

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO:
ARENA DE CONFLUÊNCIAS, RUPTURAS E
DESAFIOS NA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

TESE DE DOUTORADO

Oséias Santos de Oliveira

Santa Maria, RS, Brasil

2012

**SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO:
ARENA DE CONFLUÊNCIAS, RUPTURAS E DESAFIOS NA
DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

Por

Oséias Santos de Oliveira

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do Grau de **Doutor em Educação.**

Orientadora: Prof^a Dr^a Sueli Menezes Pereira

Santa Maria, RS, Brasil

2012

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Oliveira, Oséias Santos de
Sistema Municipal de Ensino: arena de confluências,
rupturas e desafios na democratização da educação / Oséias
Santos de Oliveira.-2012.
352 p.; 30cm

Orientadora: Sueli Menezes Pereira
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em
Educação, RS, 2012

1. Educação Pública 2. Sistema Municipal de Ensino 3.
Ciclo de Políticas 4. Democratização 5. Qualidade I.
Pereira, Sueli Menezes II. Título.

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação**

A Comissão Examinadora, abaixo-assinada,
aprova a Tese de Doutorado

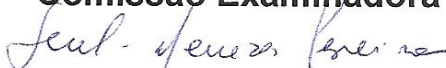
**SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO:
ARENA DE CONFLUÊNCIAS, RUPTURAS E DESAFIOS NA
DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO**


elaborada por

Oséias Santos de Oliveira

como requisito para obtenção do grau de
Doutor em Educação


Comissão Examinadora


Sueli Menezes Pereira – Prof^ª. Dr^ª. (UFSM/RS)
(Presidente/Orientadora)



Maria Celi Chaves Vasconcelos – Prof^ª. Dr^ª. (UCP/RJ)


Carmen Lucia Bezerra Machado – Prof^ª. Dr^ª. (UFRGS/RS)


Gomercindo Ghiggi – Prof. Dr. (UFPEL/RS)


Liliana Soares Ferreira – Prof^ª. Dr^ª. (UFSM/RS)


Valeska Fortes de Oliveira – Prof^ª. Dr^ª. (UFSM/RS)


Celso Ilgo Heinz – Prof. Dr. (UFSM/RS)

A viagem não acaba nunca. Só os viajantes acabam. E mesmo estes podem prolongar-se em memória, em lembrança, em narrativa. Quando o viajante se sentou na areia da praia e disse: “Não há mais que ver”, sabia que não era assim. O fim da viagem é apenas o começo doutra. É preciso ver o que não foi visto, ver outra vez o que se viu já, ver na Primavera o que se viu no Verão, ver de dia o que se viu de noite, com sol onde primeiramente a chuva caía, ver a seara verde, o fruto maduro, a pedra que mudou de lugar, a sombra que aqui não estava. É preciso voltar aos passos que foram dados, para os repetir, e para traçar caminhos novos ao lado deles. É preciso recomeçar a viagem. Sempre (JOSÉ SARAMAGO, 2003).

DEDICATÓRIA

Aos professores e professoras da escola pública brasileira que no dia a dia fazem a educação básica, a despeito de adversidades, despautérios e imposições que a todo o momento tentam cercear a autonomia e influenciar suas escolhas.

Aos sujeitos que, no Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS, se projetam como protagonistas na construção de uma educação de qualidade social e vivenciam, nas tramas coletivas, a aprendizagem da democracia.

AGRADECIMENTOS

A Deus,
fonte de toda vida,
pela graça, que é infinita
– *lauréis!*

À professora Dr^a. Sueli Menezes Pereira, orientadora deste trabalho
com a qual aprendi a conviver ao logo da jornada,
pelos diálogos acadêmicos
– *reconhecimento!*

Aos professores que acompanharam a produção deste trabalho,
por suas contribuições no processo de qualificação e defesa
– *admiração!*

Aos colegas do Grupo de Pesquisa GEPPGE/UFSM,
pelas aprendizagens conjuntas e companheirismo
– *amizade!*

Aos sujeitos participantes desta pesquisa,
pela disponibilidade de refletir comigo sobre a educação pública municipal,
seus rumos e desafios
– *gratidão!*

Aos colegas do DEPED/Câmpus Curitiba, da Universidade Tecnológica
Federal do Paraná, pelo apoio no início da carreira universitária
– *respeito!*

Aos familiares, em especial:
Aos meus pais Heitor e Maria de Lourdes, pelo exemplo de vida
– amor incondicional!
Ao meu irmão, minhas irmãs, cunhados (a) e sobrinhos (as), pelos incentivos
– *porto seguro!*

À minha esposa Édina Siméia que nesta caminhada
chegou para somar alegrias e tornar meus dias mais doces
– *nasci para te amar!*

RESUMO

Tese de Doutorado
Programa de Pós-Graduação em Educação
Universidade Federal de Santa Maria

SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: ARENA DE CONFLUÊNCIAS, RUPTURAS E DESAFIOS NA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

AUTOR: Oséias Santos de Oliveira
ORIENTADORA: Prof. Dra. Sueli Menezes Pereira
Data e Local da Defesa: Santa Maria, 24 de agosto de 2012

Na construção das políticas públicas educacionais tanto os processos de manutenção quanto os de transformação social sofrerão influências diretas, por um lado, das propostas políticas e ideológicas que emanam dos partidos no poder e, de outro, dos grupos da sociedade civil organizada que em movimentos que perpassam por confluências, rupturas e desafios, ora se aproximam, ora se distanciam na consecução das finalidades da educação. A abordagem qualitativa, pautada em uma pesquisa caracterizada como estudo de caso tem, no Sistema Municipal Ensino de Santa Rosa/RS o elemento de debate. O objetivo principal busca analisar, sob a ótica do Ciclo de Políticas, os processos de criação, implantação e consolidação deste sistema de ensino a partir das concepções de gestão democrática apresentadas na atual conjuntura de descentralização e de democratização propostas na legislação nacional, de modo a perceber, no contexto local, o que se passa no contexto mais amplo, ou seja, a realidade dos Sistemas Municipais de Ensino brasileiro. A partir de um recorte temporal, estabelecido entre 1997 e 2012, período em que três partidos e suas coligações se revezam frente à administração do município pesquisado, dois grupos foram convidados a participar deste estudo, sendo um deles denominado de sujeitos formuladores das políticas públicas, quando se inserem os gestores municipais (prefeitos), os gestores municipais educacionais (secretários municipais de educação) e os representantes do Conselho Municipal de Educação (presidentes do colegiado) atuantes neste período sendo, o outro grupo de sujeitos partícipes, constituído por professores da rede municipal de ensino. A Análise de Conteúdo (BARDIN, 2003) é adotada como procedimento para exploração, tratamento e apreciação dos dados coletados através de entrevistas, questionários abertos e questionários mistos que, por sua vez, são abordados com o auxílio do *software* Atlas/ti. Como aporte teórico na interpretação dos dados optou-se pelo enfoque empreendido por Ball e Bowe (1992; 1994) denominado Ciclo de Políticas, que compreende o estudo do contexto de influências, do contexto da produção de textos, do contexto da prática, do contexto dos resultados e do contexto das estratégias políticas. Esta abordagem, como referencial analítico, aliada às reflexões sustentadas em Paulo Freire, orienta os debates em torno dos contextos onde a política da educação municipal é planejada, criada, executada e avaliada, com possibilidades de reformulação. As discussões, a partir das diversas categorias que emergem dos contextos das políticas, possibilitam compreender a articulação dos sujeitos e instituições no sentido de se firmarem como protagonistas dos processos decisórios e também da execução, acompanhamento e avaliação das ações que visam qualificar o ensino público. É possível perceber o espaço do Sistema Municipal de Ensino, ainda que limitado por impicantes que são impostos pelo macrossistema neoliberal, como propulsor de políticas educacionais que podem ser (re)construídas de modo a se constituir em um exercício permanente de democratização da própria sociedade, pois, é na implementação de práticas participativas, dialógicas e comprometidas com a emancipação humana que a educação pública brasileira se fortalece e seus sujeitos se envolvem em um aprendizado efetivo da democracia.

Palavras-chave: Educação Pública; Sistema Municipal de Ensino; Ciclo de Políticas; Democratização; Qualidade.

ABSTRACT

Doctorate Thesis
Programa de Pós-Graduação em Educação
Universidade Federal de Santa Maria

MUNICIPAL EDUCATION SYSTEM: CONFLUENCE ARENA, RUPTURES AND CHALLENGES ON EDUCATION DEMOCRATIZATION

AUTHOR: Oséias Santos de Oliveira

ADVISER: Prof^a. Dr^a. Sueli Menezes Pereira

Date and place of Defence: Santa Maria, the 24th of August, 2012

On the construction of educational public policies both social maintenance and transformation processes are going to suffer direct influences, on one hand, from ideological and political proposals that emanate from power parties and, on the other hand, from organized civil society groups that, in movements that pass by confluences, ruptures and challenges, from time to time are brought together or are drift away on achieving the education purposes. The qualitative approach, based on a research characterized as a case study has, in the Municipal Education System of Santa Rosa/RS, its discussion element. The main objective aims to analyze, from the standpoint of the Policy Cycle, the creation, deployment and consolidation processes of this education system from the democratic management conception present in the current conjuncture of decentralization and democratization proposed on national laws, in a way to notice, in a local context, what happens in a wider context, that is, the reality of Brazilian Municipal Education Systems. From a timeline established between 1997 and 2012, period which three parties and their coalitions have taken turns on the administration of the analyzed city, two groups were invited to take part on this study, being one of them named public policies formulators, which includes municipal managers (mayors), municipal educational managers (municipal education secretariats), and representatives from the Municipal Education Committee (collegiate presidents), who acted in this period, and the other group named participant subjects, constituted by teachers from the municipal education network. The Content Analysis (BARDIN, 2003) is adopted as exploration, treatment and appreciation procedure for the data collected through interviews and open and mixed questionnaires which are approached with the help of Atlas/ti software. As theoretical instill on data interpretation, the Ball and Bowe (1992,1994) approach, named Policy Cycle, was chosen, and it comprehends the study of the influence, text production, practical, results and policy strategy contexts. This approach, as an analytical reference, together with the reflexions based on Paulo Freire, orients the discussion around contexts in which the municipal education policy is planned, created, executed and evaluated with possibilities of redevelopment. The discussions, from various categories that emerge from the policy contexts, enable the comprehension of the subjects and institutions in a way to establish themselves as protagonists of the decision processes and also of the execution, following and evaluation of the actions that aim to qualify the public education. It is possible to notice the Municipal Education System space, even though limited by implications imposed by the neoliberal macrosystem, as the driver of educational policies that can be (re)built in a way to create a permanent exercise of democratization of the own society, because it is in the implementation of participative practices, dialogic and committed to the human emancipation that the Brazilian public education grows strong and its subjects engage in an effective democracy learning.

Keywords: Public Education; Municipal Education System, Policies Cycle, Democratization, Quality.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Indicadores populacionais de Santa Rosa/RS, com distribuição da população por área de residência (urbano ou rural) e quanto ao gênero (masculino e feminino).....	116
Quadro 2 – Dados referentes ao nº de Escolas de Educação Básica e Ensino Profissional por dependência administrativa – Município de Santa Rosa, ano 2011.....	118
Quadro 3 – Dados referentes às matrículas da: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Profissional e EJA – Município de Santa Rosa, ano 2011.....	118
Quadro 4 – Dados referentes às matrículas da Educação Especial – Município de Santa Rosa, ano 2011.....	119
Quadro 5 – Dados do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, relativos à 4ª Série ou 5º Ano – Município de Santa Rosa, por rede de ensino.....	120
Quadro 6 – Dados do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, relativos à 8ª Série ou 9º Ano – Município de Santa Rosa, por rede de ensino.....	120
Quadro 7 – Dados referentes ao nº de Escolas de Educação Básica por dependência administrativa – Município de Santa Rosa, ano 2011.....	122
Quadro 8 – Representação junto ao CME/Santa Rosa.....	125
Quadro 9 – Dados referentes às matrículas da: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Rede de Ensino Municipal de Santa Rosa, ano 2011.....	131
Quadro 10 – Funções Docentes por Modalidade e Etapa de Ensino – Rede Municipal em Santa Rosa/RS.....	131
Quadro 11 – Síntese de distribuição e aproveitamento dos questionários aplicados aos sujeitos formuladores das políticas – SME Santa Rosa/RS.....	143
Quadro 12 – Total de questionários respondidos, por unidade escolar municipal de Santa Rosa/RS.....	145
Quadro 13 – Síntese de distribuição e aproveitamento dos questionários aplicados aos professores da rede municipal de ensino de Santa Rosa/RS.....	146
Quadro 14 – Síntese de distribuição e aproveitamento dos questionários aplicados aos ex-Presidentes do CME de Santa Rosa/RS.....	146
Quadro 15 – Principais elementos constitutivos do Atlas/ti.....	150
Quadro 16 – Categorias e subcategorias de análise.....	153
Quadro 17 – Representação dos sujeitos participantes da pesquisa.....	155
Quadro 18 – Caracterização dos Gestores Municipais (Prefeitos), participantes da pesquisa.....	156
Quadro 19 – Caracterização dos Gestores Municipais Educacionais (Secretários Municipais de Educação), participantes da pesquisa.....	157
Quadro 20 – Caracterização dos Presidentes do Conselho Municipal de	

Educação participantes da pesquisa.....	157
Quadro 21 – Diplomas Normativos produzidos no Período de Criação do SME/Santa Rosa.....	203
Quadro 22 – Diplomas Normativos produzidos no Período de Implantação do SME/Santa Rosa.....	209
Quadro 23 – Diplomas Normativos produzidos no Período de Consolidação do SME/Santa Rosa.....	213
Quadro 24 – Programa de Formação Continuada de Professores desenvolvido no âmbito do SME/Santa Rosa em seu Período de Criação.....	278
Quadro 25 – Programa de Formação Continuada de Professores desenvolvido no âmbito do SME/Santa Rosa em seu Período de Implantação.....	280
Quadro 26 – Programa de Formação Continuada de Professores desenvolvido no âmbito do SME/Santa Rosa em seu Período de Consolidação.....	283
Quadro 27 – Formações realizadas para conselheiros municipais de educação de Santa Rosa no Período de Implantação do SME.....	290
Quadro 28 – Formações realizadas para conselheiros municipais de educação de Santa Rosa no Período de Consolidação do SME...	291
Quadro 29 – Comparativo entre indicadores educacionais do município de Santa Rosa e do Estado do RS, nos anos de 1999, 2005 e 2010.	317

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Mapa do Rio Grande do Sul com a localização do Município de Santa Rosa, na região sul do Brasil.....	116
Figura 2 –	Organização do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa – RS.....	122
Figura 3 –	Organograma da SMEJ/Santa Rosa.....	130
Figura 4 –	Ciclo de Políticas.....	133
Figura 5 –	Síntese dos contextos do Ciclo de Políticas.....	135
Gráfico 1 –	Representação dos professores participantes da pesquisa, por sexo.....	159
Gráfico 2 –	Representação dos professores participantes, por idade.....	159
Gráfico 3 –	Representação dos professores participantes, por tempo total de serviço no magistério.....	160
Gráfico 4 –	Representação dos professores participantes, por tempo de serviço no magistério municipal de Santa Rosa/RS.....	161
Gráfico 5 –	Representação dos professores participantes, quanto à formação acadêmica.....	162
Gráfico 6 –	Representação dos professores participantes, quanto às atuações no SME Santa Rosa/RS.....	163
Figura 6 –	Períodos delimitados para a pesquisa e análise em torno do tempo de existência do SME/Santa Rosa.....	164
Figura 7 –	Teia gerada com o auxílio do <i>software</i> Atlas/ti, com a representação das categorias que emergem a partir do elemento <i>a priori</i> Contexto de Influências.....	170
Gráfico 7 –	Representação dos professores participantes, quanto ao conhecimento da trajetória de construção do SME Santa Rosa/RS.....	191
Gráfico 8 –	Representação dos professores participantes, quanto às influências na construção das políticas educacionais do SME de Santa Rosa/RS.....	192
Gráfico 9 –	Representação social no processo de criação, implantação e consolidação do SME Santa Rosa/RS.....	194
Figura 8 –	Teia gerada com o auxílio do <i>software</i> Atlas/ti, com a representação das categorias que emergem a partir do elemento <i>a priori</i> Contexto da Produção de Texto.....	201
Gráfico 10 –	Alterações, adaptações e criação das políticas educacionais municipais no período entre 1997 e 2012.....	235
Figura 09 –	Teia gerada com o auxílio do <i>software</i> Atlas/ti, com a representação das categorias que emergem a partir do elemento <i>a priori</i> Contexto da Prática.....	240
Figura 10 –	Categorias e subcategorias geradas, com o auxílio do <i>software</i> Atlas/ti em torno do elemento <i>a priori</i> Contexto da Prática.....	241

Figura 11 –	Teia gerada com o auxílio do <i>software</i> Atlas/ti, com a representação das subcategorias que emergem a partir da categoria Democratização.....	242
Figura 12 –	Teia gerada com o auxílio do <i>software</i> Atlas/ti, com a representação das subcategorias que emergem a partir da categoria Organização do Trabalho Pedagógico e Gestão Escolar.....	258
Figura 13 –	Teia gerada com o auxílio do <i>software</i> Atlas/ti, com a representação das subcategorias que emergem a partir da categoria Formação.....	273
Figura 14 –	Teia gerada com o auxílio do <i>software</i> Atlas/ti, com a representação das subcategoria que emergem a partir da categoria Resistências.....	297
Gráfico 11 –	Participação dos profissionais da educação na construção do SME de Santa Rosa/RS.....	310
Gráfico 12 –	Representação dos professores quanto à divulgação das políticas da educação municipal no período entre 1997 e 2012.....	311
Gráfico 13 –	Representação dos professores quanto aos instrumentos de divulgação das políticas da educação municipal no período entre 1997 e 2012.....	311
Gráfico 14 –	Representação dos professores quanto à percepção da comunidade sobre a importância do SME para o contexto de organização da educação municipal.....	313
Gráfico 15 –	Representação dos professores quanto às dificuldades na construção do SME de Santa Rosa/RS.....	314
Gráfico 16 –	Representação dos professores em relação à questão: Como as políticas educacionais municipais atuais têm sido concretizadas na prática?.....	315

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACISAP	Associação Comercial, Industrial, Serviços e Agropecuária de Santa Rosa
APADA	Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos
ACPMR	Associação de Círculo de Pais e Mestres Regional de Escolas Públicas
BM	Banco Mundial
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEE/RS	Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul
CF	Constituição Federal
CME/SR	Conselho Municipal de Educação de Santa Rosa
CONAE	Conferência Nacional da Educação Básica
CONSEME	Conselho de Secretários Municipais de Educação
CPERS	Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul
CPM	Círculos de Pais e Mestres
DAPAFRE	Diretório Acadêmico Paulo Freire
DEPED	Departamento de Educação
DIPRO	Diretoria de Assistência a Programas Especiais
EDUCACENSO	Sistema on-line de cadastro do Censo Escolar
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMEIS	Escolas Municipais de Educação Infantil
FAMURS	Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul
FCLPAA	Faculdade de Ciências e Letras Plínio Augusto do Amaral
FEMA	Fundação Educacional Machado de Assis
FEMERGS	Federação dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GEPPGE	Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Gestão Educacional
GESAC	Programa de inclusão digital desenvolvido pelo Ministério das Comunicações
GM	Gestores Municipais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens e Direitos
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LP2	Linha de Pesquisa 2
LSE	Levantamento da Situação Escolar
MEC	Ministério da Educação
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PRESID	Presidentes do Conselho Municipal de Educação
PRÓ- CONSELHO	Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação
PROEJA	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Jovens e Adultos
PROEJAFIC	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Jovens e Adultos, na Formação Inicial e Continuada com Ensino Fundamental
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PROINFO	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RS	Rio Grande do Sul
SEESP	Secretaria de Educação Especial (Ministério da Educação)
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESC	Serviço Social do Comércio
SINPRO/RS	Sindicato dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (Rede Privada)
SME	Sistema Municipal de Ensino
SME/SR	Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Maria
UNCME/RS	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIJUÍ	Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul
UPF	Universidade de Passo Fundo
USES	União Santa-rosense de Estudantes Secundaristas
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Roteiro para entrevista para prefeito e ex-prefeito de Santa Rosa.....	345
APÊNDICE 2 – Roteiro para entrevista para secretário e (ex) secretário municipal de educação de Santa Rosa.....	346
APÊNDICE 3 – Questionário para presidente e (ex) presidentes do conselho municipal de educação de Santa Rosa	347
APÊNDICE 4 – Questionário para professores da rede municipal de ensino de Santa Rosa.....	348
APÊNDICE 5 – Termo de consentimento livre e esclarecido.....	351

SUMÁRIO

ATUAÇÕES PROFISSIONAIS E VIVÊNCIAS QUE INSTIGAM À PESQUISA..	29
INTRODUÇÃO.....	35
CAPÍTULO I – SOCIEDADE CIVIL E SOCIEDADE POLÍTICA: POSIÇÕES E FORÇAS ARTICULADAS NA CONSTRUÇÃO SOCIAL.....	49
1.1 O Processo de Globalização e suas Implicações no Entendimento de Sociedade Civil e de Sociedade Política.....	50
1.2 Sociedade Civil e Sociedade Política: o Debate em Torno das Posições Liberal e Crítica.....	54
1.2.1 Compreensões em torno da sociedade civil e da sociedade política a partir da visão liberal.....	55
1.2.2. A discussão sobre sociedade civil e sociedade política no pensamento crítico.....	60
1.3 Entre o Ideológico e o Político: os Partidos e a Reconfiguração do Estado.....	67
1.3.1 Das ideologias à dominação política.....	68
1.3.2 Os partidos políticos e a constituição de um projeto de sociedade.....	71
CAPÍTULO II – NEOLIBERALISMO E AS CONCEPÇÕES QUE CIRCUNSCREVEM UM MODELO DE ESTADO: O LUGAR DAS POLÍTICAS SOCIAIS, EM ESPECIAL DA EDUCAÇÃO.....	79
2.1 O Resgate do Macro Contexto Político-econômico: Implicações Sobre o Social.....	79
2.2 O Projeto Educacional na Lógica Neoliberal	90
CAPÍTULO III – O MUNICÍPIO NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL.....	99
3.1 A Ordem Jurídica e as Sucessivas Emendas Constitucionais: o Papel do Município Revisitado.....	100
3.2 A Organização do Sistema Municipal de Ensino: Possibilidades de Colaboração nos Processos de Planejamento e Execução das Políticas Educacionais.....	105
3.3 O Conselho de Educação: Sociedade Civil e Sociedade Política em um Campo de Disputas.....	109
CAPÍTULO IV – SITUANDO O <i>LOCUS</i> DA PESQUISA E AS QUESTÕES METODOLÓGICAS.....	115
4.1 Santa Rosa/RS: Indicadores Geográficos e Sociais.....	115
4.2 O panorama da Educação Santa-rosense	117
4.3 O Sistema Municipal de Ensino – SME/Santa Rosa.....	121
4.3.1 O Conselho Municipal de Educação – CME/Santa Rosa.....	123
4.3.2 A Secretaria Municipal de Educação e Juventude – SMEJ/Santa Rosa.....	129
4.4 Ciclo de Políticas: um Referencial Teórico para o Processo de Análise das Políticas Educacionais.....	132
4.5 As Questões da Pesquisa e os Objetivos que Orientam as Discussões.....	137
4.6 Opção pela Abordagem Qualitativa e pelo Estudo de Caso para Situar a Pesquisa.....	139
4.7 Instrumentos Utilizados na Coleta dos Dados.....	141

4.7.1 As entrevistas.....	142
4.7.2 Os questionários.....	143
4.8 Análise de Conteúdos como Método para Tratamento e Análise dos Dados Coletados.....	147
4.8.1 O uso do <i>software</i> Atlas/ti na incubação das categorias e subcategorias de análise.....	148
4.8.2 Delimitação das categorias de análise.....	152
4.9 Caracterizando os Sujeitos Participantes da Pesquisa.....	154
4.9.1 Sujeitos formuladores das políticas: prefeitos, secretários municipais de educação e presidentes do CME.....	155
4.9.2 Sujeitos: professores da rede municipal de ensino de Santa Rosa/RS.....	158
4.10 Os Períodos de Análise: Criação, Implantação e Consolidação do SME/Santa Rosa.....	163
4.10.1 O período de criação do SME (1997 – 2000).....	165
4.10.2 O período de implantação do SME (2001 – 2008).....	165
4.10.3 O período de consolidação do SME (2009 – 2012).....	166
CAPÍTULO V – INFLUÊNCIAS NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: ENTRE O LOCAL E O NACIONAL, O POLÍTICO E O IDEOLÓGICO.....	169
5.1 O Enfoque do Local: Representatividade Colegiada.....	171
5.2 Influências Nacionais e seus Desdobramentos no Trato das Políticas Educacionais Municipais.....	176
5.3 As Questões Ideológicas e seus Contornos nas Políticas Educacionais Locais.....	181
5.4 A Ação dos Partidos na Configuração das Políticas Educacionais.....	184
5.5 A Construção da Educação Municipal e as Relações do Contexto de Influência com os Contextos de Resultados e de Estratégias Políticas.....	190
CAPÍTULO VI – A PRODUÇÃO DOS TEXTOS: UM COMPLEXO PROCESSO NA DEFINIÇÃO DOS COMPROMISSOS DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL.....	199
6.1 Diplomas Normativos e a Gestão da Educação.....	201
6.2 Produção de Diplomas Normativos que Organizam a Carreira Docente..	220
6.3 A Elaboração da Legislação Municipal: Alterações ou Adaptações a Partir das Macro Políticas Educacionais.....	225
6.4 Produção dos Diplomas Normativos e a Qualidade da Educação.....	229
6.5 Do Contexto de Produção de Textos aos Resultados e Estratégias na Organização do SME/Santa Rosa.....	234
CAPÍTULO VII – AS PRÁTICAS NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL A DESVELAR AVANÇOS E DESAFIOS.....	239
7.1 Democratização da Educação Municipal: Elementos para Reflexão.....	242
7.1.1 Democratização e autonomia.....	243
7.1.2 Democratização e participação.....	246
7.1.3 Democratização e diálogo.....	251
7.1.4 Democratização e publicização.....	254
7.2 Organização do Trabalho Pedagógico e Gestão Escolar.....	257
7.2.1 Questões de financiamento.....	258
7.2.2 Questões didático-pedagógicas.....	264
7.2.3 Questões de infraestrutura.....	268
7.3 Processos de Formação dos Sujeitos do Sistema Municipal de Ensino.	273
7.3.1 A formação continuada dos professores.....	274
7.3.2 A formação nos órgãos colegiados.....	287

7.4 Resistências que Emergem no Contexto das Práticas Educacionais.....	296
7.4.1 Falta de diálogo.....	298
7.4.2 Falta de participação.....	301
7.4.3 Centralização.....	305
7.5 Conexões entre as Práticas, os Resultados e as Estratégias na Construção do SME/Santa Rosa.....	309
NA INTERLOCUÇÃO FREIREANA, O ENTUSIASMO PARA TECER BREVES PALAVRAS, À GUIA DE (IN)CONCLUSÃO.....	323
REFERÊNCIAS.....	333
APÊNDICES.....	345
Apêndice 1.....	345
Apêndice 2.....	346
Apêndice 3.....	347
Apêndice 4.....	348
Apêndice 5.....	351

ATUAÇÕES PROFISSIONAIS E VIVÊNCIAS QUE INSTIGAM À PESQUISA

As muitas leituras que fiz em minha trajetória acadêmica e profissional possibilitaram a construção de um caminho, às vezes permeado por dúvidas e indignações. Outras vezes, nesta mesma estrada, encontrei sementes de esperança em um amanhã melhor e de uma educação que clama pela urgência da vida – em todos os seus sentidos. Dentre os tantos autores que provocaram em mim o despertar do significado da educação, encontra um lugar de destaque o mestre Paulo Freire que, com palavras carregadas de encanto pela vida, com a singeleza de um sábio e a erudição de um pensador, inspira a tantos que, como ele, são apaixonados pela educação que liberta.

Ainda nos primeiros anos como educador, buscando encontrar respostas aos dilemas de todo jovem frente à missão que abraça, deparei-me com as obras de Freire. Assim como ele fui alfabetizador, não de jovens e adultos, mas de crianças de classes populares, em escola pública. E neste ofício muito me incomodava o ensino tradicional e despojado de sentido. Freire abriu-me os olhos. Pedia que eu ressignificasse a educação. Que fizesse do ensino um ato de pesquisa e de eterno aprendizado. Muito mais do que ensinar, eu deveria aprender com os alunos. A pedagogia da pergunta poderia ser um método que me ajudaria a construir a pedagogia da esperança, passando pela trilha da pedagogia da autonomia. As dicas de Paulo Freire sinalizavam que muito precisaria ser feito, que acreditar na educação se tornava a mola mestra para o desenvolvimento dos educandos, dos educadores e da comunidade.

Inspirado em Freire, reconheci a escola pública como o lugar de metamorfoses. Não apenas como mudança de seu aspecto exterior e material, mas aprendi a olhar mais além e contemplar a boniteza da escola na sua gente, nos conflitos que emergem da ação coletiva e, especialmente, no diálogo que dá forma ao ato educativo e a toda ação humana. Lembro-me de Freire nas introduções de projetos pedagógicos, de planos de aula, de planos de disciplinas. Ali estava ele a orientar um trabalho, a inspirar minha ação. Um breve pensamento citado tinha o propósito de dizer a todos que, sim, eu acreditava na educação transformadora.

Em Paulo Freire, principiei a busca de uma identidade para o meu fazer docente, para a constituição de um eu-educador que, imbricado no nós-coletivo, trouxe uma única certeza: *Ninguém educa ninguém* – todos nós nos educamos na convivência, nas trocas de experiências que permitimos acontecer. Tornamo-nos gente quando aceitamos o outro e, nessa aproximação, percebemos nossas próprias limitações; quando, sem desanimar, deixamos a nossa marca no mundo, procurando fazer diferente a cada dia, não permitindo que a acomodação roube os nossos sonhos. Neste movimento constante abrimos novas veredas que nos conduzem, enquanto seres históricos, a lugares de excelência, já contemplados por Freire quando nos convida a que façamos e refaçamos constantemente o nosso projeto de viver e saber (OLIVEIRA, 2011).¹

¹ OLIVEIRA, Oséias Santos de. Ressignificando o eu-educador. In: FREITAS, Ana Lúcia Souza de; GHIGGI, Gomercindo; CAVALCANTE, Márcia H. Koboldt (orgs.). **Leituras de Paulo Freire na partilha de experiências**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011. p. 92-93. Crônica publicada em obra coletiva sobre vivências freireanas, a partir de participações no Fórum Paulo Freire.

Ao assumir o papel de investigador frente a uma construção acadêmica que se quer esclarecedora de uma questão educacional é preciso que se aclare e que se esboce, ainda que sucintamente, as tramas que originam tal intento. É com este intuito que revisito reminiscências e trago, no traçar das linhas, um pouco de mim: sujeito que se constitui na e pela educação.

Discorrer sobre a criação, implantação e consolidação do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS tem um sentido especial, pois ao reconstruir uma perspectiva histórica nas vozes e memórias dos sujeitos que vivenciaram todos ou parte dos processos que neste texto serão relatados, confrontados e reelaborados, rememoro, conjuntamente, parte de minha própria caminhada – pessoal e profissional – o que faço, neste momento inicial da escrita para situar o lugar que ocupo enquanto produtor desta pesquisa.

Nascido e criado na querência gaúcha em Santa Rosa fui concebido. Neste singelo chão encarnado o ensaio dos primeiros passos que, de ritmos improváveis em um tempo de meninice, cautos na veemência da juventude, se me guiou à existência marmanja carregado de responsabilidades e reptos que não intimidariam, antes, seriam motivadores para uma peleja intensa.

A formação inicial para atuação no Magistério possibilitou minha inserção na docência como professor alfabetizador, atuando nas séries iniciais do ensino fundamental em uma escola pública quando, aos dezoito anos, ingressei no quadro de carreira do magistério municipal, na cidade que abrolhei.

Deste tempo datado de 1994 até 2008 construí minha identidade profissional e me constitui, enquanto docente, na Escola Municipal de Ensino Fundamental Nossa Senhora de Fátima, localizada no Bairro Sulina – lugar onde também convivi com minha família. Nesta quase década e meia de atuação professoral na escola fundamental muitas foram as oportunidades de crescimento e convivência, quer seja como professor alfabetizador, ou como orientador educacional ou ainda como diretor da referida unidade escolar. Todas as vivências neste espaço de educação municipal, aliada a outras inserções no ensino particular, em escolas de Ensino Fundamental e Médio da Região do Grande Santa Rosa, possibilitaram um amadurecimento e a tomada de alguns caminhos que viriam a ser decisivos à empreitada investigativa ora erigida.

Experienciando, na prática cotidiana da Educação Básica, os desafios e as possibilidades de uma construção educacional que se almejava democrática, participativa e qualidade social, participei, no contexto local, como representante do segmento dos professores, do Conselho Municipal de Educação. Neste órgão colegiado, no período entre 2001 e 2007, pude contribuir nas discussões e no processo de planejamento de políticas educacionais e ainda, como conselheiro, desempenhando as funções de secretário, vice-presidente e, por um período de conclusão de mandato, como presidente do referido conselho. Anteriormente, fruto de ações desenvolvidas junto às entidades comunitárias, tive a oportunidade de contribuir com outros conselhos municipais, ligados ao setor das políticas de assistência social.

O fluxo das vivências, pautado na prática docente e na gestão escolar, motivaram-me à qualificação, sendo esta firmada por meio da Licenciatura em Letras, com habilitação em Língua Portuguesa e Literatura Brasileira – UNIJUÍ/Santa Rosa, com Especializações nas áreas de Língua Portuguesa – FCLPAA/SP, Supervisão Escolar – UFRJ/RJ e Gestão Pública Municipal – UFSM/RS e ainda com o Mestrado, cursado entre 2005 e 2007, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo – UPF/RS este último na condição de Bolsista Demanda Social/CAPEs. A problemática de estudo no mestrado versou sobre a tessitura participativa e democrática que pode se estabelecer no contexto de uma escola pública santa-rosense quando os distintos sujeitos que a compõe – pais, alunos e professores se imbricam na tentativa de resolver conflitos, alvitre do *esgaçamento* nas relações de poder e se colocam, em atitudes proativas, como proponentes de ações, projetos e fazeres educacionais que partem de suas inópias e avançam em expectativas dialógicas e democratizantes.

Em 2008, após seleção no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Maria, solicitei afastamento das atividades docentes junto ao Sistema Municipal de Santa Rosa para cursar, com dedicação exclusiva, o Doutorado em Educação. Foram quatro anos ahegado à Linha de Pesquisa (LP2), denominada *Práticas Escolares e Políticas Públicas*. Os intensos estudos, as diversas publicações e participações em eventos somente se tornaram possíveis com o apoio, na etapa inicial, de financiamento advindo da Bolsa REUNI e posteriormente Bolsa Demanda Social/CAPEs. Neste processo de formação

acadêmica, a análise da realidade educacional municipal sempre se fez presente, uma vez que, a partir do macro projeto liderado pela professora Dr^a Sueli Menezes Pereira, coordenadora do GEPPGE – Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Gestão Educacional que se apresenta desenhado sob o título *A construção da autonomia, da qualidade e da democracia na escola municipal nos diferentes espaços da gestão escolar* participei como colaborador e trouxe à tona as questões do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS, em aproximações com o objeto de estudo deste projeto, que é posto em torno da educação municipal de Santa Maria/RS – o que motivou muitos e acalorados debates, inquirições, comparações e produções.

Ainda, na UFSM, atuei como tutor no Curso de Especialização à Distância em Gestão Educacional, em parceria com a Universidade Aberta do Brasil – UAB, o que possibilitou uma troca significativa com professores do curso, demais tutores e alunos de diversos polos educacionais difundidos pelo país. Sob a condição de professor colaborador orientei diversos alunos na construção de suas monografias e, neste ensejo, a participação em dezenas de bancas de defesa dos trabalhos produzidos.

Em 2011, desligando-me definitivamente da rede municipal de ensino de Santa Rosa, como professor, mas ainda mantendo laços de afinidades e produções, agora como pesquisador, ingressei na docência do Ensino Superior, na Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR/Câmpus Curitiba. Atuando no DEPED – Departamento de Educação tem sido ampla a imersão no processo de formação de professores, tanto na formação inicial – o que se dá pela atuação nas disciplinas pedagógicas, mais especialmente de Políticas Educacionais e Gestão Escolar e também de Gestão e Organização do Trabalho Pedagógico, quanto no Programa Especial de Formação Pedagógica e na Especialização em PROEJA, sendo neste último, outra vez como orientador de diversas monografias de conclusão de curso.

Compete destacar que, como sujeito participante do processo educativo vivenciei, na prática, a organização do Sistema Municipal de Educação/Santa Rosa, este mesmo que ora se constituí no meu objeto de estudo. No processo de investigação de uma realidade, parcialmente conhecida e experimentada, tenho consciência da necessidade um exercício de autovigilância permanente, de modo

que as impressões ou aspectos pessoais sejam minimizados diante da vastidão que o tema abarca, de modo que a centralidade das discussões esteja no processo de criação, implantação e consolidação do SME/Santa Rosa evidenciado através dos sujeitos partícipes deste estudo. Com isto não se pretende desconsiderar o passado deste investigador diante da realidade pesquisada, mas apenas situar o foco nos contextos da política educacional municipal, sem deixar que perspectivas/vivências pessoais conduzam a investigação.

Realizadas as carecidas apresentações, não poderia deixar de mencionar o eu-poeta que habita em mim. Ainda que acanhado trago, na expressão dos versos e reversos, o que me vai à alma: uma esperança incontida no romance da vida que, mesmo aquém de qualquer despautério precisa ser defendida, necessita ser acendida e ressignificada. Destarte, o homem assume seu papel no palco das decisões que lhe dizem respeito firmando-se, como construtor de sua própria narrativa, constituindo-se pelos processos históricos experienciados, transformando-se e demudando-se num ciclo permanente de renovação.

INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização do Brasil, consolidado na reabertura política e na produção de um Diploma Normativo conhecido por sua expressão cidadã – a Constituição de 1988 – traz, em seu cerne, uma reforma de Estado que passa a ter uma configuração de acordo com as demandas da nova ordem do capital, afinada com a organização sociopolítica ditada aos moldes neoliberais.

Neste panorama se originam, a partir da década de 1990, profundas e significativas transformações que serão conhecidas por ajustes no setor econômico-produtivo e nas relações entre Estado, Governo e sociedade, o que traz implicações diretas na definição das agendas das políticas sociais e, de modo direto sobre a área da educação pública². Deste modo, gestão democrática, autonomia das instituições, processo decisórios descentralizados e conseqüente descentralização de ações, repasse de maior compromisso à sociedade e, em específico à comunidade escolar, são situações que passam a girar como temas centrais nas discussões e nos embates acerca das políticas educacionais.

Diante dos numerosos desafios que permeiam o mundo globalizado a educação passa a ser concebida como elemento essencial. Isto se observa em duas situações pontuais: a) na manutenção e sustentação das práticas que revestem os processos neoliberais de poder absoluto para que possam determinar a vida em sociedade; b) na perspectiva de transformação, que se operam através de práticas contra-hegemônicas corroboradas, essencialmente, pela maior participação e integração da sociedade civil no desdobramento de um projeto sustentável para o país que, necessariamente, precisa ser arrazoado sob o prisma educativo.

Na construção do mote que orienta as discussões neste trabalho é mister asseverar que tanto os processos de manutenção quanto os de transformação social, operados transversalmente na conexão com a área da educação, quando de seus processos de planejamento e execução, sofrerão influências diretas, por um

² A partir de uma perspectiva crítica, Frigotto e Chiavatta (2003) discutem os processos de organização da Educação Básica brasileira, nos anos 1990, em referência aos aspectos de subordinação ativa e consentida à lógica do mercado.

lado, das propostas políticas e ideológicas que emanam dos partidos no poder e, de outro, dos grupos da sociedade civil organizada que em movimentos que perpassam por confluências, rupturas e desafios ora se aproximam, ora se distanciam, na construção das políticas públicas educacionais. Estas questões guiam este trabalho que tem, em especial, no *locus* municipal, elementos decisivos para a construção e implementação das políticas educacionais, de modo a verificar a articulação dos sujeitos e instituições no sentido de se firmarem como protagonistas dos processos decisórios que deverão se configurar no Sistema Municipal de Ensino. Nesta perspectiva, este trabalho busca refletir a seguinte proposição: É possível a construção de um Sistema Municipal de Ensino democrático que responda pelas necessidades sociais?

Considerando que as políticas de descentralização da educação pública, propostas e executadas no Brasil na conjuntura firmada pós-redemocratização, são definidas, em sua forma de organização, através dos sistemas de ensino em seus diferentes níveis administrativos pode-se conjecturar que as adequações dos projetos educativos em cada âmbito federativo estarão sujeitas aos interesses e alianças dos grupos que se articulam no poder e em seu entorno. De acordo com as visões ideológicas e/ou interesses governamentais ou particulares dos sujeitos cooptados pela sociedade política, poderão ser fomentadas ações que possibilitam a abertura à participação do coletivo da sociedade, seja através das instituições que a compõe – como conselhos, sindicatos, associações classistas, movimentos populares, ou ainda, nos espaços representativos renunciados nos próprios partidos políticos. De outro modo, tais grupos, seduzidos pelo poder político poderão ocasionar práticas centralizadoras, ainda que dissimuladas, sob ilações que germinam acostadas às ideias de pseudoparticipação.

A possibilidade de organização dos Sistemas Municipais de Ensino (SME) sob a perspectiva democrática e participativa constitui-se em uma temática atual e sua discussão precisa considerar as referências prescritas na legislação brasileira, em especial a Constituição Federal (CF/1988) – que, em um diferencial das cartas anteriores, eleva o município à condição de ente federado, com responsabilidades expressivas quanto aos processos gerenciais e organizativos de suas políticas públicas na esfera local.

Também se arrola, como elemento imprescindível para compor o quadro investigativo os dispositivos expressos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB nº 9.394/1996 que, corroborando as determinações da Carta Magna de 1988 ainda que em questões, por vezes controversas, estabelece o princípio democrático com vistas a assegurar uma educação de qualidade e aglutinadora de interesses coletivos – pressupondo a participação dos sujeitos educativos na tomada de decisão, na elaboração de projetos, na execução e avaliação das ações e programas.

Ao situar a pesquisa no contexto municipal o escopo se articula no entorno da realidade onde emergem os maiores dilemas e enfrentamentos, especialmente após a grande explosão municipalista, oportunizada pela atual Constituição brasileira, quando este ente federado passa a desempenhar um papel decisivo na condução de políticas sociais, dentre elas a organização da educação.

Considera-se relevante a temática tendo em vista que, com o arranjo dos Sistemas Municipais de Ensino, a partir da reestruturação legal, a comunidade, localmente aparelhada tem a possibilidade de pensar as políticas educacionais, de modo a privilegiar um ensino contextualizado, considerando as características regionais e culturais. No entanto, ainda que a organização do SME permita uma maior integração e participação da comunidade, alguns entraves de ordem ideológico-partidárias e de interesses de determinados grupos, tendem a prevalecer sobre os interesses coletivos. É preciso, diante destes obstáculos, acercar-se de dispositivos que não só garantam a coexistência de espaços participativos, mas que também favoreçam o compartilhamento de ideias e projetos, pautados em ações dialógicas que fluem das vertentes políticas e civis.

Situados os pontos elementares, o presente trabalho se insere, através de um estudo de caso, na investigação do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa – RS, quando, a partir de um caso particular busca-se elucidar, como se dá a organização dos Sistemas de Ensino Municipais em sentido amplo. Ainda, a análise pretendida se foca na discussão das influências da sociedade política e da sociedade civil em termos, ou de manutenção e sustentação de práticas centralizadas e hierarquizadas, ou de transformação, através de propostas contra-hegemônicas, no que tange ao modelo de gestão da educação, com base em processos participativos, democráticos e descentralizados.

É alvo desta investigação, portanto, ressaltar a organização de um Sistema Municipal de Ensino a partir das atuais possibilidades anunciadas nos documentos legais, como a CF/88 e a LDB/96, que balizam o aparelhamento das políticas educacionais. Neste encargo, necessário é sopesar a abertura política e o contexto neoliberal que permeiam a fixação das agendas das políticas públicas para o setor da educação – que se apresentam calcadas nos aspectos descentralizadores do Estado e, dentre eles, apontam a proposta da gestão democrática – executadas sob os auspícios das ações governamentais. Também se articula, no transcurso da investigação, a reflexão sobre as ações político-partidárias, as questões ideológicas dominantes e as práticas vivenciadas pelos grupos que se beneficiam ou que são excluídos dos processos de planejamento das ações educativas.

Cabe considerar que, entre 1997 e 2012, o município gaúcho de Santa Rosa, situado no Noroeste do Estado, é administrado por três partidos políticos e suas coligações que se revezaram no poder executivo municipal: PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (1997- 2000) – período em que se dá a criação do SME, pontualmente em 1999; PP – Partido Progressista (que permanece por dois mandatos consecutivos no poder municipal, entre 2001 – 2008) e PT – Partido dos Trabalhadores (administração em exercício, cujo mandato estende-se de 2009-2012, período em que é criada e implementada a Lei Municipal da Gestão Democrática – no ano de 2010). Nesse sentido, o recorte temporal que guia a presente investigação toma como referencial o ano de criação do SME (1999) e o ano em que é criada a Lei da Gestão Democrática (2010), compreendendo um período de 13 anos. Entretanto, propósitos e ações firmadas ao longo de todos os períodos das administrações aqui mencionadas não são descartados, pois mesmo antes da criação do sistema próprio e após a aprovação da Lei da Gestão Democrática, influências são constatadas, textos são elaborados e práticas são executadas.

É pressuposto, neste panorama investigativo, que a organização de um Sistema Municipal de Ensino fundamenta-se, não apenas no arcabouço teórico e orientador advindo da legislação e do macro sistema de ensino, mas, para além destas prescrições sistêmicas, sustenta-se nas imbricações das ideologias político-partidárias no poder e fora dele e nas ações dos grupos da sociedade civil. Este campo torna-se uma *arena de confluências, rupturas e desafios* para a construção das políticas educacionais municipais.

Ao contextualizar o espaço do SME como uma *arena* compactua-se com Ball (2011) quando o autor discute a necessidade de atrelar as políticas educacionais à arena geral da política social. Com isto se pressupõe o entendimento de que no campo do planejamento, implementação e avaliação das políticas os distintos sujeitos sociais precisam assumir um papel que, longe de ser secundário, se coloca como elemento principal para a definição das ações políticas a serem desencadeadas. Ainda, a partir de Ball e Bowe (1992) busca-se caracterizar o processo político quando se concebe a noção de um ciclo contínuo constituído por arenas políticas: a política proposta, a política de fato e a política em uso. A arena, neste sentido, se interpõe como o espaço de criação/recriação das políticas públicas educacionais, tendo, nos sujeitos que vivenciam os processos a ela relacionados seus interlocutores ativos.

Quando da opção, na tarefa de pensar o tema que conduz às discussões, pelos termos *confluências*, *rupturas* e *desafios* buscou-se distinguir um universo de ações que podem sinalizar um processo de construção da política educacional local com vistas à democratização e maior participação dos sujeitos, quer em suas contribuições individuais, quer coletivamente organizados.

Assim, quando assinalado o aspecto relacionado às *confluências* cabe considerar que, no espaço local, aqui caracterizado como o município, as possibilidades de propor ações que possam convergir para objetivos comuns são infinitamente maiores, dada as aproximações dos sujeitos. Uma política, criada e implementada a partir do coletivo dos sujeitos que integram sociedade – tanto a política quanto a civil – tem maiores chances de se consolidar de modo satisfatório e poderá articular, em seu conjunto, um efetivo acompanhamento/avaliação social de sua performance.

A conjetura firmada em torno das *rupturas* pressupõe, essencialmente, que sejam estabelecidos um conjunto de atitudes, movimentos e atos no sentido de se estabelecer a interrupção de processos que ainda possam ser arquitetados com base em princípios centralizadores, autoritários e pouco participativos. Quando se destaca a expressão *rupturas* tenciona-se antever a derrocada paradigmática necessária para a transposição de um modelo educacional pautado no individualismo de grupos que se colocam como responsáveis pela formulação das políticas públicas – dada as condições de sujeitos com o poder nas mãos para

decidir, em nome do coletivo o que é melhor e como devem ser guiados os processos – para um modelo educacional no qual a participação popular seja o elemento imprescindível à fixação das agendas políticas e os interesses/necessidades da sociedade civil sejam expressos e considerados no processo de planejamento, execução, gestão e avaliação das políticas educacionais municipais.

O realce ao vocábulo *desafios* se interpõe no sentido que este expressa, ora como provocações para que as práticas sociais mais complexas possam ser executadas, ora no chamamento aos sujeitos educativos – inseridos, tanto na sociedade política quanto na sociedade civil – para que tomem parte nas disputas levadas a efeito na arena de construção do Sistema Municipal de Ensino. Os desafios são muitos e, potencialmente, podem ser mobilizadores de atuações participativas, em espaços que cada vez mais se ajuíza como *locus* de enfrentamento de opiniões e de compartilhamento de ações com vistas à integração da comunidade. Professores, gestores escolares, funcionários, pais e alunos precisam se fazer presentes, como sujeitos indispensáveis à concretização, a bom termo, das políticas educacionais, também nos momentos de formulação destas mesmas políticas. Assim, se ampliam os espaços participativos e a sociedade civil se instrumentaliza e se fortalece, mostrando sua capacidade de enfrentamento ao poder político e suas ideologias dominantes.

As diferentes situações vividas, na condição de sujeito que esteve inserido no cotidiano de uma realidade de ensino público municipal – já situadas no prelúdio deste trabalho – instigaram-me a pensar uma proposta de investigação que pudesse resgatar a caminhada desta rede de ensino, em especial buscando compreender a trajetória de organização do Sistema Municipal de Ensino.

Assim, é preciso situar, preliminarmente que, ano de 1999, o município de Santa Rosa institui legalmente o Sistema Municipal de Ensino em atendimento ao disposto na LDB 9.394/96. A criação do SME/SR se dá num período de cerca de dois anos após ser sancionada a atual LDB o que situa o município entre os primeiros do Estado e do país a atender o dispositivo exposto pela legislação educacional brasileira no que diz respeito à criação e organização de Sistemas Municipais de Ensino. Em análise do movimento que se deu em torno da criação dos SME Werle *et al* (2009) apontam que até o ano de 2000 foram criados sistemas em

51 municípios gaúchos, sendo que 10 destes foram criados ao longo do ano 2000, o que demonstra que o Estado do RS “tem se mostrado ativo e interessado na constituição de sistemas municipais de educação, desde o final dos anos noventa” (Ibid., p. 402). Tal dinâmica, porém, não se observa nos demais Estados e Municípios brasileiros que passariam por um longo período sem atentar para esta perspectiva da legislação e continuariam, ainda, atrelados aos Sistemas Estaduais de Ensino, em situação de total dependência das normatizações, consultas e deliberações que, via de regra, entram no empilhamento burocrático de um sistema com uma demanda desmedida provocando longas esperas para a resolução das questões localizadas no âmbito dos municípios.

Com a criação do SME/Santa Rosa, através da Lei Municipal nº 3.212 de 14 de julho de 1999, são fixadas as atribuições e responsabilidades de cada órgão constituinte do sistema. A partir desta legislação ocorre a reorganização da Secretaria Municipal de Educação e a reorganização do Conselho Municipal de Educação. Ao definir a estrutura própria de gerenciamento da educação pública local, o município de Santa Rosa, através dos órgãos ligados ao SME, adquire autonomia para efetivar ações normatizadoras, consultivas e fiscalizadoras dos propósitos educacionais que são planejados e implementados na própria rede, sem a necessidade de se reportar ao Sistema Estadual de Ensino. Deste modo, localmente organizado, há uma perspectiva de agilização dos processos e normatizações das inúmeras situações gerenciais do sistema de ensino.

As situações acima referidas reafirmam o problema central que move esta pesquisa a qual pode ser exposta através das seguintes questões:

- a) quais as possibilidades de, localmente organizado através da criação, implantação e consolidação do próprio Sistema Municipal de Ensino, se desenvolver, no município de Santa Rosa/RS, uma proposta educacional com vistas à democratização?
- b) as intenções, as propostas e as ações articuladas no âmbito do SME/Santa Rosa propiciam o exercício de fortalecimento das bases participativas?
- c) como transitam, diante dos diferentes contextos de elaboração das políticas públicas educacionais, os sujeitos advindos da sociedade política

– com suas questões partidárias e ideológicas e os sujeitos pertencentes à sociedade civil – com suas aspirações e demandas educativas?

d) considerando que a política educacional se projeta em um movimento de permanente desenvolvimento e de reelaboração, o que exige diligência no sentido de se confirmar nas ações o que se expressa nos Diplomas Normativos construídos, como são percebidas as questões de confluências, as rupturas e os desafios necessários à consolidação do SME/Santa Rosa?

Constituídas as questões problematizadoras necessário se faz a apresentação dos objetivos que guiam a proposta investigativa. Assim, destaca-se, como objetivo geral: analisar os processos de criação, implantação e consolidação do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS a partir das concepções de gestão democrática apresentadas na atual conjuntura de descentralização e de democratização propostas pela legislação nacional, sob a ótica dos Ciclos de Políticas, de modo a perceber, no contexto local, o que se passa no contexto mais amplo, ou seja, a realidade dos Sistemas Municipais de Ensino brasileiro.

De modo específico este estudo objetiva: a) compreender os delineamentos das concepções liberais e críticas presentes no contexto da sociedade civil e sociedade política e as implicações destas percepções para o atual modelo de Estado brasileiro, em especial, no trato das políticas públicas; b) discutir os processos político-econômicos e as tendências ideológicas – em um amplo espectro globalizante e neoliberal – que marcam o cenário brasileiro, no período pós-redemocratização e suas influências nos processos de construção das políticas de Estado para a educação; c) analisar as correlações de aproximação e/ou distanciamentos entre a sociedade política – com suas questões partidárias e interesses de governo – e as ações dos grupos da sociedade civil organizada – com suas aspirações, demandas e necessidades – no planejamento e execução das políticas para a Educação Básica, em especial no âmbito da Educação Infantil e Ensino Fundamental, tendo como foco de ação os processos de gestão do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS em sua constituição e funções; d) analisar o caso do Sistema Municipal de Educação de Santa Rosa/RS quanto às concepções dos sujeitos formuladores das políticas educacionais em contraponto às percepções

dos professores, em especial no que se refere aos cinco contextos de um Ciclo de Políticas: o contexto de influência, o contexto da produção do texto, o contexto da prática, o contexto dos resultados/efeitos, o contexto da estratégia política (BALL e BOWE, 1992, 1994).

A análise efetivada neste estudo, orientando-se por uma abordagem qualitativa, conforme desvelam Lüdke e André (1986), Neves (1996), Fazenda (2004), e Triviños (1987) tem, no estudo de caso sua definição tipológica de investigação, a partir de Godoy (1995,) Yin (2005) e Alves-Mazzotti (2006). A Análise de Conteúdo, conforme proposta por Bardin (2003), em estudos já na década de 1970, é adotada, nessa produção, como procedimento para exploração, tratamento e análise dos dados, que são coletados através de entrevistas, questionários abertos e questionários mistos que por sua vez são abordados com o auxílio do *software* Atlas/ti. Como aporte teórico para a interpretação dos dados optou-se pelo enfoque empreendido por Ball e Bowe (1992; 1994) denominado Ciclo de Políticas, que compreende o estudo do *contexto de influências*, do *contexto da produção de textos*, do *contexto da prática*, do *contexto dos resultados* e do *contexto das estratégias políticas*. Esta abordagem, portanto, constitui-se como elemento fundamental e, como referencial analítico, associada às discussões propostas por Paulo Freire, guia as discussões em torno dos contextos em que a política da educação municipal de Santa Rosa/RS é pensada, planejada, criada, executada e avaliada, com possibilidades de reformulação. A opção por discutir os Ciclos de Políticas ancorado nos entendimentos freireanos se justifica pela profundidade de compreensão que o educador brasileiro Paulo Freire desfralda ao discutir a educação pública, a partir de proposições democratizantes e autônomas.

Os sujeitos participantes da pesquisa, ligados ao Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS se articulam em torno de dois grupos, sendo o primeiro denominado de *sujeitos formuladores das políticas públicas* no qual se inserem os gestores municipais (prefeitos), os gestores municipais educacionais (secretários municipais de educação) e os representantes do Conselho Municipal de Educação (presidentes do colegiado). Deste primeiro grupo, após a realização de entrevistas e aplicação de questionários abertos, emergiram diante do processo de exploração do material as categorias e subcategorias que são investigadas na análise e cruzamento dos dados. De outro lado, o segundo grupo de sujeitos partícipes deste

estudo é constituído por professores da rede pública municipal de ensino de Santa Rosa/RS lotados em treze escolas de ensino fundamental e que atuam nas diferentes funções (professor com regência em sala de aula, coordenadores pedagógicos, orientadores educacionais, vice-diretores e diretores das escolas).

A estrutura dos capítulos é apresentada neste momento introdutório com vistas à elucidação das discussões teóricas efetivadas, dos caminhos metodológicos trilhados e das reflexões firmadas em torno do tema em que insurgem nesta pesquisa. Cada um dos capítulos e sua constituição são a seguir elencados permitindo uma ideia das dimensões em evidência no conjunto das reflexões.

No primeiro capítulo busca-se explorar os conceitos elaborados em torno da sociedade civil e da sociedade política, a partir de uma perspectiva histórica que, ao considerar o movimento articulado da sociedade em diferentes tempos e épocas, possibilita a compreensão do atual momento por que passa esta sociedade. O processo de globalização da economia, com seus tentáculos abraçando as demais esferas da vida social, política, cultural, etc., em uma sociedade calcada no capitalismo como sistema exploratório, desigual e promotor de selvagerias individualistas traz consequências desastrosas para um contexto que se quer baseado na justiça social, na liberdade e em pressupostos democráticos. Assim, articulam-se entendimentos em torno das discussões levantadas a partir da concepção liberal, com reflexões pautadas em Hobbes, Locke e Rousseau, quando se busca entender a sociedade civil e o Estado em esferas e propósitos distintos. Ao avançar nas discussões, busca-se encontrar, nos debates, agora pautados na compreensão crítica, os novos contornos que são apresentados em relação à sociedade civil e Estado, a partir de compreensões expostas sob a ótica de Hegel, Marx, Gramsci e de teóricos atuais que os interpretam. A discussão abarca a dimensão que se desenrola entre o ideológico e o político, na expectativa de elucidar o papel dos partidos na consecução dos objetivos, seja de um grupo social inteiro ou, de grupos que dirigem os processos de organização da sociedade.

O desenvolvimento do segundo capítulo trata das concepções que circunscrevem o modelo de Estado Neoliberal, quando a discussão se efetiva a partir do macro contexto político-econômico e as implicações que estes causam ao projeto social. Enquanto nega o Estado de Bem-Estar, as ações neoliberais visam à redução do ente estatal frente às políticas públicas, sendo estas entendidas apenas

como gasto a serem controlados com vistas a otimização financeira e pactuada em torno do privado em detrimento do público. Neste cenário, pauta-se o enfoque de debate sobre as políticas educacionais que são conduzidas pelo viés neoliberal, em uma linha de ação puramente mercadológica, individualista e a serviço do fortalecimento do capital. Deste modo a análise do Estado Neoliberal conjugada com os esforços pela redemocratização da sociedade – que no seu nascedouro já se mostra afinada aos interesses do capital internacional e aos ditames que regem o ideário globalizante –, somam-se ainda a uma tentativa de se perceber a influência das concepções político-partidárias e ideológicas nos processos de planejamento e execução das políticas públicas, a partir de uma proposta de resgate do macro contexto político, com seus implicantes sobre as diferentes áreas e setores sociais, com destaque para o contexto educacional.

No terceiro capítulo a centralidade da discussão volta-se para o *locus* do município que na nova ordem jurídica estabelecida a partir CF/88 assume papel relevante na organização das políticas públicas locais – o significativo repasse de responsabilidades da União aos Estados e Municípios configura uma nova lógica de gestão pública, sendo que o espaço de tomada de decisão está mais próximo dos usuários das políticas sociais que, articulados, podem participar ativamente dos processos decisórios ou pressionar os agentes públicos para que os interesses da comunidade sejam priorizados. Contudo, o repasse de responsabilidades ao município, exposto na Carta Magna, vem seguido de diversas emendas constitucionais que progressivamente incidem sobre a organização municipal e que, em muitos momentos limitam a autonomia deste ente federado e, paulatinamente, ampliam repasse de compromissos que no âmbito do município devem ser solucionados com o apoio da comunidade. Ainda a discussão se desenvolve em torno da organização da educação pública que perpassa ela noção de sistema, em especial destaque aos processos que se articulam na defesa do Sistema Municipal de Ensino com seus órgãos constituidores: Conselho Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Educação, espaços em que se articulam ações do poder executivo municipal e das escolas públicas ligadas a esta rede.

O quarto capítulo destina-se à apresentação da caminhada metodológica adotada na consecução dos objetivos desta pesquisa quando se descreve o processo de coleta e exploração do material que é alvo de posterior análise.

Portanto, são explicitadas as concepções que movem uma pesquisa de abordagem qualitativa calcada em um estudo de caso. Nessa tarefa se faz necessária a caracterização do município objeto deste estudo, quando as particularidades de Santa Rosa são apresentadas, com ênfase nas questões que dão o tom da situação educacional desse município gaúcho. Portanto, a exposição dos indicadores educacionais tem como meta esclarecer a conjuntura onde se realiza a coleta dos dados, quem são os sujeitos e como se articulam nos espaços do Sistema Municipal de Ensino, do Conselho Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Educação e Juventude e das escolas da rede pública municipal.

Na tarefa de exploração, tratamento dos dados e análise do material coletado junto aos sujeitos do SME/Santa Rosa foram considerados os elementos *a priori* contexto de influências, contexto da produção de texto e contexto da prática para, a partir deles, se efetivar a categorização dos temas que emergem das manifestações expressar tanto a partir dos sujeitos da sociedade política quanto dos sujeitos da sociedade civil. Deste modo, cabe situar que o contexto de resultados – que se volta para os impactos que são gerados no decorrer das ações e o contexto das estratégias políticas – alcançados na possibilidade de diminuição das desigualdades presentes no cotidiano social serão, nesta faceta de investigação, discutidos nas relações de aproximação e/ou distanciamento com os demais contextos, uma vez que tanto os resultados quanto as estratégias podem ser subsumidos nas influências, nos textos e nas práticas desenvolvidas no espaço do Sistema Municipal de Ensino.

Assim, no quinto capítulo, os esforços se voltam à interpretação dos dados da pesquisa e o debate se fixa na esfera do *Contexto de Influência*, quando se procura identificar as pressões, as ideologias e as concepções que advém dos distintos grupos sociais articulados tanto na sociedade política quanto na sociedade civil e dispostas no amplo espectro de idealizações e ilações que se confrontam no momento de se firmar as bases para a construção das políticas educativas.

No *Contexto de Produção de Textos*, objeto de discussão do sexto capítulo, se busca estabelecer um olhar indagativo sobre como os textos legais são produzidos, quem os produz e que aspirações neles são contidas, uma vez que é observado, no cotidiano educativo, uma clara distinção entre o grupo formulador das políticas educacionais e o grupo que delas se beneficiam ou que delas se excluem.

O *Contexto da Prática*, por sua vez, considerado no sétimo capítulo, torna-se um eixo investigativo interessante e possibilita explorar o processo de organização das políticas educacionais municipais em uma dinâmica que se quer democrática e participativa, mas, que nem sempre assim se desenvolve. As diversas manifestações e vivências que são sentidas desde a criação do SME/Santa Rosa até o momento atual perpassam por significações e ressignificações, estão constantemente postas à prova, sendo objeto de duradoura discussão – o que faz sentido, quando se percebe um processo educacional como projeto, e, por conta disto, é dinâmico e flexível. Assim, os discursos dos formuladores de políticas e dos sujeitos que agem, transformando projetos e idealizações em práticas são confrontados, de modo a tornar compreensíveis as aproximações e distanciamentos nestes processos.

E, por fim, nas considerações, são retomados os aspectos fundantes desta pesquisa quando, a partir das peculiaridades do Sistema Municipal de Ensino/Santa Rosa, se discute as compreensões que envolvem os Sistemas Municipais brasileiros de modo amplo. As convergências que se observam nas delimitações dos propósitos e fins educativos, os desafios que se impõe à consecução de políticas duradouras que ultrapassem as aspirações de grupos no poder municipal ou em torno dele e as rupturas necessárias à consolidação e avanço da política pública educacional em uma caminhada histórica são elementos em destaque e possibilitam contribuições para maior compreensão do tema em discussão. Ao se inventariar os percalços, as artimanhas e as provocações existentes na criação, implantação e consolidação das políticas públicas municipais percebe-se que estes têm repercussões no modo como a sociedade planeja seu futuro, pois não se desconsidera o lugar da educação como essencial para um desenvolvimento econômico e político, porém esta necessita ser socialmente ressignificada, de modo que as exclusões, os individualismos e exploração sejam práticas em declínio em seus contextos.

CAPÍTULO I

SOCIEDADE CIVIL E SOCIEDADE POLÍTICA: POSIÇÕES E FORÇAS ARTICULADAS NA CONTRUÇÃO SOCIAL

Maquiavel, em *O Príncipe*, sua principal obra datada de 1513, elabora um influente tratado que posteriormente será orientador da teoria ou da ciência política. Em seus escritos propunha que, para a compreensão da natureza das planícies, seria necessário subir às montanhas e, para aproximar-se da natureza destas, era prioritário colocar-se na perspectiva da planície. Do mesmo modo, para ser príncipe era preciso compreender a real natureza do povo e para ser povo, o processo de compreender a natureza do príncipe era importante (MAQUIAVEL, 2008).

A partir desta imbricação entre a realidade e os fenômenos que se manifestam em decorrência das relações entre indivíduos, grupos e governos, é possível ampliar a discussão sobre a sociedade atual. Esta incursão pelo viés político e social requer, por conseguinte, que elementos originários do real sejam articulados com as possibilidades de revelar entendimentos sobre as ações implementadas, sobre os discursos elaborados e sobre as transformações possíveis no universo de ideologias que se propagam e que, muitas vezes, se apresentam como fatalistas – firmadas em uma lógica de imutabilidade e de *assujeitamento* dos envolvidos às condições impostas, mas que precisam ser superadas e neste movimento traduzidas como possibilidade de transformação. Estas concepções e discursos assumidos e aceitos no contexto da sociedade estão arraigados também nas compreensões individuais de cada cidadão sendo que, na ótica de Dias (2006, p. 21), um exercício dialético quando aplicado neste contexto buscará compreensões a cerca da realidade, perpassando pelo diálogo e pelas discussões com objetivo focado em transformações em todos os sentidos da vida em sociedade.

1.1 O Processo de Globalização e suas Implicações no Entendimento de Sociedade Civil e de Sociedade Política

Frente ao cenário de globalização e mundialização da economia, com a eliminação das fronteiras, com práticas de unificação de moedas, de formação de blocos econômicos e outros ajustes orientados pelas políticas neoliberais, o conceito de sociedade civil vem se ampliando, bem como surgem teorizações e pensamentos cada vez mais elaborados sobre uma sociedade civil global. Dentre as características mais significativas desta sociedade está a concepção de desterritorialização, que sugere a diminuição dos Estados-nação e a visão de que não haveria um único centro de poder, mas como um vasto império³, no qual o poder estaria infiltrado em contextos locais distintos, marcando presença contundente pela afirmação de uma conjuntura econômica, política e ideológica muito bem articulada em uma proposta descentralizadora, firmando o que Negri e Hardt (2001) chamam de Estados Individuais sustentados pelo direito internacional que evocaria o surgimento do Estado Mundial e Universal. Portanto, a descentralização passa a ser um elemento presente nos debates em torno das políticas sociais, do eixo administrativo-governamental e dos projetos de sociedade em execução no cenário mundial em transição.

Conforme asseveram Negri e Hardt o desenvolvimento do capitalismo e o modo como este é interpretado não podem ser impeditivos para que se visualize “a ruptura ou mudança da produção capitalista contemporânea e as relações globais de poder” (2001, p. 26). As mudanças decorrentes das novas configurações que se vive no macro contexto da sociedade revelam o atual projeto capitalista que,

³ Negri e Hardt (2001) na obra *Império* discutem a questão dos processos sociais que se reconfiguram frente a nova ordem mundial contemporânea, com suas implicações sobre os mercados globais, sobre os circuitos mundiais da produção e ainda sobre a nova constituição de uma superioridade política. A discussão suscitada pelos autores traz como argumento principal o fim do imperialismo, com as sucessivas crises da ordem mundial e exercício quase unânime de uma democracia transnacional que será constituidora da chamada sociedade civil global. As transformações jurídicas que se originam a partir de organismos internacionais seriam sinalizadoras de mudanças significativas na organização material da ordem e do poder mundial que, na percepção dos autores, se articularia no denominado Império. Ainda que não compactue com a ideia de fim do imperialismo, conforme sinalizam os autores, considera-se que a análise de Negri e Hardt sobre os processos de globalização e reconfiguração da sociedade nestes tempos de transição está muito bem situada e o exercício teórico-filosófico possibilita o pensamento de que o próprio sistema capitalista está em transformação e, mesmo diante das crises que se observam, sua finalidade é de autoafirmação, sendo que os constantes ajustes são apresentados com novas roupagens, porém, com velhas práticas enraizadas.

segundo os autores, reside na união do poder econômico ao poder político, com o objetivo de materializar uma ordem convenientemente capitalista. Assim ponderam ainda que, “em termos constitucionais, os processos de globalização já não são apenas um fato, mas também uma fonte de definições jurídicas que tende a projetar uma configuração única supranacional de poder político” (NEGRI e HARTD, 2001, p. 27).

Em contraposição a ideia exposta por Negri e Hardt, de que haveria um enfraquecimento do Estado-nação, Ellen Wood (2003) reaviva a discussão da emergência e necessidade cada vez mais presente de fortalecimento dos Estados Nacionais de modo a favorecer o fortalecimento do capitalismo⁴. Assim não haveria capitalismo global sem o poder regional, uma vez que o que se opera no âmbito local/regional será elemento constitutivo dos processos de globalização.

Em uma crítica aguçada, Wood (2003), na obra *Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico* expõe as contradições existentes e a inviabilidade da plena democracia nos moldes do sistema capitalista. Ao analisar a trajetória da democracia, desde a antiguidade até a concepção mais atual, desenhada no projeto americano, a autora pontua que, para a própria subsistência democrática nos moldes liberais, é necessário oportunizar a ampliação dos direitos civis e, no mesmo compasso estabelecer limites para a participação popular – em uma evidente demonstração da necessidade de se manter um controle efetivo sobre a própria democracia. Em síntese, a percepção da democracia liberal precisa ser decomposta criticamente, pois haveria um *disfarçamento* de tudo o que é histórico e ideologicamente problemático neste modelo propagado como democrático.

Deste modo a autora afirma que

[...] há nessa fórmula muito mais que a extensão do ‘liberalismo’ para a democracia liberal – ou seja, a adição de princípios democráticos, como o sufrágio universal, aos valores pré-democráticos do constitucionalismo e do

⁴ Gentili (2007, p. 239) assegura que o Estado, na perspectiva de fortalecimento do capitalismo, precisa ser um Estado forte, que atue “como fator decisivo para garantir a acumulação de capital sob uma modalidade de regulação política já predominantemente mercantil”. Assim, as ações violentas do Estado são decisivas para garantir a violência de mercado pois, interessa ao neoliberalismo tudo, menos um Estado débil, uma vez que ele precisa atuar ainda “contra as funções de legitimação, projetando e operacionalizando novas formas de intervenção”. Isto possibilita a constatação da falsidade que se esconde por trás do “discurso anti-intervencionista que fascina neo-conservadores e neoliberais em todas as partes do mundo”.

'governo limitado'. Questões muito mais problemáticas são levantadas pela *contração* da democracia em liberalismo. Já há algum tempo, existe uma convenção segundo a qual o progresso político ou a 'modernização' tomou a forma de um movimento da monarquia na direção de um 'governo limitado' ou constitucional até a democracia, e mais particularmente do absolutismo para o 'liberalismo' e para a 'democracia liberal'. Em certo sentido, o processo que estou descrevendo reverte a seqüência convencional: a democracia foi superada pelo liberalismo (WOOD, 2003, p. 197).

Com as ações propositalmente voltadas ao enfraquecimento da democracia participativa, os projetos liberais são encampados em cenários locais em nome de uma pseudoparticipação e inclusão no cenário global. A competitividade de mercado, o direito à propriedade e a supremacia das liberdades individuais acabam por ditar as normas do suposto bem-estar coletivo. A concepção de democracia nos limites do liberalismo só se torna possível com "o surgimento das relações sociais capitalistas de propriedade" (WOOD, 2003, p. 201), do que se compreende que tais relações, uma vez balizadas por princípios e valores que se distanciam do ideal de atendimento qualitativo das demandas sociais e que se conjugam às variáveis quantitativas mercadológicas, ao se infiltrarem nos contextos tanto da Sociedade Civil quanto do Estado, provocam a redefinição da democracia e seu afunilamento ao liberalismo.

A crescente firmação do capital e a preponderância deste sobre as necessidades humanas legitimam a reprodução social como um elemento a serviço da burguesia. Assim, a democracia liberal, é defendida como

[...] a forma política mais desenvolvida de uma sociedade movida pela acumulação privada de capital, pelo individualismo burguês. Ela se caracteriza pela concepção de que todos os homens são iguais e que, portanto, as leis não devem proteger um indivíduo na sua disputa com outro [...] Contudo, ao proceder assim, a lei garante não a igualdade entre os homens, mas sim a reprodução das desigualdades. Onde todos são politicamente iguais, mas socialmente divididos entre burgueses e proletários, a igualdade política e jurídica nada mais é do que afirmação social real, das desigualdades sociais (LESSA e TONET, 2008, p. 88).

É possível perceber que o termo globalização tem sido utilizado com frequência nos meios de comunicação, nos setores sociais, nos debates políticos, em grupos teóricos e cada vez mais vem ganhando força e se fazendo presente na atualidade, porém, as alusões que se faz superficialmente em torno deste tema não

cooperam para que os entendimentos produzidos possam se traduzir em ações de antagonismo crítico ao sistema que aí está posto e que tenazmente se concretiza e se alimenta em um modelo de sociedade cada vez mais excludente, individualista e antidemocrática. Mesmo que a ideologia firmada em torno da globalização e os processos neoliberais queiram, em uma tentativa de convergência de opiniões em seu favor, explicitar um caminho democrático para suas práticas, com abertura do diálogo entre países e instituições e maior participação social, todas estas ações são esvaziadas diante da incompatibilidade existente entre democracia e capitalismo. A defesa de uma oposição entre um sistema que tem suas premissas marcadas claramente pelo viés econômico-exploratório, com base na mais-valia e na negação do direito do trabalhador sobre os bens por ele produzidos e a democracia, enquanto expressão da liberdade e da igualdade entre os homens é, claramente, exposta por Wood (2003) quando presume que o entendimento da democracia deve ir muito além dos limites impostos pelo capitalismo e que, pontualmente, neste sistema não há liberdade como se propaga, sendo a única liberdade existente aquela que envolve o mercado e seus interesses.

A perspectiva dialética de compreensão da realidade, aqui proposta, requer uma retomada histórica em busca da exploração de dois conceitos essenciais para uma análise de contextos mais atuais: sociedade civil e sociedade política. Estes conceitos são discutidos inicialmente tendo por base os pensadores clássicos e a partir deles se insere o debate arrolado pelos pensadores contemporâneos, por serem considerados os definidores ou balizadores de teorias que serão significativas para a compreensão do Estado e da sociedade civil que se materializa na contemporaneidade e que exige entendimento crítico que se traduza em reflexão e ação transformadora. Operar sobre a realidade que se mostra socialmente determinada não pode ser uma ação de sujeição ao conformismo, mas, perspicazmente, buscar novas trilhas que levem a um futuro melhor do que este que se aponta como certo e imediato e definir estratégias para o agir sobre as incertezas do jogo social deve ser o mote principal que mobiliza um projeto de sociedade.

1.2 Sociedade Civil e Sociedade Política: o Debate em Torno das Posições Liberal e Crítica

As compreensões em torno do conceito de sociedade civil têm levantado inúmeros debates, com divergentes opiniões, ao longo dos tempos. Este conceito, revisitado historicamente conforme os contornos dados ao campo das ideias políticas, ideológicas e estruturais da sociedade e de governos vão se consolidando/reconfigurando com base nestes mesmos elementos. Assim, com o propósito de compreender as perspectivas já discutidas por diferentes autores, busca-se a partir de Hobbes, Locke, Rousseau perceber os contornos da percepção liberal. Quanto à concepção crítica situam-se expoentes teóricos como Hegel, Marx, Engels, Gramsci e pensadores contemporâneos que a eles se referem, como Bobbio, Brandão, Gruppi, Coutinho, Duriguetto e outros quando se insere a possibilidade de discussão sobre a temática.

Wood (2003) discute algumas dessas concepções que, grosso modo, procuram caracterizar a sociedade civil que, defendidas por distintos grupos, muitas vezes apresentam equívocos próprios de uma expansão deste conceito – que cobre desde instituições, lares e associações voluntárias até o sistema econômico capitalista – para servir aos mais variados fins. Assim é possível perceber a defesa, por um determinado grupo, da sociedade civil como “uma arena de liberdade (pelo menos potencial) fora do Estado, um espaço de autonomia, de associação voluntária e de pluralidade e mesmo conflito, garantido pelo tipo de ‘democracia formal’ que se desenvolveu no Ocidente” (WOOD, 2003, p. 208).

Nesta perspectiva, a distinção entre Estado e sociedade civil é marcada por antagonismos cada vez mais crescentes entre poder político e poder social, direito público e direito privado, Estado (e seus órgãos policiais, legais, administrativos, culturais) e o espaço não-estatal (regulado pelo mercado, controlado pelo poder privado e organizado voluntariamente). Outros grupos destacam o uso que se faz da sociedade civil como “um código ou máscara para o capitalismo” (WOOD, 2003, p. 210), exatamente por tornar invisível a lógica totalizadora e coercitiva deste modo de produção, reduzindo todo o sistema social do capitalismo a um conjunto de instituições e relações isoladas do Estado, sendo esta a principal característica que distingue sociedade civil nesta concepção. Nesta posição a ideia é fazer

desaparecer o conceito de capitalismo ao fragmentar a sociedade, “sem nenhum poder superior, nenhuma unidade totalizadora, nenhuma coerção sistêmica – ou seja, sem um sistema capitalista expansionista e dotado de capacidade de intervir em todos os aspectos da vida social” (WOOD, 2003, p. 210). O que estaria em jogo, nestas defesas que se propagam em torno da sociedade civil, é que, por ser um conceito tão abrangente, paga-se um alto preço pelas generalizações, visto que elas confundem e disfarçam tanto quanto revelam.

Wood, contrapondo-se a estas concepções que tentam dar um espaço específico à sociedade civil para encobrir o capitalismo, se vale da posição de Gramsci de que “o conceito de ‘sociedade civil’ deveria ser, sem ambiguidades, uma arma contra o capitalismo, nunca uma acomodação a ele” (2003, p.208).

A sociedade civil, em função de sua constituição conceitual, se desenvolve por um percurso que tem sua origem nas concepções jusnaturalistas e que avança até o momento contemporâneo, quando as ideias marxistas em torno deste conceito são utilizadas com mais frequência (BOBBIO, 1995). Observa-se que neste percurso histórico ocorrem profundas alterações no modo de compreender a sociedade civil, pois, em termos gerais, a doutrina do jusnaturalismo contemplava o termo em contraposição à sociedade natural, configurada como Estado, enquanto sociedade política. A exigência de fundação dos Estados Nacionais, entretanto, evoca uma transposição de estado de natureza para a compreensão de uma sociedade civil. Esta distinção demarcou a separação entre o Estado como espaço público e a sociedade civil entendida como o *locus* privado.

1.2.1 Compreensões em torno da sociedade civil e da sociedade política a partir da visão liberal

Ainda que o conceito de sociedade civil esteja em voga no momento atual, este termo e sua compreensão está há muito tempo na ordem de discussões e debates de teóricos clássicos como Hobbes, Locke, Rousseau entre outros, que, em suas contundentes defesas demonstram como intenção investigar as contradições existentes entre o estado de natureza e a tentativa de inserção do homem em uma

sociedade civil, a partir de um contrato de governo pautado nas concepções legais e orientadoras da vida em sociedade.

Em sua origem de discussão a temática da sociedade civil encontra em Thomas Hobbes um dos primeiros pensadores modernos que busca reunir elementos para doutrinar a questão da sociedade. Em específico suas concepções articulam que tanto os comportamentos quanto os valores humanos podem ser determinados a partir de estratégias que possam medir os efeitos e os resultados que as ações provocam no alcance dos interesses dos distintos grupos (DURIGUETTO, 2007, p. 35).

A partir de Hobbes os demais pensadores clássicos procuram definir a sociedade civil na perspectiva de Estado que reflete o seu antagonismo ao estado de natureza humana. Ao apresentar sua concepção de homem em estado natural, cujas relações travadas eram possíveis sem qualquer inferência ou autoridade que pudesse mediar tais relações, Hobbes principia por uma construção hipotética de homens amedrontados frente aos desatinos e incertezas, preocupados exclusivamente com sua conservação, sem terem presentes ainda a ideia de propriedade, sendo que os homens viviam sem a tutela do Estado. A partir deste quadro é que se apresenta a proposição para a existência do Estado. Ao se fundar na garantia da efetividade do contrato pactuado entre os homens e Estado, percebe-se que aqueles transferem o seu direito de defesa individual a este que se compromete a zelar e reger os direitos da coletividade.

A partir da chamada Lei Natural, cujo nascedouro emerge do direito delimitado pela própria natureza e tem seu valor firmado a todos os homens indistintamente, Hobbes visualiza o passo decisivo para a passagem do estado de natureza ao Estado Civil. Conforme define o filósofo inglês:

A lei civil e a lei natural não são diferentes espécies, mas diferentes partes da lei, uma das quais é escrita e se chama civil, e a outra não é escrita e se chama natural. Mas o direito de natureza, isto é, a liberdade natural do homem, pode ser limitado e restringido pela lei civil; mas, a finalidade das leis não é outra senão essa restrição, sem a qual não será possível haver paz. E não foi outra a razão pela qual a lei surgiu no mundo, senão limitar a liberdade natural dos indivíduos, de maneira tal que eles sejam impedidos de causar dano uns aos outros, e em vez disso se ajudem e se unam contra o inimigo comum (HOBBS, 2003, p. 228).

Hobbes suscita inicialmente, em sua teoria, a discussão da hipotética convivência dos homens sem o Estado – o que poderia provocar a extinção da própria humanidade, para só então avançar na defesa do Estado Soberano, cuja atribuição seria a manutenção da harmonia da sociedade. Ainda que suas ideias estivessem comprometidas com a perspectiva de defesa do absolutismo estatal real são essenciais para firmar uma crítica ao pensamento medieval envolto em explicações abstratas e ontológicas da realidade. Conforme assevera Hryniewicz:

Influenciado pelo racionalismo cartesiano, pelo utilitarismo científico de Bacon e pela nova física de Galileu, Hobbes desenvolveu uma violenta crítica à concepção medieval de filosofia. Os filósofos medievais não passam de cultores do vazio ou arautos da discórdia. Cultores do vazio porque fundamentam as suas discussões em conceitos metafísicos estéreis e arautos da discórdia porque não hesitam em misturar elementos de fé com elementos de filosofia (HRYNIEWICZ, 2001, p. 374).

Em *O Leviatã* (obra publicada em 1651), Hobbes apresenta as regras essenciais que deveriam reger a vida social dos grupos humanos. Ao perseguir a ideia de uma sociedade em harmonia ressalta-se, dentre as diversas leis, a necessidade da procura e manutenção da paz; a defesa de si mesmo de modo incondicional e por todos os meios; o cumprimento dos acordos que forem celebrados; a gratidão, complacência e perdão entre os homens; que em caso de vingança os homens não visualizem apenas o mal passado, mas, também, o bem futuro; que o ódio ou desprezo a outrem não seja declarado e que todos possam ser reconhecidos como iguais por natureza (HOBBS, 2003). O acordo celebrado entre os homens, em nome da proteção e segurança será sinalizador de uma organização em sociedade. Entrementes, ainda que na visão hobbesiana, a lei civil e a lei natural não estejam figuradas em diferentes espécies, mas se constituem em diferentes partes da lei, a liberdade natural pode sofrer restrições impostas pela lei civil. Conforme expõe o filósofo “a obediência à lei civil também faz parte da lei natural” (HOBBS, 2003, p. 228), exatamente quando os valores como equidade, justiça, gratidão e outras virtudes morais próprias da lei natural (e que, portanto, não dependiam de uma lei escrita que as determinasse) são balizadas pela lei civil, subjugada pelo soberano ao povo, para que as observe sob auspícios e obrigatoriedades da lei civil, cuja não observação se traduz em punição e restrições.

A formulação do conceito de sociedade civil definido por Hobbes acaba por permear o pensamento de muitos teóricos jusnaturalistas/contratualistas que o sucederam, como por exemplo, Locke e Rousseau. Categorias pertencentes ao pensamento hobbesiano, como indivíduo e estado de natureza, propriedade e liberdade serão pontos fundamentais à expansão e configuração das obras e teorias elaboradas por estes autores e anunciam a perspectiva das ideias liberais. Decorrente deste processo de apropriação e aproximação das representações em torno do conceito de sociedade civil verifica-se uma reelaboração do pensamento de Hobbes.

A defesa dos direitos inalienáveis, dentre eles o da propriedade, é tema central no liberalismo e passa a ser percebido por Locke como um direito natural a que todos os homens, sem qualquer distinção tinham direito dentro do estado de natureza. Em sua obra *Segundo Tratado sobre o Governo* (Locke, 2006, p. 69) pondera que o homem, ao nascer é dotado do “direito a perfeita liberdade e gozo ilimitado de todos os direitos e privilégios da lei da natureza”. Esta perspectiva está associada ao dever e ao poder de lutar contra todos, se necessário for, na defesa da propriedade, seja ela configurada como a vida, a liberdade e ou os bens materiais.

Neste sentido, a visão de Locke em relação ao Estado se consolida na necessidade deste ser o garantidor do direito natural inviolável da propriedade. Em suas palavras manifesta que:

[...] uma vez que uma sociedade política não pode existir nem manter-se sem ter em si o poder de preservar a propriedade e, para isso, punir as ofensas cometidas contra qualquer dos seus membros, só podemos afirmar que há sociedade política quando cada um dos seus membros abrir mão de próprio direito natural transferindo-o à comunidade, em todos os casos passíveis de recurso à proteção da lei por ela estabelecida. E assim, excluído todo julgamento privado de cada cidadão particular, a comunidade torna-se árbitro em virtude de regras fixas estabelecidas, impessoais e iguais para todos [...] (LOCKE, 2006, p. 69).

A maioria dos filósofos jusnaturalistas compactua com a noção de sociedade civil como garantidora da propriedade, o que será debatido por Rousseau em uma visão que contraria esta noção, quando questiona, na obra *Discurso sobre a desigualdade* (publicada em 1755), a submissão do direito natural à lei civil como forma de legitimar o engano de uma suposta segurança quando o povo aceitasse o

jugo dos ricos e poderosos, negligenciando sua liberdade em favor da escravidão. Assim este filósofo indaga “com efeito, porque se entregaram a si mesmos a superiores, se não foi para defendê-los contra a opressão e proteger seus bens, suas liberdades e suas vidas que são, por assim dizer, os elementos constitutivos de seu ser?” (ROUSSEAU, 2007, p. 77), – e avança, ao refletir sobre concepções anteriormente levantadas por Locke, de que “ninguém pode vender sua liberdade a ponto de se submeter a um poder arbitrário que o trate segundo a sua fantasia” (Ibid., p. 80), pois isto seria dispor da própria vida que, em sentido mais restrito, não lhe pertenceria.

A submissão do povo em busca de defesa que só os poderosos poderiam oferecer os tornava escravos de uma liberdade que se limitaria ao plano das ideias ou fantasias. Com base nestes entendimentos Rousseau percebe o terreno preparado para a fundamentação das noções em torno da sociedade e da necessidade dos governos e suas leis.

Essa foi ou deve ser a origem da sociedade e das leis que deram novos entraves ao fraco e novas forças ao rico, destruíram sem retorno a liberdade natural, fixaram para sempre a lei de propriedade e da desigualdade, de uma astuta usurpação fizeram um direito irrevogável e, para proveito de alguns ambiciosos, sujeitaram para o futuro todo o gênero humano ao trabalho, à servidão e à miséria (ROUSSEAU, 2007, p. 74-75).

A sociedade civil estaria fundada na concepção de quem primeiro “cercando um terreno, se lembrou de dizer: ‘Isto é meu’ e encontrou pessoas bastante simples para o acreditar” (ROUSSEAU, 2007, p. 61). Conquanto encontrasse no povo alguém que acreditasse em suas falácias, os detentores do poder econômico se perpetuariam em sua ganância ampliando as desigualdades.

É importante salientar que Rousseau, filósofo suíço, fortemente influenciado pelo iluminismo francês do século XVIII – movimenta-se em torno da efervescência política e social nos momentos derradeiros que antecedem a Revolução Francesa (1789), contraria o absolutismo real como soberania divina para defender o poder que, como força e legitimidade, pertence e emana do povo. Ao considerar o homem como um ser naturalmente bom que ao longo de sua vida acaba por se deturpar em função das influências dogmáticas e autoritárias que lhe são impostas pelo poder, propõe uma crítica ferrenha à organização social de sua época e compactua com a

ideia de que o direito de liberdade associa-se ao direito da igualdade – sendo que nesta aproximação residiria a verdadeira cidadania, com a possibilidade de eleição dos representantes para o exercício do poder. Seu entendimento acerca dos direitos dos homens é assim assinalado:

Se por acaso se procurar saber em que consiste precisamente o maior de todos os bens, que deve ser o objetivo de todo sistema de legislação, verificar-se-á que se reduz a dois objetos principais: a liberdade e a igualdade. A liberdade, porque toda dependência particular é outra tanta força subtraída ao corpo do Estado; a igualdade, porque a liberdade não pode subsistir sem ela (ROUSSEAU, 2008, p. 76).

Ambos os direitos: liberdade e igualdade são, na concepção de Rousseau, inalienáveis em contraposição ao conceito de propriedade, enquanto último termo do estado de natureza – configurado como elemento de transição entre o mundo natural e o mundo civilizado. A propriedade, diferentemente da concepção assumida por Locke e demais filósofos jusnaturalistas, que a consideravam um direito inalienável, em Rousseau tem sua origem associada ao entendimento de trabalho. Neste sentido, Silva Neto (2005) descreve a compreensão de propriedade presente em Rousseau, no espaço delimitado da terra, onde, por exemplo, são exercidas as mais diversas atividades, como a metalurgia, a agricultura e outros ofícios com vistas à satisfação das necessidades humanas. Em torno destas necessidades, os homens, que anteriormente eram livres agora se tornam escravos uns dos outros. Decorrente das relações baseadas na ambição em torno da propriedade já não se produzem apenas bens que serão úteis à sobrevivência, mas que servem, enquanto excedente e fruto da ambição de uns poucos, ao acúmulo de capital.

1.2.2. A discussão sobre sociedade civil e sociedade política no pensamento crítico

É perceptível que os jusnaturalistas não opõem Estado/sociedade civil, mas a oposição fica delimitada em torno do estado de natureza, identificado como sociedade natural e do estado civil, entendida como sociedade política ou civil (BOBBIO, 1999). Uma nova reconfiguração para o conceito de sociedade civil, no entanto, se dará a partir da gama de compreensões que se complexificam com a argumentação da temática sob o pensamento de autores como Hegel, Marx,

Gramsci e outros teóricos contemporâneos, em especial quando se apresenta com sentido de esfera das relações sociais em antagonismo a esfera das relações políticas (BOBBIO, 2003, p.34).

Na percepção de Bobbio (1982) há duas tendências entre os teóricos contemporâneos em relação à teoria de Estado. Inicialmente, encontram-se os estudiosos da filosofia do direito de Hegel que, ao centrarem seu foco de análise exclusivamente na teoria de Estado acabam negligenciando a sociedade civil. Posteriormente, em decorrência dos aprofundamentos dos estudos hegelianos, os teóricos marxistas calcam o debate em torno das relações estabelecidas por Hegel no sentido de aproximação com o método dialético. Gramsci será o primeiro teórico marxista, dentre os intelectuais italianos, a desenvolver uma percepção de sociedade civil com base em compreensões preliminares assentadas no conceito que envolve tanto a esfera política quanto a civil.

Brandão (1996) em contraposição ao pensamento de Bobbio, anteriormente apresentado, destaca que:

Do ponto de vista teórico, o Hegel da Filosofia do direito é o primeiro - e não Marx - a fixar o conceito de sociedade civil como algo distinto e separado do Estado político, distinção apenas pressentida pelos pensadores contratualistas e que substitui, deslocando e subvertendo os seus conteúdos, tudo o que estes filósofos elaboraram através dos conceitos de estado de natureza e estado civil (BRANDÃO, 1996, p. 72).

Estas percepções distintas da origem do pensamento moderno em torno da temática do Estado e da sociedade civil, porém conduzem a um ponto em comum que se entrecruza na consolidação histórica como um movimento dialético, não se esgota em uma única vertente de pensamento, mas que avança em sua complexidade e compreensão exatamente por considerar o contexto de produção dos sentidos em diferentes espaços e tempos.

Na Inglaterra do século XVII, a ascensão da burguesia ao poder será o elemento propulsor para a separação entre Estado e sociedade civil, o que de fato ocorrerá apenas no século XVIII. Conforme observa Gruppi (1980) esta separação marca a distinção entre o público (Estado) e o privado (sociedade civil). Assim, a burguesia compreende que o papel prioritário do Estado está posto em função de proteção da propriedade privada sendo que os direitos desta propriedade seriam

fixados na esfera da sociedade civil. Com isto, surge a noção liberal-burguesa da sociedade civil como um lugar privilegiado para os proprietários, sendo que ao Estado caberia apenas a atenção às questões de liberdade econômica. Isto pressupõe que o controle do próprio Estado estaria nas mãos da burguesia, enquanto proprietários.

Bobbio (2007, p.34) é enfático ao afirmar que devemos “o uso de *sociedade civil* no significado de esfera das relações sociais distinta da esfera das relações políticas” a pensadores como Hegel e a Marx. Mas, se na reconfiguração do conceito de sociedade civil estes teóricos alemães a consideravam separada do Estado e determinada pelas relações que se estabelecem no plano econômico, será, conforme assevera Coutinho (1981), com o pensador italiano Antonio Gramsci que se apresentarão elementos fundamentais para uma compreensão atual de sociedade civil, em especial quando este a define como uma conjunção de instituições responsáveis por elaborar e difundir ideologias que serão determinantes para a hegemonia de classes.

Primeiramente, o pensamento de Hegel irá se voltar às ideias anteriormente expostas por Rousseau no que diz respeito à democracia, porém, progressivamente suas discussões avançam na percepção da vontade geral que estaria centrada e em sintonia com a compreensão de sociedade civil, em decorrência de transformações que se manifestam no modo de operar as ações na sociedade liberal-burguesa.

Neste sentido, a ideia de sociedade moderna e suas articulações sofre transformações pois,

[...] não podem ser mais caracterizadas por uma unidade indivisa de relações comunitárias (como propunha Rousseau no Contrato), mas por uma emancipação de princípios subjetivos e particulares, que passam a construir um ‘sistema de necessidades’ típico da sociedade burguesa (DURIGUETO, 2007, p. 44).

É na esfera da sociedade civil, portanto, que a concepção hegeliana passa a contemplar todas as ramificações da vida em suas múltiplas relações econômicas, em função das regulações e dos mecanismos de reprodução social. As acepções do liberalismo, a partir da autonomia individual estarão imbricadas com a reconstrução de uma ordem social embasada na prioridade do público sobre o privado

(COUTINHO, 1997). Por outro lado, na esfera estatal estariam expressas as vontades universais que se formulam no entorno das vontades particulares da sociedade civil.

Hegel tem sua percepção desenvolvida com profundidade em torno das tarefas políticas e ideológicas centrais que caberiam ao Estado na nova sociedade. Estas tarefas desempenhadas pelo Estado não poderiam ser cumpridas nem pelos mercados nem pela sociedade civil, visto que a lógica capitalista, baseada na destruição, no individualismo e na lucratividade exagerada requer um Estado forte, que se estabeleça em todos os países capitalistas desenvolvidos. Este fortalecimento do Estado visa atenuar a lógica exploratória, minimizando os sacrifícios da sociedade toda em função dos interesses do capital. Em Hegel ocorre com propriedade a discussão sobre essa necessidade absolutamente passada por alto pelos clássicos do liberalismo político (BÓRON, 2006).

Coutinho destaca que o pensamento hegeliano de sociedade civil situa-se dentro de um sistema de atomística, ou seja:

[...] embora cada qual busque nela o seu interesse privado, a divisão do trabalho que assim se estabelece cria um 'sistema', levado a que a satisfação dos carecimentos de cada indivíduo dependa do trabalho do outro. Como o trabalho está dividido por ramos, cada ramo desenvolve interesses particulares próprios, o que leva a constituir-se em corporação, aquela tem como objetivo defender o interesse coletivo de seus integrantes [...] é através das corporações (ou seja, de um sujeito coletivo) que a eticidade penetra na sociedade civil (COUTINHO, 1994, p. 133).

Portanto, enquanto Hegel tenta caracterizar o Estado em um sentido de conservação e superação da sociedade civil e seu modelo de Estado comporta um sistema não divisível em vários setores autônomos (MONTAÑO, 2002), Marx iniciará seu estudo teórico com severas críticas à concepção de Estado, de política e do direito expostos na filosofia hegeliana, em especial em seus escritos que configuram na obra *A crítica da filosofia do direito de Hegel*. É neste aspecto que Marx irá sustentar um significado político que tem sua essência como atividade prática e possui um significado expresso no conjunto da vida social (BORÓN, 2006).

Conforme discussão provocada por Bóron (2006), em Marx se dará o contrapondo do pensamento hegeliano, que buscava localizar o Estado na esfera da

racionalidade e da eticidade e apontava o lugar da sociedade civil e a família em momentos particulares e epifenomênicos da vida estatal. A falha apontada está localizada na renúncia em elaborar teoricamente as densas mediações existentes entre a política e o Estado e o restante da vida social.

As críticas de natureza teórico e prática que Marx faz à questão de Estado e sociedade civil apresentada por Hegel serão perseguidas ao longo de toda sua produção teórica, porém, ele irá mais além e, em conjunto com Engels definirá importantes aportes teóricos para o entendimento de uma economia política que estará dando os contornos da sociedade contemporânea. Deste modo, busca-se estabelecer, através da economia política de Marx a radicalidade de uma crítica social que extrapola o homem abstrato e que adentra na anatomia da própria sociedade civil com o intuito de compreender o homem em sua essência (BORÓN, 2006).

Em Marx e Engels estarão postas as categorias de sociedade civil e Estado, em uma identificação com estrutura e superestrutura. Ambos os teóricos discordam, neste sentido de Hobbes e Rousseau, quando estes percebem o Estado identificado com a eliminação do tenso estado de natureza e a busca da paz, e aqueles percebem a perspectiva da luta de classes que pressupõe o movimento de guerra constante. De igual modo, se colocam em choque contra a teorização de Hegel, pois o Estado não pode ser compreendido apenas como superação da sociedade civil, antes, porém, deve ser entendido como um produto dela (MONTAÑO, 2002). Nas discussões inseridas na obra *A Ideologia Alemã*, Marx e Engels (2009) teorizam que a sociedade civil é o verdadeiro palco da história, ou seja, em torno dela, e nas ações e movimentos operados por ela se fixam os demais elementos da estrutura econômica e da própria organização estatal.

Na concepção de Marx e Engels (2009) a noção de sociedade civil permeia todo o conjunto das relações materiais operados pelos indivíduos dentro de um determinado estágio de desenvolvimento das forças produtivas, do que entende sociedade civil como infraestrutura econômica. O que se percebe, em oportunidade posterior, é que Antonio Gramsci, a partir das teorizações de Marx, contextualizará e traduzirá em conceitos as distintas e significativas transformações que ocorrem em seu momento histórico. Neste sentido, buscará focar a ideia de sociedade civil na esfera da superestrutura, ou seja, quando as bases estruturais são complementadas

através das relações que se estabelecem no âmbito social, político e jurídico. Bottomore (2001) pondera que, enquanto Marx insiste na separação entre Estado e sociedade civil, em Gramsci se percebe uma ênfase na inter-relação entre estas duas esferas, quando o Estado, “estritamente concebido como governo, é protegido pela hegemonia organizada da sociedade civil, ao passo que a hegemonia da classe dominante é fortalecida pelo aparelho coercitivo estatal” (BOTTOMORE, 2001, p. 352).

Situado num contexto histórico diferenciado, Gramsci, em uma de suas cartas assevera que o conceito de Estado é comumente

[...] entendido como Sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo para amoldar a massa popular ao tipo de produção e à economia de dado momento) e não como um equilíbrio da Sociedade política com a Sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a sociedade nacional inteira exercida através das chamadas organizações privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas, etc.), e justamente na sociedade civil em particular operam os intelectuais... (GRAMSCI, 1987a, p. 224).

Os avanços no pensamento de Gramsci permitem compreender a sociedade civil que se diferencia dos conceitos dos filósofos clássicos anteriores: em primeiro plano do jusnaturalismo, que aproximava este conceito da natureza dos contratos e das liberdades econômicas; também se distancia da lógica hegeliana, quando a sociedade civil estaria articulada essencialmente em torno do Estado; ainda, diverge da definição de Marx, que concebe a sociedade civil no espaço exclusivo das relações econômicas e da hegemonia burguesa (DURIGUETTO, 2007).

As primeiras décadas do século XX serão marcadas por uma mudança radical no papel do Estado, exatamente em um período em que emergem com intensidade os movimentos da sociedade civil. Será através da articulação classista, concentrada nos sindicatos de trabalhadores e no surgimento de partidos de massa que a sociedade civil terá a possibilidade assumir uma natureza material real.

Ao inserir a sociedade civil na esfera da superestrutura, Gramsci a situa também no campo das ideologias e da política. A superestrutura se materializa mediante a organização da classe dominante que, através da articulação econômica e do uso dos aparelhos midiáticos e demais instrumentos hegemônicos alicerçados

nas instituições sociais buscam defender e manter consensos em relação aos seus projetos, legitimados por vias consideradas democráticas.

Em uma compreensão a cerca da concepção de homem que, por sua natureza essencialmente egoísta tem sua conduta marcada por estímulos de castigo e recompensa, Chomsky (1999) ajuíza uma querela em torno da problemática das instâncias políticas e sociais.

Em uma perspectiva histórica, o autor pondera que:

A resposta histórica sistemática que o homem encontrou é o Estado. O Estado é o agente civilizador que impede a guerra civil: na sua forma absoluta, como o *Leviathan* de Hobbes, “domesticado”, como o Estado constitucional de Locke, ou como o princípio ético na filosofia de Hegel, culminando seu desenvolvimento no Estado de direito – a reconciliação entre o poder absoluto e o direito individual – ou, como em Marx, na assimilação da sociedade política por parte da sociedade civil (CHOMSKY, 1999, p. 199-200).

Portanto, o Estado se constitui em uma organização social que se reveste de uma dimensão muito ampla, conjugando os organismos públicos e privados de dominação burguesa com vistas à sustentação do modo de produção capitalista. O pensamento gramsciano e seu entendimento amplo de Estado se traduz na noção de sociedade política relaciona-se essencialmente “ao núcleo governamental que exerce o domínio legal por meio dos mecanismos de coerção sobre toda a sociedade, bem como a sociedade civil, compreendendo os aparelhos privados de hegemonia” (PERONI, 2007, p. 41).

Frente às considerações em questão, verifica-se a pertinência da posição de Gramsci no sentido de compreender o Estado como uma conjugação entre sociedade civil e sociedade política, considerando que uma depende da outra em um sentido de complementaridade e de retroalimentação de modo a ajustar interesses e percepções que movem os grupos sociais. Deste modo, a sociedade civil passa a ser entendida como “o conjunto de organismos designados vulgarmente como *privados*” (GRAMSCI, 2001, p.20) que correspondem à função de hegemonia, sendo o *locus* em que se inserem todas as instituições sociais (partidos, sindicatos, sistema educacional, organizações classistas, a mídia e outros) que de alguma forma são responsáveis pelo processo de elaboração e de propagação das

ideologias construídas. Por sua vez, o Estado, em Gramsci, pode ser entendido como a articulação destas instituições ditas privadas da sociedade civil que travam lutas nas lutas na tentativa de sobrepor-se hegemonicamente. Deste modo, a sociedade civil é percebida como uma das principais esferas do Estado, ao lado da sociedade política.

Contudo, é preciso que se atente para ressignificações que, no momento da atual conjuntura neoliberal, se quer empregar aos conceitos críticos de sociedade civil. Num claro movimento antagônico aos ideais expressos na concepção gramsciana se observa um discurso pós-moderno, por vezes velado, mas quase sempre contundentes, com vistas a justificar o desaparecimento dos conflitos e das classes.

A partir destas reelaborações intencionalmente apresentadas no conjunto das acepções que expressam entendimentos de sociedade civil podem ser identificadas atribuições à esfera da sociedade civil quando o jogo neoliberal quer, a todo custo, fazer crer que somente nela se operam mecanismos capazes de atuar na resolução das contradições sociais, dos conflitos e dilemas/demandas que surgem em seu contexto.

Daí, se conclama a sociedade civil, através de movimentos sociais, Organizações Não-Governamentais, entidades comunitárias e outros grupos particulares para, em uma dinâmica conjunta, atuarem como “parceiros do Estado na implementação de determinadas políticas” (LEHER, 2002, p. 162). Estas parcerias que se estabelecem trazem em seu bojo o emprego da acepção de sociedade civil em uma perspectiva idealizada e reducionista uma vez que evoca a ação formal desses organismos, ao mesmo tempo em que se atrela ao fio condutor que apregoa um modelo de Estado Mínimo.⁵

1.3 Entre o Ideológico e o Político: os Partidos e a Reconfiguração do Estado

Gramsci (2001) situa a articulação entre sociedade civil e sociedade política em um nível aproximado de relações de poder. A imbricação entre as instâncias

⁵ Estas concepções se constituem em elementos de discussão, especificamente, no segundo capítulo deste estudo, quando se busca compreender o atual modelo de Estado e as implicações das ações políticas e econômicas sobre o contexto social, com ênfase na definição das políticas públicas.

permite a compreensão do Estado, como governo, localizado na esfera da sociedade política, assim como na esfera da sociedade civil.

A política, em um sentido amplo, expressa antagonismos entre classes que na disputa e no embate de suas alianças e produções extrapola o plano institucional e situa-se no âmbito das lutas hegemônicas, na perspectiva de consolidar um determinado tipo de sociedade. Dias (2006) considera que a percepção da política em seu sentido mais amplo significa a predisposição para compreensão das concepções, ou marxista ou liberal, não apenas no extrato teórico, mas como armas para a luta de classes.

Em Badiou e Rocha, se distingue um posicionamento claro sobre o entendimento acerca do conceito política, quando este é associado a ideia de que:

[...] a política é transformação. Transformação quer dizer que nenhuma situação deve ser considerada como fechada quanto à possibilidade ou fonte de possibilidades. A política é prescrição de possibilidades numa situação, possibilidade adotada como organizadora de um processo sob controle e seguido coletivamente. Podemos falar de fins, mas não de um fim [...] (BADIOU e ROCHA, 1995, p. 123).

No sentido de organização das forças hegemônicas a opção por uma determinada teoria pode ser mais do que um exercício intelectual, pois, “essas teorias (e suas práticas) permitem construir, consolidar, alterar ou destruir formas específicas de dominação classista” (DIAS, 2006, p. 61). Neste sentido, pensar as políticas, no sentido de como elas são pensadas, projetadas e construídas, implica em visualizar um campo que não se limita às ações de um determinado ou de vários grupos, mas que também perpassa pelas questões ideológicas e de compreensão de sociedade que estes mesmos grupos articulados ou individualmente expressam.

1.3.1 Das ideologias à dominação política

As ideologias presentes em cada partido político serão motivo de confronto ou de antagonismos ao tipo de sociedade almejada. Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), no *Dicionário de Política* discutem o termo ideologia e referendam que este possui uma gama de significados que lhe são atribuídos, seja na linguagem política

prática, ou nas linguagens filosóficas, sociológicas e político-científicas. Diante desta complexidade de multiplicidade de entendimentos, os autores buscam compreender o termo a partir de seu *significado fraco* ou de seu *significado forte*. Assim, no seu significado fraco, ideologia submete a um “conjunto de idéias e de valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos” (Ibid., p. 585). O conceito de ideologia de Marx será a base para o que Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) entendem por significado forte, ou seja, fixa-se no “entendido como falsa consciência das relações de domínio entre as classes [...] uma falsa crença” (Ibid., p. 585). Diante desta divisão conceitual apresentada a ideologia em seu significado fraco caracteriza-se como conceito neutro, “que prescinde do caráter eventual e mistificante das crenças políticas” (Ibid., p. 585). Em relação ao seu significado forte, o conceito ideologia assume uma caracterização negativa que “denota precisamente o caráter mistificante de falsa consciência de uma crença política” (Ibid., p. 585).

As posturas ideológicas que permeiam todo viver dos homens se identificam com as perspectivas hegeliana/marxista e também gramsciana uma vez que estas não se contradizem quando partem da percepção de inexistência de neutralidade nas ações práticas ou abstrações intelectuais. Se há falsidade na relação ideologia *versus* prática, também há consensos de que não é possível o distanciamento total das ideologias, pois estas se pressupõem presentes em qualquer posicionamento que se assuma como pretensa verdade.

Convém lembrar que Marx e Engels discutem o termo em *A ideologia alemã* (1845/1846) em um sentido de crítica ao idealismo presente nas concepções dos filósofos hegelianos, que centravam suas análises no plano abstrato, sem partir da base material das relações sociais e na estrutura econômica, nas quais efetivamente elas têm sua base. Neste contexto, Japiassú e Marcondes (1996) definem o conceito de ideologia como:

[...] um fenômeno de superestrutura, uma forma de pensamento opaco, que, por não revelar as causas reais de certos valores, concepções e práticas sociais que são materiais (ou seja, econômicas), contribui para sua aceitação e reprodução, representando um ‘mundo invertido’ e servindo aos interesses da classe dominante que aparecem como se fossem interesse da sociedade como um todo (JAPIASSÚ E MARCONDES, 1996, p. 136).

Os interesses de determinados grupos, no poder ou fora dele, são pensados de modo a servir como mecanismo de defesa de interesses destes mesmos grupos bem como de justificar certas ações práticas que são desenvolvidas no meio social, como se estas fossem as maneiras mais corretas e verdadeiras de pensar/executar as políticas e as contradições da sociedade. Tais artifícios, uma vez utilizados objetivam ainda o domínio sobre as classes de modo pacífico e mascarado de democrático.

Marx e Engels focam esta questão sob a compreensão de que as ideias e representações estão diretamente entrelaçadas às atividades materiais e às relações entre homens. A discussão destes teóricos gira em torno da possibilidade de analisar minuciosamente a história dos homens, pois, ao formularem suas compreensões percebiam que todo o movimento ideológico acabava por reduzir a uma falsa concepção da história. Argumentam ainda, em *A ideologia alemã* que os pensamentos dominantes

[...] não são mais do que a expressão ideal [*ideell*] das relações materiais dominantes, as relações materiais dominantes concebidas como ideais; portanto, das relações que precisamente tornam dominante uma classe, portanto as ideias de domínio (MARX e ENGELS, 2009, p. 67).

Na divisão social do trabalho surgem as contradições entre os interesses individuais e os interesses coletivos. Para Marx e Engel é através destas contradições que “o interesse comunitário assume uma organização [...] autônoma como *Estado*, separado dos interesses reais dos indivíduos e do todo” (MARX e ENGELS, 2009, p. 47). Ao mesmo tempo esta separação assume uma característica de comunidade ilusória, porém, sempre sobre a base real das relações entre indivíduos, famílias e grupos e essencialmente pelas “classes desde logo condicionadas pela divisão social do trabalho e que se diferenciam em todas essas massas de homens, e das quais uma domina sobre todas as outras” (Ibid., p. 47). Deste pensamento resulta que todas as lutas geradas no âmbito do Estado e da sociedade “não são mais do que as formas ilusórias em que são travadas as lutas reais das diferentes classes entre si” (Ibid., p. 47).

Antonio Gramsci, ao tratar da concepção política da ideologia, desloca a percepção crítica negativa dada ao termo por Marx quando este pensador, no

contexto do domínio entre as classes percebe a ideologia como falsa consciência. Gramsci a insere, sob o entendimento da totalidade das formas de consciência social – superestrutura ideológica, bem como a relaciona com os interesses de uma classe (BOTTOMORE, 2001) e a coloca, enquanto dominação, na esfera da subordinação intelectual. Por representar uma visão de mundo de um grupo que detém o domínio sobre a totalidade dos demais grupos, a ideologia representa também o domínio sobre as instituições e sobre as relações estabelecidas, seja através da educação, dos meios de comunicação, dos segmentos religiosos ou de outras convenções sociais. Gramsci amplia a noção de ideologia com o aprofundamento dado à questão da dominação política e também ao colocar em evidência o panorama cultural como instrumento elementar no processo de constituição do Estado.

Gramsci (2005) pressupõe alguns pilares essenciais que não podem ser deixados de lado na apreensão da noção de política, pois se constituem no cerne de qualquer ação humana coletiva – entendida como política em sua essência. Em primeiro plano, refere à existência real de governados e governantes, de dirigentes e dirigidos. Em torno desta base e estabelecidos certos objetivos, é preciso ver como “dirigir de modo mais eficaz e, portanto, como preparar da melhor maneira possível os dirigentes (esta é, precisamente, a primeira parte da ciência e da arte política)” (GRAMSCI, 2005, p. 11-12).

Em seguida, Gramsci (2005, p. 12) percebe a necessidade de “distinguir as linhas de menor resistência, ou linhas racionais” de modo a submeter à obediência os dirigidos e os governados. Estes pilares serão decisivos para que, na formação dos dirigentes, sejam pensadas as condições para a manutenção ou desaparecimento da divisão entre governados e governantes.

1.3.2 Os partidos políticos e a constituição de um projeto de sociedade

Os partidos políticos são, diante da premissa de que existem dirigentes e dirigidos, o modo mais adequado de dirigir e orientar as ideologias, as práticas e as ações dos grupos sociais. Portanto, se tornam necessários historicamente quando estabelecidas “as condições para o seu ‘triunfo’, para sua inelutável transformação

em Estado, estão ao menos em via de formação e permitem prever normalmente os seus desenvolvimentos ulteriores” (GRAMSCI, 2005, p. 15).

Três grupos de elementos são indispensáveis para a existência de um partido político – o que será descrito por Gramsci em *Notas sobre Maquiavel* (2005), ao discutir sobre a impossibilidade de destruição do partido por meios normais. Inicialmente Gramsci vê na fidelidade e na disciplina os principais fatores de participação de um grupo de elementos difusos, composto de homens comuns que, em nome de tais fatores abrem mão do espírito criativo e da capacidade altamente organizativa. Se um partido não existe sem estes homens, também não significa, por outro lado, que possa sobreviver somente mediante a existência destes. Contudo, é necessária uma força de coesão que os discipline de modo que possam convergir para um determinado caminho estabelecido pelos dirigentes, sem o qual estariam completamente desfocados e desconexos.

Outro elemento, destacado por Gramsci principal, pode ser percebido na centralidade de uma coesão no plano nacional que será decisiva para aglutinar forças que, isoladas, seriam pouco expressivas ou nulas. Ainda que seja “dotado de uma força altamente coesiva, centralizadora e disciplinadora e até – talvez por isso mesmo inventiva” (GRAMSCI, 2005, p. 16) este elemento sozinho não chega a formar um partido político, mas teria maior êxito que o elemento anteriormente citado, exatamente por pressupor que a formação de um grupo de dirigentes é algo essencial para aglutinar os demais cidadãos em torno de uma causa política ou ideológica.

Um terceiro grupo, caracterizado como elemento médio, é apresentado como articulação do primeiro com o segundo grupo, anteriormente descritos. A aproximação bem definida entre o físico, o moral e o intelectual seria condição prioritária para maior alcance e eficiência partidária.

Estas considerações sobre os grupos de elementos indispensáveis à existência do partido político permitem, na ótica de Gramsci (2005), considerar que o fortalecimento do partido se dará mediante a existência real do segundo elemento, ou seja, quando, mesmo que por caminhos e condições errantes e em número reduzido, se constitui o grupo daqueles que terão a incumbência de dirigir o processo de constituição partidária. Ainda que a destruição deste elemento possa se

dar em um plano mais fácil, dado seu número reduzido de integrantes, os demais grupos não se articulam sem estes. Gramsci ainda prevê que, no caso de destruição deste elemento principal, suas ideias, como um fermento, produzirão um efeito de ressurgimento nos grupos de elementos difusos – composto de homens comuns e de elementos médios – com sua articulação intelectual.

Em momentos de crise de autoridade ou crise orgânica, como Gramsci (2005) prefere chamar, ocorre um distanciamento dos grupos sociais de seus partidos tradicionais, compreendidos como organizações representativas e reconhecidas de seus pares – dirigentes e dirigidos. Diante das rupturas que marcam uma crise se percebe nitidamente o colapso de hegemonia da classe dirigente que, ou fracassa frente alguma grande tarefa política onde teve sua atuação imposta pela força ou tem seu espaço reduzido pela revolução que emerge das massas que deixam de lado a passividade política para, articuladas, reivindicarem seu próprio espaço em uma luta contra-hegemônica.

Contudo, neste processo, a classe dirigente tradicional, por possuir condições e pessoal capacitado em maior número, consegue se reorientar no poder assumindo as rédeas ideológicas com promessas que novamente mantém distante do poder o grupo que se rebela. Gramsci (2005), frente à crise política que advém do movimento dos contrários ao poder central, percebe que a classe dominante faz algumas concessões e sacrifícios, para, em função destes, aniquilar os adversários e dispersar seus dirigentes e com isto se manter no poder.

O partido político tem um papel de suma importância para consecução dos objetivos seja de um grupo social inteiro ou de grupos que dirigem os processos de organização da sociedade. Neste sentido, Gramsci destaca que:

[...] os partidos políticos nascem e se constituem em organização para dirigir a situação em momentos historicamente vitais para a sua classe, mas nem sempre sabem se adaptar às novas tarefas e às novas épocas, nem sempre sabem se desenvolver segundo o desenvolvimento das relações globais de forças (e da posição relativa de sua classe) em um determinado país ou campo internacional (GRAMSCI, 2005, p. 53).

A perspectiva do partido como uma forma de organização social que faz parte da superestrutura é debatida por Gracindo (1994) a partir da compreensão do bloco

histórico de Gramsci que insere a discussão do partido na associação dos intelectuais coletivos que buscam a hegemonia nas relações sociais.

Gracindo busca perceber o partido, em uma acepção gramsciana, como

[...] uma entidade associativa na qual as pessoas agem coletivamente e a espontaneidade e a diretividade dialeticamente se encontram. Além disso, é o possuidor de uma ideologia geral, superior aos vários grupamentos mais imediatos (GRACINDO, 1994, p. 35).

As condições de organização e de desenvolvimento dos partidos políticos tornam-se elementos que revelam a função hegemônica e ou de direção política destes. Enquanto o Estado está associado à força coercitiva e punitiva de regulamentação dos aspectos jurídicos de um país será, na esfera dos partidos políticos, que ocorrerá “a adesão espontânea de uma elite a esta regulamentação, considerada como o tipo de convivência coletiva para a qual toda a massa deve ser educada” (GRAMSCI, 2005, p. 121). Portanto, na vida interna dos partidos são refletidas as regras e obrigações que emanam do Estado, o que permite considerar os partidos políticos como escolas da vida estatal, onde se destacam elementos constituintes dos partidos, como caráter, honra e dignidade.

Quanto ao caráter, como integrante da vida dos partidos, ressalta-se o confronto às culturas já ultrapassadas, de modo que na manifestação de resistência seja possível o desenvolvimento da honra, localizada no desejo de sustentar um modelo cultural inovador e conseqüentemente um novo tipo de vida. A dignidade impulsiona os partidos a uma finalidade altruísta, sendo este processo resultante de esforços comuns para a promoção do interesse superior.

Brum (1988) destaca como essencial para a existência de um partido político que este atenda três fatores que se estabelecem a partir de uma doutrina, de um programa e de uma ideologia. A doutrina que legitima os partidos políticos é fixada com base nos princípios ideológicos e concepções que sustentam a visão de homem e de sociedade a ser construída. O programa, por sua vez, trata da proposta de sociedade que se almeja, bem como da atuação concreta do partido frente ao processo histórico. Já a ideologia é compreendida como o conjunto de ideias induzidas de um processo que se constitui historicamente e que é iluminado pela doutrina.

A construção e desenvolvimento dos partidos políticos em uma determinada sociedade podem ser compreendidos na relação Partido-Povo e na relação Partido-Estado, o que é discutido com propriedade por Gracindo (1994), quando constata que a existência da cidadania é o fator preponderante à criação e sustentação de um partido político. Portanto, a existência do Partido-Povo se reveste de uma condição previa delimitada na cidadania, enquanto expressão de interesses coletivos que englobam cultura, economia e política de modo amplo, em detrimento de interesses de grupos minoritários com influências expressivas sobre o poder. No caso brasileiro, historicamente se conjugou a não-participação do povo na construção de um projeto histórico nacional, quando, as elites econômicas exerceram o controle sobre um Estado, quase sempre autoritário e pouco propício à participação popular e que amplia sua responsabilidade e influência na organização do sistema político-partidário.

É perceptível que as democracias liberais se pautam por um Estado legitimado a partir dos múltiplos partidos políticos que, em decorrência de processos eletivos acabam por elevar um determinado partido ou grupos de partidos ao poder (que serão os sustentadores de determinado governo e dos ideários que movem interesses individuais e de grupos). Neste sentido, a força política dominante fará uso do espaço estatal para colocar em prática suas aspirações e seus programas, fruto de articulações dos diversos partidos aliados – que na maioria dos casos, exclui o povo da discussão e da elaboração das propostas que serão postas em prática no exercício do poder.

A diversidade de interesses e forças que se articulam em torno dos partidos políticos tende a alimentar o desejo dos que se colocam em oposição, no sentido de contestação da ordem vigente e, desta forma, expõem a fragilidade das políticas em construção/implementação, quando, a cada instante estas são alvo de questionamentos ou de reformulação por expressarem concepções de um grupo que ocupa o poder governamental por um determinado período.

Cabe destacar que este debate sobre os partidos políticos e suas interferências na definição das políticas públicas será aprofundado quando da análise da organização do Sistema de Ensino Municipal, considerando os objetivos desta proposta de investigação de compreender as possibilidades de efetiva organização da educação local, atendendo ao disposto na legislação, que pressupõe

a participação da sociedade na elaboração, implantação, execução e avaliação das políticas educacionais.

Por meio da articulação dos partidos políticos podem emergir interesses e situações que serão decisivas para o delineamento das políticas educacionais. Isto se ressalta uma vez que todos os atos legais que expressam as orientações balizadoras da organização das políticas sociais, e mesmo das administrações públicas, perpassam pela perspectiva político-partidária quando os documentos são produzidos seguindo caminhos que lhes são mais convenientes.

A discussão do papel dos partidos na configuração que se estabelece para as políticas sociais, dentre elas a educacional, é destacada por Gracindo (2004) ao afirmar que:

São os partidos políticos, em última instância que traçam a política educacional brasileira, ao elaborarem as leis de ensino, nos diversos níveis de poder legislativo e ao traçarem diretrizes e programas educacionais quando assumem o comando da administração pública nos níveis municipal, estadual e federal do executivo (GRACINDO, 1994, p. 20).

Badiou (1995) pondera que a política é a representação que se aglutina em torno da organização dos conflitos que emergem de interesses ideológicos expressos por cada corrente partidária, em cada agrupamento humano com fins comuns – o que se observa nas regulamentações, nas ações radicais, nas oposições e defesas de projetos e ideais de sociedade. Se, por um lado, é perceptível que toda representação “tem por finalidade apodera-se do Estado e colocá-lo a serviço dos objetivos buscados” (Ibid., p. 20) observa-se ainda, de outro, que “uma parte do pensamento político atual não permite pensar o que pensam as pessoas” (Ibid., p. 43). Este distanciamento entre os cidadãos e o governo é que produzirá a ruptura entre sociedade civil e sociedade política, em especial quando os partidos políticos, que deveriam expressar a vontade, opinião e intenções da massa da população estão constantemente com seu foco centrado no conflito pelo poder do Estado.

Deste modo, ressalta-se, que os pressupostos gramscianos de sociedade civil, sociedade política e de ideologia, aliados às discussões de autores contemporâneos, que exploram as concepções do pensador italiano, serão

importantes elementos de sustentação das abordagens da presente pesquisa, no que se refere ao papel dos partidos políticos e da sociedade na delimitação dos projetos e intenções educacionais de uma realidade municipal.

No próximo capítulo são articuladas ideias, a partir de autores que se debruçam a investigar o atual contexto de sociedade, no intuito de compreender o atual modelo de Estado Neoliberal e as implicações das ações políticas e econômicas sobre o contexto social, com ênfase na definição das políticas públicas.

CAPÍTULO II

NEOLIBERALISMO E AS CONCEPÇÕES QUE CIRCUNSCREVEM UM MODELO DE ESTADO: O LUGAR DAS POLÍTICAS SOCIAIS, EM ESPECIAL DA EDUCAÇÃO

As exigências da globalização da economia, associadas a um Estado Mínimo são provenientes dos países centrais e constituem a cartilha a ser seguida pelos países periféricos e semiperiféricos (SANTOS, 1996). Ainda no entender de Santos (2005) muitas vezes o debate em torno da globalização se reduz unicamente à perspectiva econômica, como se esta, por si só, pudesse exprimir toda a complexidade da globalização contemporânea. Entretanto, a necessidade cada vez mais crescente de ampliar a discussão de modo a contemplar também as áreas sociais, políticas e culturais, é urgente. Nestes campos ocorrem transformações frequentes que provocam modificações no modo de viver da sociedade e contribuem para a ampliação de problemas como as desigualdades de condições entre indivíduos e nações – como o acúmulo de capital na mão de poucos, o surgimento de inúmeros conflitos internacionais e outras mazelas sociais.

A globalização invade os contextos locais, porém não os destrói. Desta ação resultam novas identidades culturais e a reconfiguração do local, que se vinculam aos processos globalizantes, de modo a fortalecê-los. Por isto mesmo, Giddens (1996) considera que o processo de globalização não é apenas um fenômeno que situa a emergência de sistemas mundiais em ampla escala, mas, justamente por não refletir apenas o *lá fora*, pode ser percebido nas transformações que ocorrem na vida cotidiana da sociedade e, em particular, na vida de cada indivíduo.

2.1 O Resgate do Macro Contexto Político-econômico: Implicações Sobre o Social

A discussão sobre os problemas que decorrem a partir da globalização da economia é essencial para a compreensão das recentes políticas públicas e das relações sociais entre indivíduos e instituições. O processo amplo da globalização,

em sua vertente neoliberal, promove uma concentração de riquezas sem precedentes na mão de poucos, enquanto, de outro lado, em grande escala, ocorre o empobrecimento de uma maioria que é relegada ao desemprego, analfabetismo e miserabilidade. A necessidade de se compreender este processo que se radica na sociedade atual requer uma atenção especial sobre as políticas que são elaboradas e executadas na sociedade civil e no contexto do próprio Estado, com vistas a justificar e confirmar o sistema capitalista em suas múltiplas faces, no qual se sobressai a sua atuação exploratória selvagem.

Ainda que as discussões em torno da globalização tenham encontrado eco nos tempos atuais em decorrência da expansão deste processo em escala mundial pode-se considerar que este tema não é novo. Suas premissas remontam à década de 1940, quando, em uma tentativa de reconfiguração de um mundo que acabara de passar pela Segunda Guerra Mundial, buscou-se conceber um quadro de regulação internacional capaz de promover a paz e a prosperidade aos Estados afetados pelo conflito (BARBIERO e CHALOULT, 2003). Entrementes, a organização da ordem pós-guerra se deu em dois níveis distintos: o nacional e o internacional.

No plano nacional as nações destruídas pela experiência de um segundo conflito de proporções mundiais iriam buscar o fortalecimento ou reconstrução de sua economia local e regional e, neste sentido, destaca-se a influência direta da teoria de John Maynard Keynes (1883-1946) que, em defesa da intervenção estatal na economia, objetivou a crescente amplitude de um regime de emprego pleno, com o crescimento da demanda existente em equilíbrio com o aumento da capacidade produtiva da economia, o que provocaria uma reformulação da política de livre mercado. O pensamento keynesiano provocaria alterações significativas no modo de regulação social e econômica dos Estados, sendo que as transformações que se efetivam a partir dele decorrem da ação de atores do Estado, das organizações patronais e dos sindicatos de trabalhadores. Graças a este tripartismo consegue-se assegurar a estabilidade em um período de reconstrução nacional, que tem suas bases no fortalecimento do setor produtivo como meta para garantir a empregabilidade e geração de capital.

A contribuição de Keynes é decisiva na esfera internacional do mundo capitalista ocidental, quando sua intervenção teórica é balizadora de concepções que orientarão a nova ordem mundial em emergência neste período. Este

economista inglês, através de suas ideias influenciará a Organização das Nações Unidas (ONU). Surge, portanto, a proposta moderna de Estado, comprometida em estabelecer uma visão universalista e pluralista da nova ordem internacional, a qual apregoa sua pauta em princípios como segurança, bem-estar e justiça.

Neste momento pós-guerra a reconfiguração da sociedade e das relações da nova ordem econômica mundial procura-se, ainda, estancar os ideais em ascensão nos meios trabalhistas quando, de países de orientação socialista emanavam conclames de união da classe trabalhadora fundada essencialmente na luta pelo fim da exploração do capital. O antagonismo democracia *versus* capital se estabelece a partir de então, pois, conforme amplamente discutido por Wood (2003), há uma incompatibilidade severa entre democracia e capitalismo, uma vez que a democracia tem um de seus pilares na igualdade entre os homens e o capitalismo traz, em si mesmo, o germe da desigualdade que, ao referendar a exploração da força de trabalho da massa a exclui dos meios de produção e dos lucros que dela resultam.

Ao discutir as origens do neoliberalismo, Perry Anderson (1995) destaca a necessidade de distingui-lo do liberalismo clássico do século XVIII e de contemplá-lo como uma forte reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar Social que se desenvolve a partir da reorganização dos Estados no pós-guerra, como apresentado anteriormente.

Em Friedrich Hayek, com a obra *O Caminho da Servidão*, publicada em 1944, os contornos da doutrina do neoliberalismo são expostos em uma tentativa clara de combater a social democracia inglesa, que se firmara na Europa, orientada pelos ideais keynesianos de utilização da força estatal na intervenção nas leis de mercado e na implementação de políticas públicas de modo a assegurar padrões mínimos de igualdade social e de bem-estar aos cidadãos.

Ao refutar a concepção socialista de organização do Estado Keynesiano, Hayek justifica a incapacidade deste modelo de Estado de Bem-Estar na oferta de direitos e igualdade de condições e acesso de todos aos bens necessários à subsistência, sem que haja o equilíbrio entre bem estar e consumo. Deste modo, Hayek (1990) reconhece um elevado nível de satisfação humana, conseguida através do desenvolvimento da capacidade criativa e produtiva, quando em princípios do século XX “o trabalhador do mundo ocidental havia alcançado um grau

de conforto material, segurança e independência que pareceria impossível um século antes” (Ibid., p. 44), mas, em defesa do capitalismo, propõe que a elevada satisfação do cidadão, caracterizado como consumidor em potencial, se traduza em satisfação do mercado, através da geração de necessidades e desejos criados da lei da oferta e procura.

Hayek argumenta, em defesa do liberalismo econômico, da liberdade de mercado e do individualismo que move a cada cidadão na busca de satisfação de suas próprias necessidades, a desconstrução do Estado de Bem-Estar Social que, na sua ótica, se caracteriza como totalitário, uma vez que pretende dirigir a sociedade a um fim comum, garantidor da igualdade e, em especial, por não compactuar com as esferas autônomas cujos objetivos individuais são soberanos.

Neste sentido, o autor discute que

[...] o ‘objetivo social’ ou o ‘propósito comum’ para o qual se pretende organizar a sociedade costuma ser vagamente definido como o "bem comum", o "bem-estar geral" ou o "interesse comum". Não é necessário muito esforço para se perceber que esses termos não estão suficientemente definidos para determinar uma linha específica de ação. O bem-estar e a felicidade de milhões não podem ser aferidos numa escala única de valores. O bem-estar de um povo, assim como a felicidade de um homem, dependem de inúmeras coisas que lhe podem ser proporcionadas numa infinita variedade de combinações. Não é possível exprimi-las de modo adequado como um objetivo único, mas apenas como uma hierarquia de objetivos, uma ampla escala em que cada necessidade de cada pessoa tem o seu lugar. A direção de todas as nossas atividades de acordo com um plano único pressupõe que para cada uma de nossas necessidades se atribua uma posição numa ordem de valores que deve ser bastante completa para tornar possível a escolha entre as diferentes alternativas que o planejador tem diante de si. Pressupõe, em suma, a existência de um código ético completo, em que todos os diferentes valores humanos estejam colocados em seu devido lugar (HAYEK, 1990, p. 82).

A ideia que muitos teóricos do fordismo⁶ levantam em torno do papel da classe capitalista como principal responsável pelo consumo é debatida por Navarro,

⁶ O fordismo tem suas bases expressas nos princípios tayloristas delimitados através da divisão do trabalho manual e intelectual, ao que se agrega uma vasta gama de pesquisas científicas, objetivando a organização racional do trabalho e a redução do desperdício do tempo e recursos. A estes pressupostos são aliados a possibilidade de realização de uma determinada tarefa com conhecimento de causa e experiência. Em Harvey (1992) fica explícita a noção do regime de organização do trabalho, nos moldes do fordismo, com vistas a acumulação do capital: "O que havia de especial em Ford (e que, em última análise, distingue o fordismo do taylorismo) era a sua visão, seu reconhecimento explícito de que a produção de massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução do trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista" (HARVEY, 1992, p. 21).

quando este argumenta que “a correlação de forças entre classes foi o principal determinante da maneira como foram outorgados e administrados os benefícios sociais através do Estado de Bem-Estar” (NAVARRO, 1993, p. 162), ou seja, o consumo coletivo tem sua expansão residente na classe operária, através de seus instrumentos políticos.

A percepção de combate ao Estado de Bem-Estar, a partir do neoliberalismo, se fixa na negação do keynesianismo e solidarismos em ascensão nos países que se reorganizavam, não somente na Europa, mas também em outros países, com destaque aos Estados Unidos, que desenvolvia suas políticas com base no *New Deal*⁷. Tal combate, desencadeado em torno de concepções teóricas levantadas por pensadores renomados, como Milton Freidman, Karl Poper, Walter Lipman entre outros que, liderados por Hayek, visavam “preparar as bases de um novo tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON, 1995, p. 10).

Na visão dos ideólogos deste novo capitalismo a classe trabalhadora é concebida como “uma classe cooptada que partilha os valores da classe capitalista” (NAVARRO, 1993, p. 161), em especial quando o consumo massivo surge como consequência de um

[...] longo processo de crescimento do consumo individual (principalmente através de salários e benefícios pessoais) e de consumo coletivo (através de gastos sociais por parte do Estado de Bem-Estar). Para atingi-lo, a classe trabalhadora teve que travar lutas gigantescas e dilacerantes com as classes capitalistas, que se opuseram, em sua maioria, ao aumento de salários, benefícios complementares e transferências de recursos por parte do governo (NAVARRO, 1993, p. 162).

Por este viés, o projeto neoliberal pode ser percebido como “uma mentira monumental não só no campo econômico, mas também no político” (GUARRIDO, 1999, p. 13). Diante deste cenário situa-se a sociedade capitalista que, aos moldes da globalização tem seus processos sustentados nas políticas e ações neoliberais, essencialmente quando atuam nos denominados ajustes de mercado como elementos prioritários para a organização social. Observando que, deste ponto de

⁷ Nos EUA, os consensos propostos por Keynes são articulados por um grupo de economistas de modo a efetivar um sistema baseado no que se convencionou chamar de *New Deal*, que consistia em um modelo alternativo de desenvolvimento econômico. A superação da crise econômica de 1929 se dá, gradualmente, com a reorganização do Estado, nos moldes do bem-estar social em desenvolvimento na Europa.

vista, os mecanismos econômicos assumem importante papel na delimitação da estrutura social, quando passam a agir sobre o próprio Estado, alterando suas funções, de modo a promover o distanciamento estatal das políticas públicas.

O neoliberalismo que se afirma nos anos de 1970 é determinante de um modelo de Estado que se contrapõe ao Estado de Bem Estar-Social, entendido em função de um pacto entre trabalho e capital, quando os cidadãos aspiram a níveis mínimos de bem-estar social, com base em suas necessidades de saúde, educação, moradia, emprego, seguridade social, etc. A proposta de modernidade capitalista, articulada com propósitos de amplitude global, firmada na década de 1970 traz consigo um problema que colocará em choque os interesses mais amplos da sociedade, com “a destruição de uma forma vital de espaço público” (BERMAN, 2007, p. 46) que provoca um processo de “desintegração do nosso mundo em um aglomerado de grupos de interesse privado, material e espiritual, vivendo em mônadas sem janelas, ainda mais isolados do que precisamos ser” (Ibid., p. 46).

A desintegração que surge como consequência de um agir fragmentado de vida tem seu enfoque no campo intelectual, artístico e filosófico delineado em torno de um modelo que pressupõe o retalhamento da “modernidade em uma série de componentes isolados – industrialização, construção, urbanização, desenvolvimento de mercados, formação de elites” (BERMAN, 2007, p. 46), que surgem como assunto de pauta na elaboração de um novo projeto social. Deste modo, não só os agentes políticos e econômicos – como donos de grandes corporações empresariais, banqueiros, agências financiadoras, mas também os pensadores da conjuntura social e política sentem-se libertos de “generalizações extravagantes e vagas totalidades”, conforme define Berman (Ibid., p. 46), o que ao mesmo tempo os impedem de elaborar um pensamento sobre esta realidade que permita um maior engajamento de seu trabalho e de suas próprias vidas que os conduza à transformação de seus espaços.

O distanciamento da perspectiva de considerar a totalidade histórica na compreensão da realidade produzirá, em um tempo relativamente curto, o esvaziamento do sentido de luta, como tentativa de construção de um modelo “eventualmente mais verdadeiro para a vida moderna” (BERMAN, 2007, p. 46), o que referenda a posição de Wood (2003), já mencionada neste trabalho, quando a

autora trata da fragmentação da sociedade na luta por direitos de grupos nas suas diferenças e não pela totalidade social.

Tal situação mostra-se, no contexto atual da sociedade, configurada nas lutas das minorias que, na busca de satisfação de necessidades de determinados grupos, acabam em um processo de luta isolada, buscando melhorias, reconhecimento, autoafirmação e ampliação de seu grau de influência sobre a condução das políticas públicas. Interessa ao capital que estas lutas permaneçam no plano dos *ghetos*, fechadas em espaços claramente delimitados, sem perspectivas de uma compreensão que dê conta da totalidade das problemáticas sociais e do macro cenário econômico, principal causador das desigualdades e diferenças entre as classes. A defesa de uma lógica voltada à resolução de conflitos e dilemas imediatos e a negação dos processos históricos se traduzem em falta de autoconsciência crítica que impedem a organização coletiva e transformação da sociedade.

Isto se corrobora em Gramsci (1987b) quando este reafirma o processo de historicidade do homem e o destaca como elemento intrinsecamente necessário para que o mesmo busque conceber sua própria percepção de mundo, de modo a compreender, em primeiro plano os elementos que o constituem e para, num segundo momento ter condições de se manifestar em relação à História. É certo que, “sem a consciência da nossa historicidade, da fase de desenvolvimento por ela representada e do fato de que ela está em contradição com outras concepções ou com elementos de outras concepções” (Ibid., p. 13) não há condições para que o homem possa entender e agir sobre seu contexto.

Em busca da compreensão do capitalismo em sua vertente neoliberal, dos entraves que se apresentam à igualdade e à justiça social, é necessário trilhar um caminho investigativo com base nos percalços históricos passados que delimitam o hoje. Assim, percebe-se que a redução do poder público e a intervenção na realidade social e econômica sugerem alterações significativas no mundo contemporâneo, em especial no período após a década de 1970, quando potencialmente os governos neo-conservadores do Reino Unido, com a política de sua primeira-ministra Margaret Thatcher (1979-1990) e dos Estados Unidos, com o presidente Ronald Reagan (1981-1989) ou ainda do Canadá, com o primeiro-ministro Brian Mulroney (1984-1993) serão responsáveis pela expansão das políticas neoliberais, quando estas passam a permear os diferentes setores da sociedade

com intensidade e formas distintas, seja através da associação dos programas de ajustes estruturais definidos por imposições políticas, sob forma de recomendações, que se originam de instituições econômico-financeiras, como Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) entre outras.

A agenda neoliberal prioriza essencialmente o tríplice interesse focado na desregulamentação, nas privatizações e na abertura dos mercados. Assim, as orientações internacionais das agências de fomento, com peso e valor intensificados nos países de economia em desenvolvimento, como os países latino-americanos, alteram significativamente o cenário local, seja pelas alterações das funções estatais, de modo a diminuir os gastos governamentais, ou pela efetiva desvalorização monetária com vistas ao aumento das exportações, a redução de tarifas de importações, as práticas de privatização e desmonte de empresas estatais. Ainda, em uma complementação deste quadro nada animador, do ponto de vista das políticas sociais, os mecanismos neoliberais propiciam a liberalização dos salários e dos preços e também um incentivo crescente à produção agroindustrial para atender ao mercado de exportação (SANTOS, 2005, GENTILI, 1998).

Na obra, considerada um *best-seller* internacional, *Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*, David Osborne e Ted Gaebler, consultores norte-americanos renomados na área da administração pública, apresentam as principais ideias que serão orientadoras das reformas de Estados. O Brasil, como os demais países em desenvolvimento, buscará adequar sua característica de Estado aos princípios defendidos na lógica mercadológica exposta na referida obra que prevê uma tendência ao governo orientado para o mercado, como consequência da era da informação.

Destacam os autores, a defesa da lógica de mercado no controle do Estado e da sociedade, pois:

[...] com a informação se expandindo em taxas geométricas e a mudança batendo à nossa porta, precisamos dispor de sistemas que processem informações com toda a rapidez, que criem processos de retroalimentação e que distribuam para milhões de indivíduos, sob a forma de indicadores de preços, de modo que possam ajustar-se às mudanças na realidade. Um grupo de mandarins, sentados no topo de uma pirâmide hierárquica, não poderia mais tomar decisões efetivas em nome de todos, porque não teria condições de processar o volume de informações ou das decisões. Mas o mercado possui estas condições. (OSBORNE; GAELBER, 1995, p. 310).

Conforme Torres (2007) em curto prazo as medidas adotadas no pacote de políticas públicas centra-se na possibilidade de reduzir o déficit fiscal e os gastos públicos, com especial atenção as questões de inflação e taxas tarifárias. Por outro lado, em médio prazo, as ações decorrentes do ajuste estrutural, fundamentam-se nas exportações como incentivo ao desenvolvimento.

Sinteticamente as premissas do Estado Neoliberal são assim assinaladas por Torres:

[...] em termos de racionalidade política, os estados neoliberais constituem um amálgama de teorias e grupos de interesses vinculados à economia da oferta [...] e monetaristas, setores culturais neo-conservadores, grupos que se opõem às políticas distributivas de bem-estar social e setores preocupados com o déficit fiscal, a cuja superação subordinam toda a política econômica. Em outras palavras, trata-se de uma aliança contraditória. Estes modelos estatais respondem às crises fiscais e crises de legitimidade (reais e percebidas) do Estado (TORRES, 2007, p. 115).

O Estado busca estratégias para estruturar o mercado e atingir seus objetivos, algumas destas são tão comuns, tais como os incentivos fiscais e as taxas de utilização que mal são percebidas como mecanismos a serviço dos governos. Osborne e Gaelber (1995) definem seis elementos importantes para que um mercado possa funcionar, com base em: a) oferta: quando deve existir uma oferta adequada do serviço, seja ela relacionada aos cuidados à infância, ou habitação popular, ou a qualquer outra área de demanda pública. Em qualquer caso é essencial a necessidade de fornecedores suficientes para assegurar a competição; b) demanda: referindo-se ao poder aquisitivo mínimo para adquirir os produtos. Para tanto devem ser criados desejos para que um determinado produto seja usado ou adquirido; c) acessibilidade: de modo que os que vendem tenham acesso fácil aos que consomem; d) informação: explora a necessidade de informações adequadas para orientar os consumidores sobre produtos e serviços, preços, qualidade e riscos; e) regras: que são normalmente fixadas pelos governos; f) policiamento: como ação controladora sobre as atividades de mercado, intimidando o agir predatório sobre pessoas desinformadas. Todos estes mecanismos são destacados por sua supremacia mercadológica em relação aos mecanismos administrativos do Estado que só interessam pela função de regulamentação que passam a exercer,

especialmente quando estabelecem as regras e obrigam as pessoas a aceitá-las e respeitá-las sob pena de retaliações fixadas em lei.

Isto se afirma como função do Estado, o que se descortina não só no neoliberalismo, mas também no próprio Estado de Bem-Estar Keynesiano. No neoliberalismo esta função se acirra, de modo que o Estado, como regulador do mercado, aflora apenas como um controlador do núcleo estratégico, sendo que o foco econômico está centrado nas ações da iniciativa privada. Se, por um lado, o Estado de Bem-Estar Social tem um princípio subjacente de caráter democratizante, que se pauta na igualdade e necessidade de realizar ações assistenciais visando à diminuição das desigualdades, por outro, insere a nova direita com seus apelos sutis que se traduzem em violências implacáveis de mercado. Deste modo, toda a ação estatal voltada à minimização de desigualdades “potencializa, mais que modera, os efeitos não igualitários que possam existir em qualquer sistema social” (GENTILI, 2007, p. 239), sendo que apenas o mercado tem poder para anular estes efeitos.

O melhor Estado para os governos liberais é, de fato, o Estado Mínimo no qual as políticas sociais são consideradas como gasto e não como investimento público. As esferas privadas, com a noção de competitividade e eficiência, assumem a centralidade no desenho da sociedade. As privatizações são encaradas como saída para um Estado ineficiente e pouco lucrativo. Assim, justificam-se as ações de *entreguismo* da coisa pública à iniciativa privada, sendo que os setores que teoricamente não dão lucro permanecem sob o serviço estatal e, aqueles que de alguma forma podem representar possibilidades econômicas de exploração passam às empresas, que muitas vezes ainda contam com incentivos e subvenções do próprio Estado.

Entre os defensores do Estado Mínimo destaca-se o ex-ministro brasileiro Bresser Pereira (1997) que, ao definir a não intervenção do Estado como regulador, também divide os Estados modernos em quatro setores, sendo que em primeiro plano destaca o núcleo estratégico – delimitado no entorno dos parlamentos, ministérios, governos, bem como de poderes de onde emanam as leis e as políticas públicas. Em um segundo setor se fixam as atividades exclusivas, cujas ações, mediadas pelas forças armadas, pela polícia, pelas agências arrecadoras de impostos, pelas agências financiadoras, de controle de serviços sociais e da seguridade social são fundamentais como garantidoras de que as leis e políticas

definidas sejam devidamente cumpridas. O terceiro setor refere-se aos serviços não exclusivos que, mesmo sendo serviços que o Estado provê, mas por não envolverem o exercício do poder extroverso, ficam sujeitos à oferta pelos setores privado e público não-estatal. Este setor compreende os serviços de educação, de saúde, culturais e de pesquisa científica. E, por fim, o quarto setor gira em torno da produção de bens e serviço, sendo formado pelas estatais.

Se, por um lado, as concepções liberais, na ótica revisitada pelo neoliberalismo, buscam firmar a minimização do Estado a partir de uma série de reformas ditas necessárias para os ajustes econômicos e para o crescimento sustentável – que efetivamente traz resultados drásticos ao social, de outro lado também se valem do Estado, como o “guardião dos contratos e da ordem estabelecida” e a política, neste aspecto, se presta “fundamentalmente, a preservação dos contratos” (DIAS, 2006, p. 83). Todas as articulações estabelecidas através das políticas neoliberais visam tornar forte o capitalismo, como única forma legítima de fazer a produção material. Assim, para os liberais capitalistas a economia torna-se um conceito único e a única forma de legitimação da sociedade (DIAS, 2006, p. 84).

O Estado, na razão capitalista, tem sua expressão política refletida na democracia burguesa e estabelece relações de contradição em especial por se caracterizar como um “um instrumento especial de repressão a serviço das classes dominantes” e por afirmar “a igualdade formal, política e jurídica” (LESSA e TONET, 2008, p. 89). Nesta conjuntura, tanto os conceitos de igualdade quanto de democracia, apregoados pelo Estado de natureza neoliberal, são instrumentos legitimados na exploração e produção social das riquezas com acumulação privada dos lucros. Ao propor liberdade e democracia, seja através da legislação ou de outros artifícios e ações planejadas, este Estado capitalista estará reafirmando a igualdade com o objetivo de promover a reprodução de desigualdades entre os trabalhadores e os detentores do capital. Deste modo, tudo parecerá natural e aceitável em conformidade com as concepções que guiam a sociedade.

2.2 O Projeto Educacional na Lógica Neoliberal

A mola mestra do capitalismo se fixa em torno da mais-valia como propulsora de movimentos na sociedade, pois, conforme discorre Wood (2003, p. 31), o que ocorre é um processo configurado em “uma relação social particular entre apropriador e produtor”. Da atuação do modo de produção capitalista sobre a esfera da sociedade decorrem inúmeras modificações no modo de vida e de compreensões desta realidade, uma vez que acentua peculiaridades tanto em níveis locais quanto macrossociais que passam a ser determinantes das necessidades dos sujeitos e das instituições. Ao situar em posições distintas aqueles que detêm o capital e aqueles que trabalham para produzi-lo o sistema passa, também, a estabelecer emergências e necessidades próprias do capitalismo que são, em primeira instância, fruto desta relação conflituosa e desigual.

O modo de produção capitalista não pode existir em oposição aos fatores sociais. Antes, precisa ser compreendido no embate dos fenômenos sociais, pois, enquanto dá bases a uma constituição social da economia, também permite a compreensão do mundo material como um modo de atividade produtiva que não se esgota no campo da economia, mas, de modo contundente, possibilita o desvelamento das atividades e relações sociais decorrentes da produção e do envolvimento dos sujeitos em um contexto de relações de poder que se baseiam “na força relativa da organização interna e pelas forças políticas com que cada um entra na luta de classes” (WOOD, 2003, p. 33).

Ao vender sua força de trabalho, os produtores de bens materiais e de riquezas estão inseridos na organização social da atividade produtiva e são, igualmente, submetidos à exploração do trabalho, o que propicia a miserabilidade e favorecimento de contínua alienação. A prevalência da negação da subjetividade dos indivíduos em detrimento do lucro e da competitividade é um elemento que se sobressai neste contexto desfavorável ao estabelecimento de igualdade democrática.

Com base em estudos de Vieira (2008) sobre a relação entre as políticas educacionais e o modelo de Estado, a educação sofre impactos em suas propostas, ocasionando alterações na configuração administrativo-pedagógica das instituições.

Ao tratar da passagem do Estado autoritário para a abertura política no Brasil ao final dos anos de 1970 e especialmente na década de 1980, a autora afirma que, mesmo que esta passagem venha se firmar no contexto da sociedade e dos sistemas de ensino com suas unidades escolares, ainda assim os contornos atuais da educação não são claramente visíveis. Salienta-se, no entanto, que as políticas educacionais terão em sua reconfiguração, um destaque central, pois serão reflexo de contextos sociais em ampliação e também instrumentos pontuais para que o processo de democratização aconteça. Em decorrência disto, há a exigência de uma maior participação dos agentes sociais na delimitação de anseios e propostas para desenvolvimento do país, indicando que necessariamente as políticas de Estado perpassam por sua condição educacional.

O que se observa, em um primeiro momento, é que neste período de transição os ajustes e a implementação de políticas e programas na área educacional serão reduzidas a meros fatores de produção que subsistem à revelia das relações de poder (essencialmente assumidos pelos governos de ideologia centro-direita) quando os discursos oficiais que emanam dos órgãos governamentais articulam a reconstrução econômica que encontra suas bases no processo de globalização com as questões de qualidade total, de flexibilização da produção que produz uma nova relação de trabalho e mão de obra e, portanto, novas exigências à educação.

As desigualdades próprias do capitalismo, sustentadas pelo arcabouço neoliberal inserem-se no meio escolar, já que a escola, como instituição social não escapa da ação mercadológica ou econômica. Portanto, a compreensão das relações existentes entre a escola e os contextos econômico-sociais e políticos mais amplos, torna-se fator preponderante para a percepção e enfrentamento dos reais problemas educacionais, com vistas a sua superação.

Chomski observa que

[...] a última tendência estrutural é a diminuição do papel do Estado na Educação, que está sendo substituído por interesses do grande capital, mistificados como "mercado". A crescente intervenção do grande capital realiza-se de maneira direta através dos intelectuais orgânicos coletivos do sistema, como a OCDE, o FMI e o Banco Mundial (CHOMSKY, 1999, p. 191).

Na proposta neoliberal a limitação do Estado absorve apenas a oferta da Educação Básica, que muitas vezes é sucateada pelas precárias condições estruturais, pela inadequada formação dos professores e falta de políticas comprometidas com um ensino de qualidade. A Educação Superior, por sua vez, liberada à livre oferta do mercado situa-se praticamente nas mãos da iniciativa privada, com poucos avanços no sentido de ampliação de acesso nas instituições públicas.

Ball (2004) pondera que o Estado, em especial nos países centrais, com um desenvolvimento econômico avançado, tem articulado a educação nos diferentes níveis e modalidades, como no ensino básico e superior e na educação profissional, como forma de desenvolver o capital humano, uma vez que assume responsabilidades no investimento de setores que serão decisivos para o seu desenvolvimento. Deste modo,

Cada vez mais, as políticas sociais e educacionais estão sendo articuladas e legitimadas explicita, direta e, muitas vezes, exclusivamente em função do seu papel em aumentar a competitividade econômica por meio do desenvolvimento das habilidades, capacidades e disposições exigidas pelas novas formas econômicas da alta modernidade (BALL, 2004, p. 1109).

Para os países em desenvolvimento, todavia, há uma clara intenção do capital internacional em utilizar a educação como estratégia para o alcance de seus interesses. Em uma análise perspicaz das intenções do Banco Mundial (BM), publicadas e divulgadas largamente na década de 1990, sob a forma de prioridades deste organismo, o crítico norte-americano Noan Chomsky (1999) considera que, com louvável clareza, os objetivos do BM são fixados em torno da geração do crescimento econômico e redução da pobreza mediante o uso produtivo da força de trabalho. Neste sentido o papel da educação se sobressai como elemento prioritário para o alcance destas metas e sua urgente reforma torna-se um complemento articulado com as reformas econômicas. Areladas a pressupostos de um efetivo crescimento econômico sustentado, as ações educativas centram-se na satisfação das demandas decorrentes de transformações no mundo do trabalho, que acaba por exigir trabalhadores flexíveis e um processo de continua expansão do saber.

As transformações no âmbito educacional também são perceptíveis nas situações impostas pelas políticas neoliberais que apregoam novos padrões de gerenciamento. Para firmar um paradigma com base na meritocracia, qualidade total e gerencialismos sustenta-se que a educação enfrenta crises de eficácia, eficiência e de produtividade determinadas exclusivamente pela intervenção do Estado e suas falsas políticas, uma vez que estas sugerem direitos de educação a todos os cidadãos, bem como garantem a igualdade de acesso de todos no meio educacional.

Dentre as falácias neoliberais propagadas como verdades e, muitas circunstâncias defendidas até mesmo por educadores, sustenta-se que há uma crise de qualidade nos sistemas educacionais dos países periféricos e semiperiféricos, em especial da América Latina, o que é abonado pelo distanciamento do sistema educativo da lógica do mercado, em cuja proposta insere-se a ação interinstitucional, flexível e meritocrática (GENTILI, 1998).

Ball (2006, p. 1111) afirma que “cada vez mais, o mundo dos negócios enfoca os serviços de educação como uma área em expansão, na qual lucros consideráveis devem ser obtidos”. Destaca o autor que na Europa esta perspectiva mercadológica da educação, já instalada como uma indústria de serviços educacionais, tem se tornado uma prática corrente nos contextos de educação pública, uma vez que observa-se “a participação crescente do setor privado na gestão, na prestação e no financiamento de serviços do setor público” com a clara intenção de tornar a educação lucrativa e gerar ganhos econômicos aos investidores privados. Tal modelo, dentro da expansão capitalista deve ser implantado nos demais países e para isto concorrem os grandes acordos internacionais – como as orientações que emergem das conferências mundiais de educação, que, sob patrocínio e organização dos órgãos balizadores deste modelo vigente, acabam por comprometer a autonomia dos Estados, quando fixam as regras do jogo social e educativo.

Em relação aos países em desenvolvimento, a alegada crise da escola, se estabelece na lógica neoliberal,

[...] porque nela não se institucionalizaram os critérios competitivos que garantem uma distribuição diferencial do serviço, que se fundamente no mérito e no esforço individual dos “usuários” do sistema. No seu âmbito, não foi estabelecido o necessário sistema de prêmios e castigos, que recompensa ou pune as ações e decisões individuais; em suma, um sistema em que os “melhores” triunfam e os “piores” fracassam (GENTILI, 1998, p. 18).

A ampliação do sistema escolar traria inúmeros problemas em especial no sentido de seu gerenciamento, pois a falta deste é que provocaria a elevação dos índices de repetência, evasão, analfabetismo funcional e outras mazelas que perturbam o sistema educacional (GENTILI, 1996). Ao propagar a garantia do direito da educação e de seu acesso a todos os cidadãos, haveria uma redução da qualidade educacional e com isto só acentuaria a crise pela qual passa o atual modelo de educação. Princípios de igualdade e de universalização são altamente improdutivos no imaginário neoliberal, sendo que este somente poderia vislumbrar saídas para as constantes crises educacionais através da atuação do mercado regulador da oferta de educação. Silva reafirma que “no centro das atuais reformas educacionais está a tentativa de transformar a educação em simples mercadoria” (SILVA, 1998, p. 8).

Os processos educativos vistos como mercadorias permitem perceber que o capitalismo global objetiva o controle sobre a arquitetura psicossocial da humanidade, como fator indispensável para que o alcance do processo de mercantilização de todas as relações sociais, baseadas numa valorização que se pauta pelo prisma do custo-benefício (CHOMSKY, 1999).

Esta é a essência das reformas educativas que o paradigma neoliberal exige. E à luz desta ótica, a manutenção de uma estrutura educativa geral, pública e gratuita para toda a população da América Latina é um custo inútil, dado que mais da metade dos estudantes são supérfluos para o processo produtivo posterior (CHOMSKY, 1999, p. 210).

As reformas neoliberais, defendidas em um discurso astuto, que se propaga como se buscasse estabelecer processos de integração acabam, no entanto, por estimular a desintegração através de suas práticas. No momento em que fixam as chamadas políticas de integração, na verdade, as reformas neoliberais estão atuando tenazmente sobre os mercados mundialmente constituídos e sobre os modelos sociais que se estabelecem a partir da organização dos blocos econômicos

agrupados nas mais distintas regiões territoriais. O intento desta atuação é propiciar a expansão destes mercados e manter a maior interferência possível em todas as esferas da vida social. Ao serem estabelecidas no contexto social, as ações neoliberais promovem a desintegração atuando essencialmente na destruição das esferas públicas e na minimização dos direitos sociais. Inseridos nesta realidade tanto alunos quanto professores e instituições educativas passarão por um processo de transformação que, sugere a redução de custos, otimização de recursos, desvalorização profissional e conseqüente queda nos índices de aprendizagem.

A lógica neoliberal propaga como função da escola a preparação do indivíduo (trabalhador) para a concorrência/seleção/classificação para os postos de trabalho a serem preenchidos na sociedade industrializada. A adequação deste indivíduo às novas exigências de mercado é determinante para que se alcancem as intenções desta política. A escola, neste sentido, passaria a atuar, no imaginário neoliberal como um dos espaços reguladores desta concepção, ao mesmo tempo em que passaria a ignorar o ideal de uma vida digna e solidária.

Paulo Freire, ao discutir a função da escola pública e popular, argumenta que:

[...] é típico de certo discurso neoliberal, também às vezes chamado de pós-moderno, mas de uma pós-modernidade reacionária, para a qual, o que importa é o ensino puramente técnico, é a transmissão de um conjunto x de conhecimentos necessários às classes populares para a sua sobrevivência. Mais do que uma postura politicamente conservadora, esta é uma posição epistemologicamente insustentável e que ainda fere a natureza mesma do ser humano, 'programado para aprender', algo mais sério e profundo do que adestrar-se (FREIRE, 2001, p. 51).

É certo que uma escola com sua proposta voltada à formação cidadã terá a responsabilidade ética de estabelecer em seu programa educacional, situações de debate e de busca de soluções conjuntas com pais, alunos, equipe de educadores, de modo a embasar sua prática em pressupostos claros e bem definidos, orientando assim o fazer pedagógico, enquanto instituição e também dos sujeitos envolvidos no processo. Esta ação, de caráter dialógico, permitirá que o entendimento de conceitos centrais em uma perspectiva emancipatória e cidadã, como democracia e liberdade. Cabe considerar que estes conceitos são, atualmente, revisitados sob a ótica neoliberal, e se encontram adjetivados, o que se traduz em um fatalismo e uma acomodação frente ao contexto da sociedade. Freire, se manifesta, afirmando que:

Há um sinal dos tempos, entre outros, que me assusta: a insistência com que, em nome da democracia, da liberdade e da eficácia, se vem asfixiando a própria liberdade e, por extensão, a criatividade e o gosto da aventura do espírito. [...]. Um estado refinado de estranheza, de 'autodemissão' da mente, do corpo consciente, de conformismo do indivíduo, da acomodação diante das situações consideradas fatalisticamente como imutáveis. É a posição de quem encara os fatos como algo consumado, como algo que se deu porque tinha que ser da forma que se deu, de quem entende e vive a História como *determinismo* e não como *possibilidade*. (FREIRE, 1996, p. 43).

Se os determinismos, legitimados pela globalização em suas proposições neoliberais, impedem de se avançar em um movimento contra-hegemônico é preciso, conforme antevê Freire (1996, p. 43), que diante da "globalização que reforça o mando das minorias poderosas e esmigalha e pulveriza a presença impotente dos dependentes", firmemos um posicionamento calcado no confronto às mazelas que decorrem dos fatalismos e da subserviência aos desmandos do capital. A recusa em aceitar os fatalismos insere o homem na condição revolucionária que o confirma como gente e que "jamais deixou de provar que o ser humano é maior do que os mecanismos que o minimizam" (Ibid., p. 44).

É importante a clareza de que não basta apenas a vontade própria para transformação da realidade, ainda que esta seja fundamental. É preciso para além dela, uma ação dialética, que propicie o reconhecimento dos condicionantes de nossa própria liberdade. A percepção de Freire, neste sentido, proclama que:

[...] o amanhã é uma possibilidade que precisamos trabalhar e por que, sobretudo, temos de lutar para construir. O que ocorre hoje não produz inevitavelmente o amanhã. A globalização da economia ou os avanços tecnológicos, por exemplo, não são em si mesmos, perfiladores de um amanhã dado como certo, espécie de alongamento aprimorado de uma certa expressão do hoje. A globalização não acaba com a política ao colocar a necessidade de fazê-la de forma diferente (FREIRE, 2000a, p.42).

Ainda que a globalização neoliberal seja marcante no contexto da atual sociedade não pode determinar o futuro, pois, historicamente, o homem pode fazer usos distintos dos instrumentos, fenômenos e das realidades que vivencia, aceitando-os, em um processo de resignação ou confrontando-os, através da ação revolucionária. A educação, vista neste meio como possibilidade de transformação da realidade, passa a assumir um papel preponderante, uma vez que, através do

diferentes sujeitos que a integram poderá elucidar questões centrais, em especial no que diz respeito aos aspectos formativos que propiciam a cidadania e a participação.

Enquanto o atrelamento das sociedades ocidentais e, no seu bojo, o Estado, estiverem pautados em um imaginário da realidade social que se expressa exclusivamente em valores e incentivos que provêm das políticas de mercado e forem legitimadas por compromissos e ações com base em empreendimento, competição, excelência ocorrerá a negligência e deslegitimação de valores como justiça social, equidade e tolerância (BALL, 2004). O sentido de luta, todavia, não pode se esgotar no enfrentamento do capital e de seus jogos sutis, mas deverá avançar na proposta de promoção da emancipação humana traduzida pela criticidade, autonomia e capacidade de ressignificação de uma realidade de conflituosidade social.

Diante do panorama apresentado, no qual o macro contexto fixa as suas imposições legalistas, normatizadoras ou ideológicas de modo a circunscrever um modelo de Estado que se quer eficiente e racionalizado, situamos o próximo capítulo quando as discussões se efetivam a partir da reestruturação da legislação brasileira que, com a instituição da nova ordem constitucional, introduz o município no papel de ente federado, com a incumbência de organizar e gestar, em regime de cooperação com os demais entes, as políticas públicas e administrativas. Neste novo papel, o caráter da articulação municipal também se reconfigura, exigindo aproximações entre os distintos sujeitos, tanto da sociedade política quanto da sociedade civil, nos processos de planejamento, execução, controle e avaliação das questões referentes às políticas públicas levadas a efeito no contexto local. Isto se dará através das representações da sociedade, junto aos órgãos colegiados que são criados com o objetivo de ampliar a participação popular nos processos decisórios e de organização das políticas sociais.

CAPÍTULO III

O MUNICÍPIO NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

A ideia de municipalização da educação brasileira, como um movimento histórico perpassa pelos ideais dos Pioneiros da Educação Nova quando, já em 1932, se inseria na pauta das discussões da educação pública a necessidade de compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados. Deste modo, a proposta de um projeto educacional com amplitude nacional precisava ser articulada com Estados e Municípios que, no fortalecimento de seus sistemas, de seus planos e de seus próprios conselhos de educação, pudessem organizar as bases para uma construção responsável e comprometida das políticas públicas em educação.

O poder local e o enfoque participativo tornam-se, no contexto da descentralização do ensino, espaços para o exercício da cidadania. Na análise de Bordignon (2009) a descentralização do ensino pensada pelos Pioneiros da Educação Nova, a partir da concepção de sistemas articulados, ultrapassa a simples transferência de responsabilidades entre União e demais entes federados, pois pressupõe, no seu âmago, compartilhamento de poder e responsabilidades assumidas em conjunto.

O papel do município, entretanto, passará por uma profunda ressignificação somente a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88). O papel até então reservado ao município na ordem constitucional era o de mero executor das políticas, programas e ações pensadas pelo sistema central. Com o novo enfoque e em consonância com o expresso na Carta Magna, este membro federado é agora incluído no pacto federativo que pressupõe a transferência e distribuição de responsabilidades entre os entes que compõem a ordem político-administrativa.

No entanto, o texto legal preconiza a necessidade do chamado regime de colaboração, pois não basta apenas a transferência de responsabilidades da União para Estados, municípios e Distrito Federal, quando o que de fato se espera é uma

efetiva ação solidária entre os níveis de governo em suas distintas esferas de atuação. Isto possibilita o atendimento das demandas sociais, políticas e econômicas de modo eficiente e racional, sendo estas promotoras de inclusão social, a partir de organização governamental comprometida em planejar, implementar e avaliar políticas públicas contextualizadas com as reais necessidades e demandas emergentes da sociedade.

3.1 A Ordem Jurídica e as Sucessivas Emendas Constitucionais: o Papel do Município Revisitado

As modificações que se inserem na reconfiguração da estrutura do Estado brasileiro com a elevação do papel do município como ente federado refletem-se, essencialmente, em dois aspectos que, de modo contundente, fixam responsabilidades político-administrativas que até então não cabia à sua alçada. De acordo com Santos (2008) estes aspectos definidores das novas formas de atuação e de comportamento do município se articulam em torno da distribuição dos recursos tributários e no processo de descentralização das políticas públicas.

Através de sucessivas emendas à Constituição Federal de 1988 procurou-se dar os contornos à ação do município, enquanto ente federado. Entretanto, ao longo de mais de duas décadas, desde a promulgação da Carta Maior, o que se observa é uma constante retomada às questões que originariamente não foram contempladas, quando da fixação do federalismo, pois, como destaca Costa Júnior (2009), “verifica-se que o modelo de Federalismo pensado em 1988 não corresponde ao que se apresenta na Carta atual, uma vez que reformada mais de 55 vezes desde então”. Estas alterações atenderam a interesses que nem sempre contemplam as prioridades sociais e locais. Se, por um lado a Constituição Federal avança no sentido de propor um novo modelo administrativo do Estado, com base na repartição do poder entre os entes federados, com primazia ao espaço do município, de outro lado ocorre um esvaziamento da condição de colaboração que deve existir entre União, Estados e municípios frente às expressivas emendas anexadas ao texto da Carta Magna, que na maioria dos casos, subtrai a autonomia municipal, com consequências pouco salutares à auto-organização e gestão municipal.

Dentre as várias emendas apresentadas neste período Costa Junior (2009) cita algumas de maior impacto ao município que terá suas políticas públicas e ações administrativas significativamente alteradas a cada edição de novas emendas ao texto original. Tais emendas na CF/88 sinalizam a necessidade de adequação do espaço e da responsabilidade que o município passa a assumir, como membro federado, com previsão de atuação administrativa e social, mas também com adequação de caráter financeiro, com alocação de recursos e previsão orçamentária para que as políticas públicas possam ser operacionalizadas.

Assim, em 1993, a Emenda Constitucional nº 3 vem regular sobre os impostos municipais, o que produz uma alteração na estrutura econômica, com reflexos diretos sobre o atendimento das demandas sociais, pois esta, ao extinguir impostos, acaba por reduzir investimentos nas áreas de responsabilidade municipal. No mesmo caminho da redução de recursos, a Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994, que instituiu o Fundo Social de Emergência (FSE), acaba limitando as transferências vinculadas da União para os Estados e Municípios.

Ainda, no que se refere ao ordenamento de arrecadação de recursos e financiamento das ações municipais, no ano 2000, entra em vigor a Emenda Constitucional nº 29 que altera vários artigos da Constituição que limitariam ainda mais a autonomia do município, pois esta emenda determina o percentual do IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, tributo de responsabilidade exclusiva do município, que teria a prerrogativa de legislar localmente sobre a aplicação destes recursos. A emenda define percentual destes recursos a serem aplicados no financiamento das ações e serviços públicos de saúde. No mesmo ano, criou-se o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, através da Emenda Constitucional nº 31, que fixa a necessidade de concentração de recursos no âmbito da União, o que acaba por reduzir as transferências de recursos aos Estados e Municípios.

A criação de uma contribuição específica para o custeio da iluminação pública nos municípios e Distrito Federal será o foco da Emenda Constitucional nº 39/2002 que, ao alterar o sistema tributário nacional, atende exclusivamente os interesses dos municípios, possibilitando uma maior flexibilidade e autonomia financeira.

O que se percebe, nos contextos municipais é uma preocupação muito grande e diversos movimentos no sentido de revisão destas emendas, o que não

alcança êxito e estas vigoram delimitando o cenário de operacionalização das ações governamentais e das atividades públicas.

Estas são algumas das muitas Emendas à Constituição Federal que incidem impactos diretos sobre a organização dos municípios quanto aos aspectos políticos, administrativos econômicos e sociais. Cabe destacar que no setor educacional algumas emendas, como a de Criação do FUNDEF (em 1996) e de criação do FUNDEB (em 2006), serão definidoras de políticas que exigirão adequação e articulação do município. Por este motivo, esta discussão retorna, neste espaço de debate das emendas ao texto legal que produzirão alterações significativas ao espaço de organização dos municípios.

Assim, situa-se a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 que amplia as obrigações do município para o ensino e autoriza a União a criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Contudo, a criação do FUNDEF que deveria ser um fundo voltado à ampliação de recursos e à distribuição entre Estados e municípios acaba por favorecer a União, uma vez que em diferentes situações não são respeitados os critérios previamente definidos no artigo 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) quanto à distribuição dos recursos educacionais, com a fixação dos percentuais mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino. Recursos estes fixados em 18% da receita de impostos da União e 25% da dos Estados e municípios, inclusive a resultante das transferências constitucionais. A CF/88 ainda formaliza, no mesmo artigo que o ensino fundamental público, conta com a contribuição social obrigatória para todas as empresas, configurada no salário-educação como fonte adicional de financiamento. Estes valores, repassados aos Estados e municípios, por desvios ao longo do caminho muitas vezes não chegaram ao seu destino: escolas e sistemas de ensino. Isto dificultou em muito a consecução dos objetivos de erradicação do analfabetismo e da melhoria da qualidade do ensino fundamental, propostos quando do lançamento do referido fundo.

A priorização do ensino fundamental, cuja responsabilidade é delegada ao município aparece expressa no artigo 60 – do Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias, como necessidade de articulação da sociedade e do poder público, nos próximos dez anos, após a promulgação da Constituição, “com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o Art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental”. Porém, o cenário que se apresenta não corresponde ao disposto no texto legal. A União nunca aplicou o montante de recursos previsto e, do total dos recursos disponíveis, a prioridade ficou centrada no Ensino Superior. Deste modo, muito pouco sobrou para o efetivo investimento no ensino fundamental – que seria encampado como responsabilidade do município (MONLEVADE, 2000).

A Emenda Constitucional que estabelece a criação do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, sob n.º 53, foi aprovada em 06 de dezembro de 2006, e objetiva proporcionar a elevação e uma nova distribuição dos investimentos em educação. Deste modo as ações propostas se efetivam em especial pelas mudanças em relação às fontes de financiamento.

O FUNDEB, criado com prazo de vigência de 14 anos, visa o atendimento total da Educação Básica, incluindo educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Esta perspectiva o diferencia substancialmente do FUNDEF, pois, este último previa financiamento com exclusividade ao ensino fundamental.

A previsão de implementação total do FUNDEB se daria em um prazo de três anos, a partir de sua criação, em 2006. Deste modo o progressivo aumento de receitas de todos os impostos que compõem o fundo (ITCMD, ICMS, IPVA, ITR, FPE, FPM, IPI) deveria alcançar o percentual de 20% ao final do prazo de três anos. Esta elevação é considerável, tendo em vista que os recursos anteriormente estavam fixados no percentual entre 6,66% e 15%.

A complementação da União aos Estados e Municípios também obedece a um cronograma progressivo, diferentemente da perspectiva estabelecida nas políticas do FUNDEF, pois neste, a complementação se dava com restrições e só ocorria quando o valor por aluno no âmbito estadual não atingisse o mínimo nacional estabelecido através de decreto presidencial.

Ainda que os impostos arrecadados pelo Município não sejam agregados ao FUNDEB, tal aspecto não isenta este ente federado de aplicar, no mínimo, 25% dos

tributos sob sua responsabilidade, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, em atendimento ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Do movimento em torno da delimitação do arcabouço legal, fixado tanto na CF/88, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394/96 e nas diferentes Emendas Constitucionais aqui brevemente descritas, o intento da investigação toma o rumo da questão pertinente à descentralização. Em contextos superficiais a descentralização pode ser apontada como uma saída, encontrada atualmente para o fracasso das políticas sociais, e, dentre elas as educacionais, vivenciadas em períodos anteriores. Com objetivo concentrado na redução da burocracia, redistribuição de recursos diretamente aos Municípios e eliminação de desvios de verbas públicas as políticas de descentralização estarão articuladas com os desafios dos novos tempos e exigências de um gerencialismo que se quer eficaz e comprometido. Ainda assim, estas probabilidades que se anunciam não se traduzem em efetiva autonomia uma vez que a reorientação estabelecida como nova ordem apenas promove uma reconcentração de poder, agora baseado nos localismos municipais, o que, objetivamente, pouco contribui para a redução das desigualdades educacionais.

Entretanto, ainda que os localismos e artimanhas do poder municipal estejam presentes nesta reconfiguração de poder, é perceptível que a descentralização financeira, com repasse de recursos e previsão de acompanhamento técnico é uma forma que melhor condiz com a realidade brasileira, haja vista as dimensões territoriais e a multiplicidade cultural a diversidade econômica entre as amplas regiões brasileiras. O que se considera prioritário é que se efetive e se consolide um formato federativo de não-centralização, no qual ocorra o fortalecimento da autonomia municipal, de modo que “o município ande com as ‘próprias pernas’, assegurando a interdependência com as demais instâncias, no cumprimento e implementação da política educacional” (MACHADO, 2002, p. 129).

3.2 A Organização do Sistema Municipal de Ensino: Possibilidades de Colaboração nos Processos de Planejamento e Execução das Políticas Educacionais

A noção de sistema está atrelada a um “conjunto de elementos, ideais e ou concretos, que mantêm relação entre si formando uma estrutura” (BORDIGNON, 2009, p. 25) e que neste processo de estruturação mantêm uma relação interdependente que possibilita a percepção de uma totalidade harmônica com relativa autonomia voltada para um objetivo. A percepção do autor, ainda situa a ideia de sistema com base em alguns princípios que podem ser estruturados a partir da totalidade, da sinergia, da finalidade, da autonomia, da organização e da normatização.

Dadas às características que modelam um sistema é mister concordar que

[...] esses princípios fundantes não esgotam toda a riqueza de características de um sistema, mas estabelecem os parâmetros para sua organização. Em síntese, um sistema articula e organiza um conjunto de instituições e normas, formando um todo sinérgico. As normas constituem o elemento articulador, organizador, que estabelece a coerência da ação de cada parte no todo em vista de sua finalidade (BORDIGNON, 2009, p. 28).

Diante da consolidação da ordem política e administrativa, exposta na CF/88, em seu artigo 18, tanto a União, como os Estados, o Distrito Federal e os Municípios assumem uma autonomia própria e, no caso das políticas educacionais, percebe-se, nos contornos fixados no artigo 211, a instituição dos sistemas de ensino como saída para uma descentralização que se quer promotora de maior autonomia aos entes federados que agora assumem, colaborativamente, a responsabilidade pela organização da educação. Da legislação maior emana o caráter descentralizador e colaborativo entre os entes, quando confirma que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (...) § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1988, Art. 211).

É, portanto, a partir da determinação exposta na Carta Magna, que a atribuição de organização da educação pública, em período anterior, atribuída apenas à União, Estados e Distrito Federal, passa a ser também tarefa dos Municípios.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul referenda o regime de colaboração entre os entes federados quando, em seu artigo 206 orienta que “os municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração com os sistemas federal e estadual” (RIO GRANDE DO SUL, 1989, Art. 206).

A partir das definições estabelecidas pela LDB nº 9.394/96 busca-se normatizar, no âmbito do município, os princípios que deverão orientar a gestão do ensino ofertado por este ente federado. Assim, no artigo 11, define a lei o que é próprio da esfera de ação – entendida como competência do município:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; III- baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V- oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento de ensino (BRASIL, 1996, Art. 11).

A legislação prevê, como já mencionado, uma ação articulada entre União e demais entes federados, como bem expressa a intenção de um regime de colaboração. Entretanto, a atribuição das competências do município é exposta de forma clara e intencional objetivando o repasse de responsabilidade para a alçada municipal no que concerne a organização e desenvolvimento do ensino fundamental.

A criação dos Sistemas Municipais de Ensino, apontado como possibilidade na concretização desta organização é apresentada no artigo 18 da LDB/96. Os Sistemas Municipais de Ensino são integrados pelo conjunto das escolas da rede pública municipal, pelas instituições privadas dedicadas à educação infantil e pelos órgãos municipais que dão sustentação ao funcionamento das escolas.

O texto da Carta Constitucional ao expressar as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal expõe, entre outras, a de “legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto” (BRASIL, 1988). Tal competência, no entanto, não aparece, textualmente, quando a Carta Magna trata das competências do Município, limitando-se a considerar que “compete aos municípios: VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (BRASIL, 1988, Art. 30, Inciso VI). Grosso modo, uma interpretação textual do exposto nesta legislação acerca das competências arroladas ao município isentaria este ente federado de “instituir sistemas próprios de ensino já que isto entraria em conflito com o disposto no Título III da Constituição” (SAVIANI, 2008, p. 5), contudo, a LDB nº 9.394/96, busca uma saída para esta situação ambígua do texto constitucional e situa com clareza a existência dos sistemas municipais de ensino, que na CF/88 não são referidos. Deste modo, propõe, no artigo 211 o regime de colaboração entre os três entes federados – no qual o município é citado e, ao referir, no artigo 11 que cabe aos Municípios “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino” evoca o texto constitucional, buscando respaldo no artigo 30, que situa a competência deste ente federado em “legislar sobre assuntos de interesse local” (BRASIL, 1988, Art. 30 inciso nos incisos I) e de “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (BRASIL, 1988, Art. 30 inciso nos incisos II).

Cabe destacar, que o parágrafo único do artigo 11 da LDB possibilita que “os municípios poderão optar ainda por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (BRASIL, 1996). Esta foi uma das formas legais encontrada para a não obrigatoriedade de criação dos Sistemas Municipais de Ensino. Considerando as discrepantes realidades dos Municípios brasileiros, com desigualdades regionais, econômicas, geográficas e sociais, percebe-se que esta saída legal poderá se constituir em uma norma a ser seguida pela maioria dos Municípios, especialmente aqueles que optam por continuar atrelados aos sistemas estaduais, recebendo destes as orientações, normatizações e sendo por estes fiscalizados na sua ação educacional.

Saviani (2008) ao discutir a competência dos Municípios para instituir seus próprios sistemas de ensino afirma que “em verdade, a LDB, ainda que lhe dê caráter opcional, estabelece claramente a competência dos municípios para

organizar seus próprios sistemas de ensino. Aliás, o próprio fato de deixar a eles a opção indica o reconhecimento explícito de sua competência nesta matéria” (SAVIANI, 2008, p. 6).

A proposição de opção da criação dos Sistemas Municipais de Ensino pode ser percebida à luz de duas evidências, pois, quando a LDB admite a possibilidade de organização destes sistemas, considera algumas limitações que podem ser encontradas para sua efetivação (SAVIANI, 2008). Do ponto de vista formal, a LDB considera as ambiguidades expostas na CF/88 quando esta apenas prescreve, no Art. 11, como anteriormente citado, a opção em integrar ou não o Sistema Municipal ao Sistema Estadual de Ensino, formando com ele um sistema único de educação básica. Do ponto de vista real, a percepção das dificuldades técnicas e financeiras que muitos Municípios encontram na organização de seu próprio sistema de ensino em curto ou médio prazo impede esta proposta.

A proposta de regime de colaboração exposta na Constituição pressupõe entendimento sobre a abrangência e responsabilidade de atuação de cada ente federativo na organização, oferta e atuação do ensino. Assim, de um lado, situa-se a União, que, em seu âmbito de atuação e organização tem um foco voltado ao sistema federal de ensino e também dos territórios, incumbência esta que se amplia com o financiamento das instituições de ensino públicas federais – escolas, institutos tecnológicos e universidades. Ainda, as atribuições da União são fixadas no artigo 211 da Carta Magna brasileira, em seu primeiro parágrafo, que sofre adequação do texto original através da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, sendo tais imputações caracterizadas pelas funções redistributiva e supletiva, com vistas a garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino, quando para isto se disponibilizaria assistência técnica e também financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1988).

O planejamento das políticas educacionais locais, a partir das orientações que emanam da União, objetiva a equalização das oportunidades de acesso e permanência da população à escola de qualidade. Também pressupõe a noção de sistema, que por si só denota um “conjunto de elementos, isto é, a reunião de várias unidades formando um todo” (SAVIANI, 2008, p. 2). Portanto, ao expor a atuação da União a legislação brasileira considera a existência das inúmeras disparidades

regionais, a limitação financeira e técnica a que os sistemas estaduais e municipais estão submetidos, sendo que estes obstáculos devem ser considerados na definição das políticas na área da educação. A partir de então, situa-se a existência dos sistemas de ensino, que possuem autonomia para sua organização, respeitadas as linhas gerais que a União estabelece, segundo “as normas decorrentes dos valores que estão na base da finalidade preconizada” (Ibid., p. 2).

Como o sistema implica em organização com base em normatizações próprias, que lhe atribuem um elevado grau de autonomia e aspectos comuns que se traduzem em obrigações a todos os seus integrantes (SAVIANI, 2008), o envolvimento da União é fixado no processo de pensar as diretrizes no planejamento e elaboração de programas para o custeio das despesas com a manutenção e estruturação do ensino, como merenda escolar, transporte escolar, programas de livros didáticos, dinheiro direto na escola e demais programas que comprovam a ação equitativa e supletiva deste ente federado. Tais programas serão implementados, acompanhados e avaliados na esfera dos sistemas estaduais e municipais de ensino quando, em nível micro, se criam estratégias em torno de interesses locais para execução das políticas de Estado e de Governo que procedem do poder central.

No contexto das sucessivas Emendas Constitucionais que se efetivaram ao longo de mais de duas décadas, desde a promulgação da Carta Magna, percebe-se uma necessidade de se adequar situações em que o repasse de responsabilidades aos Municípios se faz de modo contundente e cada vez mais a União afasta-se da incumbência de executar as políticas sociais. Mais uma vez se opera um chamamento à sociedade civil para que se agregue ao poder governamental local, no sentido de assumir as rédeas da organização das situações locais, numa atitude que demonstre sintonia com o projeto neoliberal em andamento.

3.3 O Conselho de Educação: Sociedade Civil e Sociedade Política em um Campo de Disputas

Dentro da estrutura de um Sistema Municipal de Ensino o órgão normativo, fiscalizador e propositivo é instituído em torno do Conselho Municipal de Educação. Este colegiado, agregando diferentes setores da sociedade civil e da sociedade

política tem uma grande responsabilidade na construção das políticas municipais. Sua articulação abrange um envolvimento tanto com a Secretaria Municipal de Educação quanto em relação às escolas que fazem parte da rede municipal de ensino.

É necessário, situar o que vem a ser um conselho, quais as ideias que embasam a constituição deste colegiado e sua origem. Neste intento percebe-se que a incursão na origem etimológica do vocábulo conselho reporta-o ao termo latino *consilium* que, tem sua tradução mais aproximada como ouvir e ser ouvido. A noção de conselho pode ser compreendida na singularidade de um órgão no qual a tomada de decisões se dá pela via da análise e de discussões que se efetivam a partir do pressuposto participativo e consciente da sociedade civil que, articulada, sugere, indica e pressiona o poder público no sentido de atendimento de suas demandas (CURY, 2000).

A ideia de conselho, compreendida sob o ponto de vista histórico, não é fruto de uma perspectiva recente. João Monlevade (2000) ao discorrer sobre a existência dos conselhos, desde os tempos do Brasil Imperial, assinala que, como órgãos de Estado os conselhos adquirem características e finalidades que são ajustadas ao contexto histórico e percepções da sociedade e governos que se sucedem nos distintos períodos da história do país.

Deste modo, o autor afirma que:

Da parte do governo, a criação desses organismos está estreitamente articulada a concepções de eficiência, de controle social e de legitimação política. Porém, podem apresentar outros significados, nos quais a participação da sociedade civil carrega a expectativa da criação de novas formas de relacionamento entre Estado e os cidadãos, a fim de garantir o acesso aos seus direitos (MONLEVADE, 2000, p. 15).

Em análise minuciosa sobre a caminhada do conselho de educação no Brasil, Bordignon (2009) aponta que as tentativas de criação deste órgão remontam à época imperial, quando, em 1842, na então Província da Bahia, criou-se oficialmente o primeiro conselho de educação denominado Conselho de Instrução Pública. Já, em 1854 deu-se, por meio de um decreto imperial, a criação do Conselho Diretor do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte (Rio de Janeiro). Assim, os dois

primeiros conselhos de educação brasileiros foram respectivamente, criados sob a égide estadual (provincial) e municipal.

Durante todo o Império e nas duas primeiras décadas da República distintas propostas de criação de um conselho nacional de educação foram discutidas, porém não lograram êxito, sendo que somente em 1911 se efetiva a criação de um conselho com amplitude nacional. Desde então, se assinala a criação dos seguintes Conselhos no Brasil: Conselho Superior de Ensino (1911), que, como o próprio nome sugere demonstrava preocupação com demandas exclusivas do Ensino Superior, em detrimento da Educação Básica; Conselho Nacional de Ensino (1925), com remodelação com vistas a atender a todos os níveis de ensino; Conselho Nacional de Educação (1931-1936) com funções apenas consultivas; Conselho Nacional de Educação (1936 – 1961) cuja incumbência centrou-se na elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE); Conselho Federal de Educação (1962 – 1994) criado pela LDB nº 4.024/1961 com atribuições que abrangiam desde questões da macro política educacional até questões particulares como autorização e reconhecimento de cursos, entre outras; Conselho Nacional de Educação – criado inicialmente por Medida Provisória em 1994 e visava atender a demandas políticas do governo, sendo que sua instituição definitiva foi estabelecida em 1995 com a introdução da Câmara de Educação Básica e da Câmara de Educação Superior, sendo sua constituição paritária, com membros indicados pelo governo e por entidades da sociedade civil organizada (BORDIGNON, 2009).

Considerando as distintas fases e atribuições delegadas aos conselhos, enquanto espaços públicos para debate e normatização de políticas que orientarão os governos na execução de um projeto educacional, percebe-se que:

[...] os Conselhos são analisados como agentes de inovação nas políticas públicas porque, ao realizarem a mediação entre a sociedade civil organizada e os organismos governamentais, estão construindo uma nova esfera pública de poder e de controle social. Como tais representam forças sociais organizadas e contribuem para o fortalecimento de novos sujeitos políticos (GOHN, 2001, p.31).

Sob este prisma Bordignon (2009) destaca a criação dos Conselhos Estaduais de Educação e do Distrito Federal que, embora já estivessem previstos nas constituições de 1934 e 1946 são efetivamente criados com a primeira Lei de

Diretrizes e Bases da Educação, em 1961, em todos os Estados brasileiros. São datados de um período anterior a esta lei apenas os Conselhos Estaduais da Bahia, Acre, Alagoas e Rio Grande do Sul.

Ainda que há muito se viesse dando contornos a um Conselho de Educação que pudesse ser reflexo das decisões da sociedade Sales (2005) percebe, neste movimento, um estreito atrelamento deste órgão ao Ministério da Educação e Secretarias Estaduais de Educação, quando as pessoas que integravam os conselhos eram designadas pelos governos federal e estadual, sendo por estes fixadas atribuições/funções que claramente expusessem a interpretação legal e a normatização dos atos educativos a serem executados em instâncias governamentais e escolares.

Observa o autor que, somente “a partir da nova Constituição, de 1988, é que se oficializou a gestão democrática das políticas, ou seja, uma gestão compartilhada por representantes de organizações governamentais e de organizações da sociedade civil” (SALES, 2005, p. 26). Neste momento singular na definição das políticas públicas, quando os anseios de democratização dos espaços públicos ainda eram latentes, após anos de cerceamento das liberdades de expressão promovidos pelo Estado ditatorial, os intentos de participação ecoavam em meios aos movimentos sociais, intelectuais, políticos e populares.

Quanto aos Conselhos Municipais de Educação, estes aparecem na legislação educacional brasileira, a partir da reforma do ensino de 1971 promovida pela Lei nº 5.692 sendo que, até este período, poucas foram as tentativas de criação destes órgãos em âmbito municipal. Conforme apontam Balzano e Zanchet (2001), no Rio Grande do Sul destacam-se, após constituição democrática de 1934, algumas poucas experiências de criação de Conselhos Municipais de Educação.

A partir de então, na trajetória da gestão pública de educação municipal tem se discutido as atribuições, funções, composição e principalmente o papel dos Conselhos Municipais de Educação no que diz respeito ao processo de descentralização e de autonomia municipal na definição de políticas locais. Este processo, contudo, será alavancado somente com a CF/88, quando, pontualmente o Município passa a configurar, no quadro administrativo e político, como um ente federado, com responsabilidades próprias na organização de sua gestão pública.

Dadas as características descentralizadoras, de um modelo de Estado que se quer eficiente, racional e desburocratizado, o foco de atuação do Município passa a ser revistado e conjuntamente com as demais unidades federadas se insere elemento essencial para firmação de um projeto de sociedade em sintonia com uma perspectiva global.

Segundo Verza (2000), no *locus* do Município, a partir das necessidades básicas de cada grupo social emergem também movimentos sociais diferenciados, pois,

[...] o município se configura como um todo organizado administrativa e politicamente. Sua complexidade estrutural implica-se como desenvolvimento econômico, político cultural e de sua densidade populacional. Nele acontecem relações mais diretas da população com quem exerce funções administrativas e legislativas (VERZA, 2000, p. 124).

É situado neste momento de efervescência que se dá a criação dos Sistemas Municipais de Ensino – SME que, como responsável pela organização da política educacional local tem a possibilidade de criar também um Conselho Municipal de Educação com funções próprias. Cabe lembrar que, no período anterior a CF/88 e a LDB/96 que orienta e fixa diretrizes para a constituição dos Sistemas Municipais de Ensino, muitos conselhos já haviam sido criados em diversos municípios brasileiros, entretanto, estavam integrados aos respectivos Sistemas Estaduais de Ensino e suas funções, por conta disto, eram delegadas pelos Conselhos Estaduais de Educação – CEE.

Silva (2009) ao analisar a nova configuração que se propõe aos conselhos, em uma perspectiva democrática, assegura que,

Em decorrência, as leis dos Conselhos de Educação são alteradas e os mesmos são reorganizados ou reestruturados, definindo-se um caráter mais participativo nesses órgãos, que passam a contar na sua composição com representantes indicados por segmentos da sociedade civil organizada, e não mais apenas por membros escolhidos pelo Poder Executivo. Além disso, um novo papel lhes é conferido: o de interlocutor e representante dos interesses da sociedade, devendo, portanto, atuar na defesa dos direitos sociais assegurados na Constituição Federal (art. 205, 206 e 208) como o *direito de todos a um ensino de qualidade* (SILVA, 2009, p. 39, com grifos do autor).

Ao discutir a competência dos Municípios para instituir seus próprios sistemas de ensino Saviani (2008) confirma que em verdade, a LDB, ao passo que apresenta a criação do SME como opcional, coloca claramente a competência dos municípios para organizar seus próprios sistemas de ensino.

A proposição de opção da criação dos Sistemas Municipais de Ensino pode ser percebida à luz de duas evidências, pois, quando a LDB admite a possibilidade de organização destes sistemas, considera algumas limitações que podem ser encontradas para sua efetivação (SAVIANI, 2008). Do ponto de vista formal, a LDB considera as ambiguidades expostas na CF/88 quando esta apenas prescreve, no artigo 11, a opção em integrar ou não o sistema municipal ao sistema estadual de ensino, formando com ele um sistema único de Educação Básica. Do ponto de vista real, a percepção das dificuldades técnicas e financeiras que muitos Municípios encontram na organização de seu próprio sistema de ensino em curto ou médio prazo impede esta proposta.

A perspectiva de repasse de compromissos ao Município associa-se à possibilidade de maior participação da comunidade local na resolução de seus próprios problemas, chamando para si a tarefa de buscar recursos, parcerias e modos de eficazmente suprir suas necessidades, o que se aproxima do ideal apregoado pelo imaginário neoliberal.

Considerando que “a participação dos cidadãos provê informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, gerando conhecimentos subsídios à elaboração de estratégias para a resolução dos problemas e conflitos envolvidos” (GOHN, 2001, p. 43), o Conselho Municipal de Educação insere-se como um mecanismo de participação da sociedade civil organizada na governança municipal, o que se traduz em engajamento popular como um recurso produtivo imprescindível.

CAPÍTULO IV

SITUANDO O *LOCUS* DA PESQUISA E AS QUESTÕES METODOLÓGICAS

Este capítulo destina-se à apresentação do município de Santa Rosa/RS, objeto deste estudo de caso, em especial de seu Sistema Municipal de Ensino com a concisa caracterização de dois órgãos educacionais onde as políticas públicas são formuladas: O Conselho Municipal de Educação (CME) e a Secretaria Municipal de Educação e Juventude (SMEJ).

Também se fixa o propósito de expor o esboço da caminhada metodológica de modo a explicitar as opções e justificar o processo investigativo calcado na abordagem qualitativa quando, através de um estudo de caso, busca-se compreensão das ações que envolvem o Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS (SME/Santa Rosa).

4.1 Santa Rosa/RS: Indicadores Geográficos e Sociais

O desvelamento da organização da educação municipal requer que o *locus* onde as políticas educacionais são criadas, implantadas e consolidadas seja explicitado. Com isto se possibilita evidenciar as principais questões referentes à conjuntura social, política e econômica nas quais as construções educacionais se efetivam e também se projetam os sujeitos e suas relações diante dos processos. De modo elementar, com o propósito de situar o município de Santa Rosa, objeto desta pesquisa, busca-se definir suas características.

Este município foi instalado em 1931, quando através do Decreto nº 4.823 se deu sua criação do partir do desmembramento do município de Santo Ângelo. Santa Rosa constitui-se, atualmente, em uma das maiores cidades do Noroeste do RS, sendo um polo de desenvolvimento regional, com oferta de serviços educacionais, de saúde, culturais e de outros setores.

O município tem sua localização na Mesorregião Noroeste Rio-Grandense, pertencendo a Microrregião Santa Rosa, conforme situa a Figura 1:



Figura 1 – Mapa do Rio Grande do Sul com a localização do Município de Santa Rosa, na região sul do Brasil.

Fonte: Wikipédia, com adaptações.

Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Rio_Grande_do_Sul

Santa Rosa é um município de porte médio, sendo que sua população em 2010 era de 68.587 habitantes (IBGE, 2010), distribuída em uma área geográfica de 490 km², com uma Densidade Demográfica de 140,0 hab./km².

Os indicadores municipais revelados pelo censo demográfico realizado em 2010 apontam a seguinte distribuição da população santa-rosense (Quadro 1):

INDICADOR	POPULAÇÃO	PERCENTUAL
População residente total	68.587 pessoas	100%
População residente – urbana	60.366 pessoas	88,8%
População residente – rural	8.221 pessoas	12%
População residente – gênero masculino	33.470 pessoas	48,8%
População residente – gênero feminino	35.117 pessoas	51,2%

Quadro 1 – Indicadores populacionais de Santa Rosa/RN, com distribuição da população por área de residência (urbano ou rural) e quanto ao gênero (masculino e feminino)

Fonte: Censo Demográfico – 2010, IBGE Cidades (consulta em 2012).

Dados da Fundação de Economia e Estatística/RS (RIO GRANDE DO SUL/FEE, 2012) apontam que o município de Santa Rosa ocupava, em 2009 a 14ª posição no *ranking* dos municípios gaúchos. Este indicador pode ser confrontado com o IDESE⁸ do Estado do RS que, à época estava registrado na marca de 0,776, enquanto Santa Rosa pontuava na marca de 0,803.

O município de Santa Rosa apresenta o maior PIB da Região Noroeste do Estado do RS (RIO GRANDE DO SUL/FEE, 2012). Sua economia tem, atualmente, na indústria a sua base econômica. Situado em uma região reconhecidamente agrícola, a realidade econômica local vem sofrendo mudanças surpreendentes devido ao empreendedorismo e, principalmente, ao potencial dos recursos humanos, infraestrutura, logística e a geração de oportunidades e de investimentos.

Em relação à participação nas atividades econômicas Santa Rosa apresenta destaque nos seguintes setores: maior polo metal-mecânico agrícola do Brasil; maior bacia leiteira do RS; polo regional na indústria da alimentação; polo regional moveleiro e de confecções; polo regional em comércio e prestação de serviços sendo que também possui uma agropecuária diversificada e com investimentos constantes em inovação tecnológica.

4.2 O panorama da Educação Santa-rosense

Santa Rosa possui uma das maiores redes de ensino da região Noroeste do RS, contando com 63 instituições de ensino distribuídas entre as instâncias públicas e privadas. No nível da Educação Básica o município possui a seguinte configuração quanto ao número de escolas, por dependência administrativa (Quadro 2):

⁸ Agregando quatro blocos de indicadores: *Domicílio e Saneamento, Educação, Saúde e Renda*, o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) é elaborado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) como índice sintético que tem por objetivo medir o grau de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul. Para cada uma das variáveis componentes dos blocos é calculado um Índice, entre 0 (nenhum desenvolvimento) e 1 (desenvolvimento total), que indica a posição relativa para os municípios. São fixados, a partir disto, valores de referência máximo (1) e mínimo (0) de cada variável.

Município	Dependência	Quantidade de Escolas
SANTA ROSA	Federal	01
	Estadual	18
	Municipal	30
	Privada	14
	Total	63

Quadro 2 – Dados referentes ao nº de Escolas de Educação Básica e Ensino Profissional por dependência administrativa – Município de Santa Rosa, ano 2011.

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP/DATA ESCOLA BRASIL - Censo Educacional, 2011.

Os dados do EDUCACENSO (INEP, 2011) informam a situação educacional do Município de Santa Rosa/RS, que se configura, quanto à distribuição das matrículas na Educação Infantil, no Ensino Fundamental, no Ensino Médio, na Educação Profissional e EJA, conforme exposto no Quadro 3:

Município	Dependência	Ed. Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Profissional (Nível Técnico)	Educação de Jovens e Adultos - EJA (presencial)		EJA (semipresencial)	
		Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais			Funda-mental ¹	Médio ¹	Funda-Mental ¹	Médio ¹
SANTA ROSA	Estadual	0	180	1.823	2.099	2.503	347	92	95	673	1.297
	Federal	0	0	0	0	113	0	0	43	0	0
	Municipal	729	718	1.878	1.758	0	0	57	0	0	0
	Privada	340	334	633	652	560	1234	0	0	0	0
	Total	1069	1.232	4.334	4.509	3.176	1.861	149	138	673	1.297

Quadro 3 – Dados referentes às matrículas da: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Profissional e EJA – Município de Santa Rosa, ano 2011.

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP/EDUCACENSO, 2011.

¹Inclui os alunos da Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional

O Quadro 4 expõe a situação das matrículas, no município de Santa Rosa, relativas à educação especial, tendo por base os dados do Censo Escolar de 2011:

Município	Dependência	Educação Especial (Alunos de Escolas Especiais, Classes Especiais e Incluídos)							
		Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais	Médio	Ed. Prof. Nível Técnico	EJA Fund ^{1,2}	EJA Médio ^{1,2}
SANTA ROSA	Estadual	0	7	31	15	15	0	2	1
	Federal	0	0	0	0	0	4	0	0
	Municipal	1	1	44	24	0	0	0	0
	Privada	11	6	115	35	17	1	70	0
	Total	12	14	190	74	32	5	72	1

Quadro 4 – Dados referentes às matrículas da Educação Especial – Município de Santa Rosa, ano 2011.

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP/EDUCACENSO, 2011.

¹Não estão incluídos alunos da Educação de Jovens e Adultos Semipresencial

²Inclui os alunos da Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da rede de ensino municipal de Santa Rosa/RS sinaliza a necessidade de superação e articulação no sentido de efetivar melhorias significativas para o alcance das metas projetadas para o Ensino Fundamental (anos iniciais e finais). O quadro 5 revela os dados relativos ao IDEB observado nos anos de 2005, 2007 e 2009 na 4ª série/5º ano e as projeções até 2021, por rede de ensino, sendo possível perceber que nesta projeção apenas no ano de 2017 a rede municipal de ensino alcançaria a marca de 6 pontos no IDEB – considerado um indicador satisfatório para os padrões de um país desenvolvido. Salienta-se o progressivo e gradual avanço no IDEB no ensino público, quando nas últimas duas verificações o quadro se mostrou com índices acima dos valores projetados. Contudo, o IDEB da realidade municipal se apresenta abaixo dos indicadores da rede estadual (Quadro 5).

4ª Série/5º Ano											
Município/ Rede	IDEB observado			Metas projetadas							
SANTA ROSA	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Rede Municipal	4,5	4,7	5,2	4,6	4,9	5,3	5,6	5,8	6,1	6,3	6,6
Rede Estadual	4,7	5,2	5,8	4,7	5,1	5,5	5,7	6,0	6,2	6,5	6,7
IDEB Rede Pública	4,6	5,0	5,5	4,7	5,0	5,4	5,6	5,9	6,1	6,4	6,6

Quadro 5 – Dados do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, relativos à 4ª Série ou 5º Ano – Município de Santa Rosa, por rede de ensino.

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP/IDEB, 2012.

Quando os parâmetros de pesquisa sobre o IDEB recaem sobre a 8ª série/9ª ano, ou seja, a série/ano final do ensino fundamental (Quadro 6) percebe-se que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica em 2009 para a rede municipal de ensino está fixado na marca de 4,5 pontos, sendo que a superação dos 6 pontos se daria, pelas projeções de metas estabelecidas, apenas em 2021. O cenário revelado apresenta oscilações quanto aos índices projetados e aqueles observados, em especial, quando em 2007 ocorre um retrocesso na pontuação, quando esta é demarcada por indicadores abaixo da meta, inclusive da marca observada anteriormente.

8ª Série/9º Ano											
Município/ Rede	IDEB observado			Metas projetadas							
SANTA ROSA	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Rede Municipal	4,3	4,1	4,5	4,3	4,4	4,7	5,1	5,5	5,7	5,9	6,2
Rede Estadual	4,3	4,3	4,4	4,4	4,5	4,8	5,2	5,5	5,8	6,0	6,2
IDEB Rede Pública	4,3	4,2	4,4	4,3	4,5	4,8	5,1	5,5	5,7	6,0	6,2

Quadro 6 – Dados do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, relativos à 8ª Série ou 9º Ano – Município de Santa Rosa, por rede de ensino.

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP/IDEB, 2012.

Em relação ao Ensino Superior, o Município de Santa Rosa possui instituições privadas, como o campus da UNIJUÍ – Universidade Estadual do Noroeste do Rio Grande do Sul, a FEMA – Fundação Educacional Machado de Assis, bem como o *campus* IFFARROUPILHA – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha/RS, inaugurado em 2009, com cursos técnicos e superiores.

4.3 O Sistema Municipal de Ensino – SME/Santa Rosa

O Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa, objeto de investigação neste estudo, foi criado através da Lei nº 3.211 de 14 de julho de 1999 e teve, desde o princípio, sua estrutura fixada pelo Artigo 5º, sendo que abrange:

I – As instituições de ensino fundamental e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal; II – As instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada, não ligadas ao ensino regular; III – A Secretaria Municipal de Educação; IV – O Conselho Municipal de Educação; V – núcleo de assessoramento e apoio do Sistema Municipal de Ensino (SANTA ROSA, Lei nº 3.211/1999, Art. 5º).

Esta composição do SME/Santa Rosa é reafirmada na Lei nº 4.530 de 20/05/2009 – atual legislação que dá as bases para o SME/Santa Rosa. Após anos de discussão, a legislação educacional do município de Santa Rosa, composta por 21 leis promulgadas entre 1955 e 2008, foi revisada e agrupada em um único texto, sob a forma da Lei nº 4.530/09, adequando situações que até então estavam pendentes ou inadequadas ao atual momento.

Cabe ressaltar que, na análise a ser efetivada neste estudo em relação à organização do SME do município em questão as duas leis mencionadas são objeto de análise da realidade. Entretanto, por considerar que a maioria das ações e encaminhamentos efetivados no período delimitado para o estudo em foco (1997 – 2012), estiveram sob orientação e atenderam aos dispositivos da Lei nº 3.211/1999, a mesma terá maior atenção no presente trabalho.

O organograma do SME/Santa Rosa pode ser compreendido conforme dispõe a Figura 2 quando sua estrutura abrange as instituições de Ensino Fundamental e de Educação Infantil mantidas pelo Poder Público Municipal, as instituições de

Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada, não ligadas ao ensino regular, a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação e o núcleo de assessoramento e apoio do Sistema Municipal de Ensino.



Figura 2 – Organização do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa – RS
 Fonte: Lei Municipal n. 3.211 de 14 de julho de 1999, reafirmada na Lei nº 4.530 de 20/05/2009.
 Diagrama de produção própria.

Para expor o nível de atuação do SME/Santa Rosa apresenta-se, no Quadro 7 a sua área de abrangência, observando que este atende a própria rede municipal e as escolas infantis privadas não articuladas ao ensino regular.

Município	Dependência	Escolas de Educação Infantil (municipais e privadas não ligadas ao ensino regular)	Escolas de Ensino Fundamental
SANTA ROSA	Municipal	16	14
	Privada	05	0
	Total	21	14

Quadro 7 – Dados referentes ao nº de Escolas de Educação Básica por dependência administrativa – Município de Santa Rosa, ano 2011.

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP – Censo Educacional, 2011, publicado no D.O. em 19/12/11.

Ainda, é preciso situar que ano de 1999, quando o município de Santa Rosa instituiu legalmente o Sistema Municipal de Ensino em atendimento ao disposto na LDB 9.394/96 este se insere como um dos primeiros municípios do Estado do Rio Grande do Sul e do Brasil a criar o seu próprio SME. Segundo estudos de Werle *et al* (2009, p. 4), no Estado do RS, desde os anos noventa, se percebeu um interesse operacional na constituição dos Sistemas Municipais de Educação, sendo que “contabiliza, até junho de 2007, 184 municípios com SME próprio, o que representa 37% do total de seus 496 municípios”. Em análise do movimento que se deu em torno da criação dos Sistemas Municipais de Ensino, Werle *et al* (2009) ainda destacam que no ano de 1997, imediatamente após a aprovação da LDB/96, dentre o municípios gaúchos, 16 criam seus próprios sistemas de ensino, em 1998 são criados mais nove Sistemas Municipais de Ensino e em 1999 – ano em que se dá a criação do SME de Santa Rosa/RS –, no Estado do RS são constatados a criação de outros 15 novos Sistemas Municipais de Ensino.

De modo a situar o espaço onde as políticas educacionais municipais são formuladas, apresenta-se, a seguir, o Conselho Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Educação e Juventude, como órgãos normativo/fiscalizador e executor do SME, respectivamente. Convém salientar que na estrutura do SME/Santa Rosa, ainda prefigura o chamado Núcleo de Assessoramento e Apoio ao Sistema Municipal de Ensino, este já citado na lei que criou o SME em 1999 e reafirmado na atual legislação em vigor desde 2009. Contudo, na prática, este Núcleo de Assessoramento e Apoio nunca chegou a se consolidar e, dada as suas funções sobrepostas e quase semelhantes ao CME, sua funcionalidade nunca se efetivou.

4.3.1 O Conselho Municipal de Educação – CME/Santa Rosa

Paralelamente à criação do SME foi reorganizado, através da Lei Municipal n. 3.212 de 14 de julho de 1999, o Conselho Municipal de Educação de Santa Rosa (CME/SR), que, enquanto órgão político e administrativo, constitui-se articulado à estrutura do poder público municipal estando diretamente ligado ao Sistema Municipal de Ensino. Cabe considerar, entretanto, que o CME/SR foi criado

originariamente, pela Lei Municipal n. 2.258 de 23 de agosto de 1990, portanto, em um período anterior a LDB/96 e tinha suas atribuições/funções delegadas pelo Conselho Estadual de Educação. Apenas com a criação do Sistema Municipal de Ensino em 1999 é que se reorganiza o CME/SR, quando este órgão colegiado passa a ter autonomia para acompanhar, fiscalizar, orientar e legislar sobre assuntos de natureza das políticas educacionais locais.

Em 2009 a legislação educacional, composta por 21 leis promulgadas entre 1955 e 2008, foi revisada e agrupada em um único texto, sob a forma da Lei n. 4.530 de 20/05/2009. Nesta recente Consolidação da Legislação Educacional Municipal o CME/SR passa a ser regido por esta lei que no Capítulo II em parágrafo único do Art. 2º apresenta o Conselho Municipal de Educação como órgão político e administrativo, de caráter deliberativo, normativo, consultivo, e fiscalizador, a cerca dos temas que forem de sua competência.

Cabe considerar que em decorrência de tratativas e interpretações dos governos que se sucede em cada período político no âmbito do município, ocorrem alterações na legislação de modo a adequar as práticas e discursos com as visões orientadoras do processo de gestão pública. Sendo assim, observa-se que também a lei de criação do SME/SR de 1999 é alterada em 2009 por iniciativa do poder executivo com vistas a estabelecer uma nova dinâmica de organização do poder público municipal. Através da Lei Municipal n. 4.477, de 05 de janeiro de 2009 o núcleo administrativo da prefeitura municipal é apresentado, através de: órgão colegiado; órgãos de assessoramento e coordenação; órgãos auxiliares; órgãos de administração específica e órgãos de participação e representação, dentre os quais se incluem 27 conselhos municipais representativos de diferentes áreas sociais, quando se inclui o Conselho Municipal de Educação.

Em sua composição o CME/SR sinaliza um avanço no que diz respeito à maior participação da sociedade e entidades representativas, quando se observa um total de 21 componentes efetivos neste colegiado, o que o diferencia da maioria dos conselhos de educação. Em seus estudos Werle (2006) aponta que cerca de 60% dos Conselhos Municipais de Educação, no Rio Grande do Sul possuem, em média, nove membros, sendo que apenas 6,25% dos Conselhos possuem mais de 15 membros. Esta articulação de diferentes entidades proporciona maior integração

entre os setores sociais e amplia a possibilidade de participação e discussão dos interesses coletivos.

No que diz respeito à representação de entidades junto ao CME percebe-se, no Quadro 8, a articulação de diferentes setores da sociedade com representações de grupos, com suas respectivas entidades e composição:

Entidades com representação junto ao CME – Santa Rosa/RS	CME – Santa Rosa/RS 21 membros titulares e 21 suplentes
Entidades Educacionais	03 (três) representantes escolhidos pela entidade representativa dos Professores Municipais, sendo 02 (dois) professores e 01 (um) funcionário de escola; 01 (um) representante da Educação Especial; 01 (um) representante do Ensino Superior, indicado pela UNIJUÍ - Campus Santa Rosa e pela FEMA; 01 (um) representante das escolas particulares.
Poder Público	a) Municipal: 02 (dois) representantes da Prefeitura Municipal; b) Estadual: um representante da 17ª Coordenadoria Regional de Educação;
Entidades de Alunos	01 (um) aluno representando os estudantes do Município, através de sua entidade (USES); 01 (um) acadêmico representando os Diretórios Acadêmicos, escolhidos entre os seguintes diretórios: Diretório Acadêmico Paulo Freire (DAPAFRE) e Diretório Acadêmico Leandro Rosa (DALERO) da UNIJUÍ - Campus Santa Rosa) e do Diretório Irmão Otão e Diretório Augusto Rodrigues da Fundação Educacional Machado de Assis (FEMA).
Entidades de Pais	02 (dois) representantes de pais de alunos, indicados através de suas entidades, um escolhido pela Associação de Círculo de Pais e Mestres Regional de Escolas Públicas (ACPMR) e um pelo Círculo de Pais e Mestres das Escolas Particulares (CPM);
Entidades Sindicais	01 (um) representante escolhido pela entidade representativa do 10º Núcleo CPERS/SINDICATO; 01 (um) representante indicado pela entidade representativa do Sindicato dos Professores de Escolas Particulares do Rio Grande do Sul (SINPRO-RS); 01 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais; 01 (um) representante dos Trabalhadores Urbanos.
Entidades ligadas à Indústria, Comércio e Serviços	01 (um) representante do SESI; 01 (um) representante do SENAI; 01 (um) representante do SESC-SENAC; 01 (um) representante ACISAP

Quadro 8 – Representação junto ao CME/Santa Rosa.

Fonte: Lei Municipal nº 4.530, de 20 de maio de 2009.

Esta forma de organização que amplia a participação dos cidadãos, representantes de diferentes segmentos da sociedade, aproxima o CME/SR de uma perspectiva democratizante quanto ao processo de elaboração das políticas públicas

em educação. Pelo menos, no princípio da lei de criação deste Conselho, a opção por diversificar a representação da sociedade civil, da comunidade escolar e do poder público, sinaliza uma proposta alinhada com uma postura de engajamento participativo e democrático. O que se espera de fato é que as distintas vozes com representação neste colegiado participem do processo de construção das políticas educacionais, contribuindo com os debates acerca dos temas pertinentes ao desenvolvimento da educação local e sua efetiva qualidade, pois como salienta Verza (2000, p. 108) “evidentemente, existem distintos níveis no processo de participação como exigência indispensável da cidadania enquanto ação organizada, ultrapassando o sentido meramente formal da mesma”.

Outra característica importante no quesito representatividade social do CME diz respeito à forma de escolha dos representantes. Esta ação torna-se “um dado relevante para avaliar as condições de fidelidade no exercício da representação” (BORDIGNON, 2009, p. 70). Ou seja, quando os conselheiros são escolhidos através de eleição direta promovida pelos representados, “é de se esperar que o exercício da função esteja focado no olhar do segmento sobre a qualidade da educação” (Ibid., p. 70-71). Entretanto as formas de escolha de representantes para integrar o CME que se pautam em vontades singulares seja estas de dirigentes do poder executivo ou mesmo das entidades com representação no órgão colegiado, “tenderão a situar o exercício da função em fidelidade à vontade de onde deriva a indicação” (Ibid., p. 71).

Neste sentido, a representatividade das associações, sindicatos e entidades educacionais com assento junto ao CME/SR tem se pautado na escolha direta, quando internamente, cada entidade com assento no órgão colegiado, define critérios para a escolha dos representantes sendo seus nomes encaminhados à diretoria do CME. Em relação ao poder público, observa-se a indicação dos representantes, por critérios técnicos e políticos, geralmente condicionados a estarem ligados à área da educação. Em ambos os casos, a presidência do CME oportunamente oficializará ao chefe do poder executivo a listagem dos conselheiros para serem nomeados através de portaria municipal.

Ainda, no artigo 7º da lei nº 4.530, são estabelecidas 22 atribuições ao CME/SR e, quando o foco investigativo deste estudo volta-se à participação dos segmentos sociais neste órgão colegiado cabe referendar que se espera uma ação

que propicie a tomada dos espaços públicos pela comunidade, o que, deverá ainda se associar a uma divisão das responsabilidades de modo que o trabalho levado a efeito pelo CME possa se traduzir em respostas às demandas existentes na amplitude e complexidade do Sistema Municipal de Ensino.

Em seus estudos Werle (2008) compreende que o CME pode assumir, quanto às competências que lhes são atribuídas, características que se fixam em torno de simples atendimento das determinações legais ou poderá incorporar uma lógica de ação que, como práxis responsiva dos problemas da comunidade, contribuem para a democratização dos espaços públicos.

A observação das competências do CME/SR denota que, em quase sua totalidade, estas estão vinculadas a um viés de natureza essencialmente burocrática, credencialista e operacional, quando se situam atribuições como: deliberar sobre planos e programas administrativos e pedagógicos; baixar normas; criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar na definição do Plano Municipal de Educação; tomar conhecimento e opinar sobre o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento da Educação; divulgar informações referentes à aplicação dos recursos financeiros, resultados obtidos e qualidade dos serviços prestados; recorrer a instâncias superiores sobre questões que não se julgar apto a decidir e não previstas em Lei; analisar e apreciar questões de interesse das escolas quando lhe forem encaminhadas; aprovar o Plano Municipal de Educação, as bases curriculares, os regimentos escolares e propostas de ampliação de séries; autorizar a criação de novos estabelecimentos de ensino; manter intercâmbio com o Conselho Federal de Educação, Conselho Estadual de Educação e com os demais Conselhos Municipais de Educação; avaliar e implementar medidas para a melhoria e aperfeiçoamento do rendimento escolar; emitir parecer sobre o funcionamento das escolas municipais; acompanhar a distribuição das matrículas de acordo com o aporte financeiro dos sistemas, em regime de colaboração.

Por outro lado, se antevê uma visão de entrelaçamento com a comunidade, quando o CME/SR se insere como articulador de interesses coletivos e, conjuntamente, busca respostas às questões que emergem do contexto social. Esta característica pode ser observada a partir de competências, tais como: participar dos estudos da comunidade local, tendo em vista os problemas educacionais; propor

políticas educacionais ao Município, bem como acompanhar e avaliar sua execução; propor critérios para a ampliação da rede de escolas a serem mantidas pelo Município, tendo em vista as normas traçadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; opinar sobre a proposta político-pedagógica das escolas que compõem o Sistema Municipal de Ensino; sugerir medidas e programas de atualização de professores.

Todas estas competências, por sua complexidade, exigem uma atuação responsável do CME/SR. Deste modo, para o pleno desenvolvimento do trabalho, o CME/SR atua através do Plenário, de Comissões Permanentes e de Comissões Especiais, conforme apresenta o capítulo V do Regimento Interno deste órgão (SANTA ROSA, 2003) , indicando, no Art. 28, que o Conselho Municipal de Educação tem como Comissões Permanentes: a) Legislação e Normas; b) Educação Infantil; c) Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos. Atualmente, contata-se a atuação da Comissão de Educação Especial que foi criada para atender as demandas desta área, ainda que não esteja contemplada na estrutura do CME/SR e careça de normatização, o que deverá ocorrer quando da revisão e reelaboração do novo Regimento. Cada comissão permanente é constituída por, no mínimo, sete membros que escolhem entre si um presidente, um secretário e o relator da comissão.

Cabe considerar que, tendo em vista o atendimento e condições técnicas para seu funcionamento, o CME/SR conta com a participação de um assessor administrativo e também um assessor técnico-pedagógico, do quadro de servidores da Secretaria Municipal de Educação e Juventude de Santa Rosa. O assessor técnico-pedagógico tem a função de acompanhar as discussões junto às plenárias e comissões, assessorando na elaboração de pareceres, normativas e demais atos legais expedidos pelo órgão. A ampla representatividade social e a organização adequada ao seu funcionamento com garantia de democratização na tomada de decisões possibilitam que as ações do CME/SR sejam qualificadas de modo a efetivar o Sistema Municipal de Ensino.

4.3.2 A Secretaria Municipal de Educação e Juventude – SMEJ/Santa Rosa

Quanto ao órgão executor das políticas educacionais municipais cabe considerar que o mesmo foi reorganizado em 1999, após o processo de criação do Sistema Municipal de Ensino, quando este assume uma configuração própria, sob a denominação de Secretaria Municipal de Educação e já em 2001 é renomeado como Secretaria Municipal de Educação e Juventude. Isto porque, até então, esta secretaria abrigava, em sua estrutura administrativa, além da educação, o desporto, o lazer e o turismo. A falta de uma identidade própria para este órgão que tem a incumbência de gerenciar a educação pública municipal ficou evidente na disputa das demais áreas que, abrigadas nesta, disputavam recursos, pessoal e primazia sobre projetos e sua execução. Com a reorganização ocorre uma mudança de foco, quando a educação passa a ser contemplada em toda sua dimensão e, quando todos os esforços do pessoal envolvido e a aplicação de recursos da área convergem para a melhoria da qualidade educacional.

Ainda que, equivocadamente, a SMEJ não seja citada na Lei Municipal nº 4.477, de 05 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Santa Rosa, nos anexos deste Diploma Normativo é apresentado o organograma da Secretaria Municipal de Educação e Juventude, que é delimitado como indica a Figura 3.

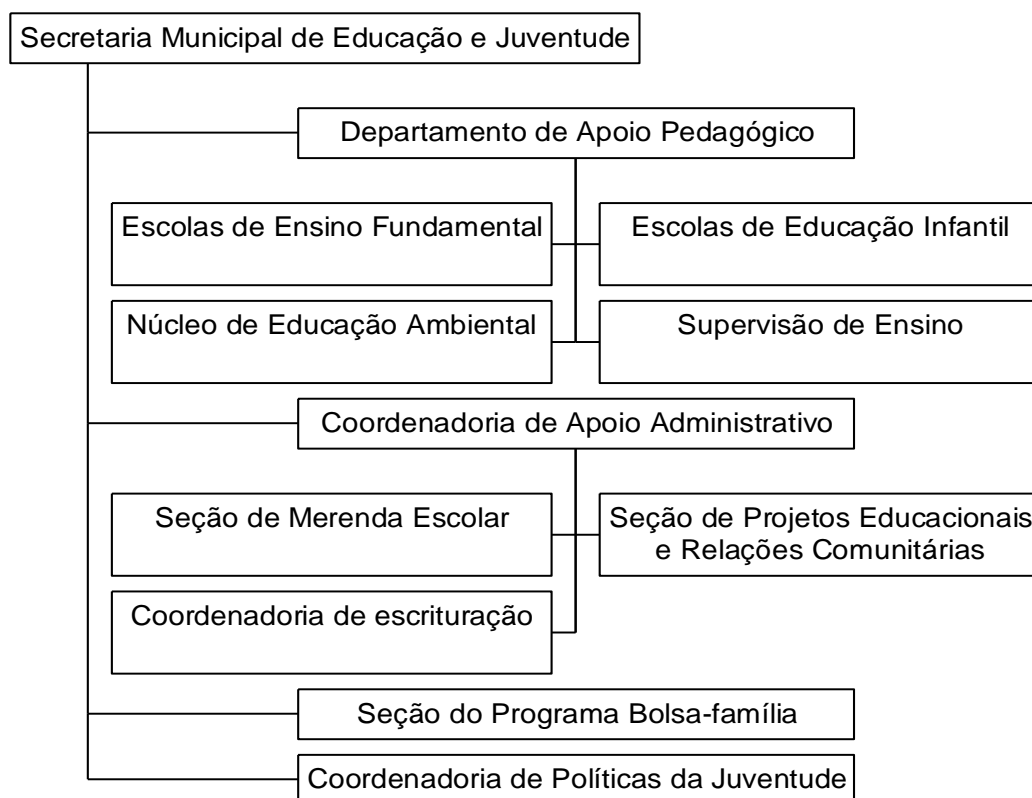


Figura 3 – Organograma da SMEJ/Santa Rosa.

Fonte: Lei Municipal nº Lei nº 4.477, de 05 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Santa Rosa. Organograma apresentado no documento.

Atualmente além da responsabilidade pelo gerenciamento das 14 escolas municipais de ensino fundamental – dez delas localizadas na zona urbana e quatro na zona rural, a SMEJ/Santa Rosa se articula também, fruto de um processo de expansão das políticas da educação infantil efetivado nos últimos anos, no gerenciamento de mais 16 EMEIS – Escolas Municipais de Educação Infantil, configurando, deste modo, a rede pública municipal com 30 unidades escolares.

O contingente de alunos atendidos na esfera da SMEJ/Santa Rosa, conforme já demonstrado anteriormente de modo mais abrangente nos quadros 3 e 4 foi apontado, no Censo Escolar Inicial de 2011 com um registro total de 5.210 alunos, quando observou-se a seguinte distribuição, considerando ensino regular, especial: Educação Infantil: 1449 alunos e Ensino Fundamental (inserido alunos da EJA): 3.761 discentes. O contingente de alunado atendido na rede municipal de ensino pode ser visualizado no Quadro 9:

Município	Dependência	Rede de ensino municipal (regular e especial)	
		Educação infantil	Ensino fundamental
SANTA ROSA	Municipal	1.449	3.761

Quadro 9 – Dados referentes às matrículas da: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Rede de Ensino Municipal de Santa Rosa, ano 2011.

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP – EDUCACENSO, 2011.

Informações estatísticas do INEP/MEC, de 2010, apresentam a seguinte distribuição dos docentes da rede municipal de ensino de Santa Rosa/RS, por modalidade/etapa e funções docentes (Quadro 10):

Funções Docentes por Modalidade e Etapa de Ensino - Rede Municipal em Santa Rosa							
Modalidade/Etapa	Funções Docentes						
	Ano	C/Lic	C/Gr	C/EM	C/NM	S/EM	Total
Legenda para Funções Docentes: C/Lic - com Licenciatura; C/Gr - com Graduação; C/EM - com Ensino Médio; C/NM - com Normal Médio; S/EM - sem Ensino Médio							
Regular – Creche	2010	1	1	-	-	-	1
Regular - Pré-Escola	2010	29	29	1	14	-	44
Regular - Anos Iniciais do Ensino Fundamental	2010	122	123	1	23	-	147
Regular - Anos Finais do Ensino Fundamental	2010	155	158	-	3	-	161
Total geral de docentes na rede municipal de Santa Rosa/RS	2010	307	311	02	40	-	660

Quadro 10 – Funções Docentes por Modalidade e Etapa de Ensino - Rede Municipal em Santa Rosa/RS.

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP – Relatório Público do Município Santa Rosa do Estado do RS (2012).

Após a caracterização básica do município de Santa Rosa e de seu Sistema Municipal de Ensino, que dão origem às questões de pesquisa e no quais emergem os sujeitos partícipes, situam-se as questões de ordem metodológica que orientam este estudo.

4.4 Ciclo de Políticas: um Referencial Teórico para o Processo de Análise das Políticas Educacionais

É necessário que se compreenda o momento histórico, os delineamentos socioculturais e as interferências do sistema econômico sobre a produção das políticas públicas de modo a se perceber os implicantes da construção de uma determinada política e seus reflexos na vida dos sujeitos que dela se beneficiam. Neste sentido, a abordagem de Ciclo de Políticas é explorada, enquanto contribuição teórica e, no processo de análise dos dados desta pesquisa se constitui no referencial analítico para o estudo das políticas educacionais em especial quanto à criação, implantação e consolidação do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS.

Para uma análise mais apurada dos contextos em que ocorrem as estratégias de planejamento, execução e acompanhamento das ações educacionais, a presente pesquisa ancora-se nos estudos de Bowe e Ball (1992; 1994), discutidos com muita propriedade no Brasil por Mainardes (2006; 2009; 2011) e demais investigadores do tema. Os pressupostos levantados por estes pesquisadores expõem o denominado Ciclo de Políticas que, em situações de observação de uma política pública, se articulam em níveis distintos e sua trajetória pode ser analisada, ou em conjunto, ou em parte, a partir dos cinco contextos percebidos como: o contexto de influência, o contexto da produção do texto, o contexto da prática, o contexto dos resultados/efeitos e o contexto da estratégia política.

A abordagem do Ciclo de Políticas torna-se um processo interessante na atual conjuntura de análise das políticas educacionais quando se percebe uma necessidade de se ultrapassar os enfoques que posicionam a “globalização como produtora da homogeneidade cultural quanto aos enfoques que se submetem a uma inviabilidade e a um caráter completamente novo dos atuais intercambiamento entre as nações” (LOPES; MACEDO, 2011, p. 254). Deste modo, o enfoque se volta para as políticas produzidas localmente, com características de heterogeneidade, mas que, numa faceta de amplitude pode transferir múltiplos sentidos ao global, o que, para Ball (2001) torna evidente e necessária à articulação entre o global e o local.

O foco da análise política, conforme Mainardes (2006), apoiado nas ideias de Bowe e Ball (1992), perpassa a formação do discurso da política em análise e a

interpretação que se efetiva a partir dos documentos que retratam as posições dos sujeitos constituidores e executores das práticas que se expressam nos documentos. Estes se relacionam em dois campos: o do texto da política e o da prática. Neste sentido, estariam envolvidas as tensões que se evidenciam neste processo, identificadas nos espaços de resistência, nas acomodações, nos subterfúgios e conformismos que se apresentam dentro e entre os distintos locais da prática e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos levados a efeito nestes mesmos espaços.

O Ciclo de Políticas, compreendido a partir da noção um ciclo contínuo onde as ideias, discursos e ações são desenhados e ganham forma na articulação das práticas que se efetivam entre os sujeitos é entendido por Ball (1994) como “uma estrutura conceitual para o método das trajetórias das políticas”. Neste sentido, é preciso destacar que a relação entre os contextos – da influência, da produção de texto, da prática, de resultados e de estratégias políticas – é base imprescindível para a compreensão do modelo como um ciclo contínuo e não hierarquizado (LOPES; MACEDO, 2011).

Deste conjunto de articulações pode-se visualizar o modelo de Ciclo de Políticas concebido nos estudos de Ball e Bowe (1992,1994) conforme exposto na Figura 4:

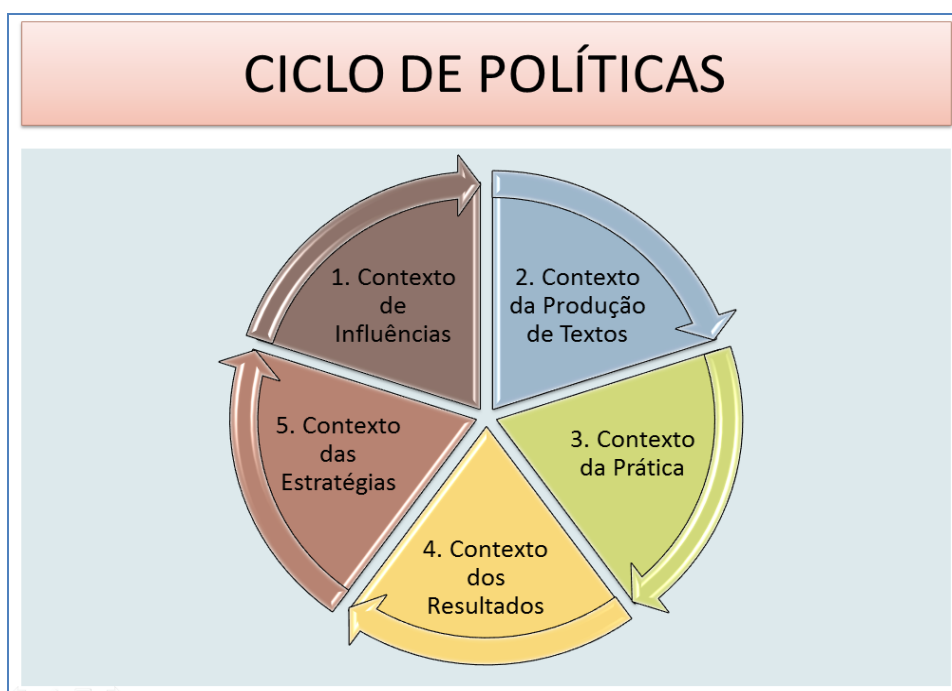


Figura 4 – Ciclo de Políticas.
Fonte: Ball e Bowe (1992, 1994).
Diagrama de produção própria.

Ao considerar cada contexto do Ciclo de Políticas, Mainardes (2006), sintetiza a perspectiva de Bowe e Ball (1994), assim descrevendo cada um destes momentos de uma política pública:

a) o *contexto de influência* é identificado como o momento em que os distintos grupos se articulam para, numa disputa de interesses, influenciar e apresentar as finalidades sociais da educação – é o espaço onde se iniciam as discussões em torno de uma política pública, sendo que neste os discursos políticos são construídos;

b) o *contexto da produção do texto* está imbricado com a linguagem do interesse público mais amplo. Os textos políticos produzidos são o resultado de disputas e acordos de interesses expostos nos distintos grupos – o que torna próximo o contexto de produção de textos do contexto de influência. O conjunto dos textos produzidos deve ser considerado na relação tempo-local onde são elaborados, uma vez que a exposição das ideias na definição de uma política não se esgota na produção do texto em si mesmo;

c) o *contexto da prática* ao se relacionar com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas – é definido em torno do lugar onde a política é submetida à interpretação e recriação nos quais são possíveis de se constatar efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política originalmente proposta;

d) o *contexto dos resultados/efeitos* reporta a análise dos impactos e interações das políticas em relação às desigualdades presentes na sociedade e está articulado às questões de como justiça social, igualdade e liberdade individual podem ser relevadas pelo poder público;

e) *contexto da estratégia política*, como componente essencial à pesquisa crítica articula-se a identificação das distintas atividades sociais e políticas que seriam elementares para se trabalhar/operar com os problemas identificados, em especial as desigualdades que se originam da política que se encontra em observação.

As questões relevantes relacionadas aos Ciclos de Políticas podem ser sistematizadas, a partir dos estudos teóricos de Ball e Bowe (1992; 1994), e de

discussões propostas por Mainardes e por Lopes e Macedo (2011) conforme exposto na síntese a seguir (Figura 5):



Figura 5 – Síntese dos contextos do Ciclo de Políticas.

Fonte: Ball e Bowe (1992, 1994), Lopes e Macedo (2011) e Mainardes (2006).

Diagrama de elaboração própria.

A abordagem do Ciclo de Políticas pode ser considerada como um método de pesquisa de políticas uma vez que o processo de formulação das políticas públicas é percebido através de um ciclo contínuo onde se entrelaçam a criação e recriação destas políticas (MAINARDES; FERREIRA e TELLO 2011). No processo de análise das políticas educacionais é preciso que se atente para a orientação de Ball (2011) quando este pondera que falhas ocorrem quando a educação passa a ser vista e analisada separada do campo mais amplo da mudança na política social. Isto poderia provocar um isolacionismo que se firma na “desconexão substantiva das pesquisas em política educacional da arena geral da política social” (BALL, 2011, p. 43).

A abordagem do Ciclo de Políticas pode ser considerada, como discute Mainardes (2006, p. 48) como um “referencial analítico útil para a análise de programas e políticas educacionais” uma vez que possibilita “a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos” (Ibid., p. 48).

Entre as contribuições da abordagem do Ciclo de Políticas Mainardes (2006, p. 55) situa que esta oferece elementos conceituais que podem subsidiar a análise da trajetória de políticas “uma vez que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro”.

Neste sentido ocorre um rompimento com os modelos unidimensionais de análise de políticas quando estas são consideradas resultantes de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político – em especial centrado em seguintes fases sequenciais e interativas-iterativas conforme apresentado por Rua (2009): formação da agenda, formação das alternativas e tomada de decisão, implementação e avaliação.

O emprego do Ciclo de Políticas, portanto, exige a análise de fatores macro e micro e as interações entre eles. Mainardes (2006, p. 60) discute que ao mesmo tempo em que o contexto de influência articula-se na análise de influências que se originam de situações “globais/internacionais, nacionais e locais e a articulação entre elas, o contexto da prática exige a análise de como a política é reinterpretada pelos profissionais que atuam no nível micro e ainda a análise das relações de poder, resistências etc”. Deste modo, o autor considera que “tanto no contexto macro quanto no micro, as relações de poder são particularmente significativas para se entender a política ou o programa” (Ibid., p. 60) e que atividade micropolítica, assim pode ser identificada por meio: da observação de conflitos, dos estilos empregados nas negociações durante o processo decisório, das restrições firmadas em torno das questões a serem discutidas e decididas, e também através da identificação de estratégias, influências e interesses aplicados nos diferentes contextos e momentos de um ciclo de políticas.

Os debates que se levantam em torno da construção da política educacional municipal são suscitados, nas análises promovidas neste trabalho, com base nas reflexões e ensinamentos do educador brasileiro Paulo Freire que, ao discutir os

problemas da educação pública buscava também ressignificar o sentido do ato educativo e do compromisso de homens e mulheres com a qualidade social deste processo que é coletivo e que se opera no aprendizado da democracia.

Portanto, ao se lançar um projeto de ouvir os sujeitos que vivenciam as confluências, desafios e rupturas na construção das políticas educacionais, no caso específico do Sistema Municipal de Santa Rosa/RS busca-se considerar não apenas os percursos e percalços vivenciados por estes sujeitos, mas de modo muito incisivo, também se situa a perspectiva de ponderar os resultados da organização local na qualidade dos processos de legitimação de uma educação com qualidade social.

4.5 As Questões da Pesquisa e os Objetivos que Orientam as Discussões

As questões de pesquisa, conforme já anunciado na introdução deste trabalho, se configuram a partir das seguintes indagações:

a) quais as possibilidades de, localmente organizado através da criação, implantação e consolidação do próprio Sistema Municipal de Ensino, se desenvolver, no município de Santa Rosa/RS, uma proposta educacional com vistas à democratização?

b) as intenções, as propostas e as ações articuladas no âmbito do SME/Santa Rosa propiciam o exercício de fortalecimento das bases participativas?

c) como transitam, diante dos diferentes contextos de elaboração das políticas públicas educacionais, os sujeitos advindos da sociedade política – com suas questões partidárias e interesses de governo e os sujeitos pertencentes à sociedade civil – com suas aspirações e demandas educativas?

d) considerando que a política educacional se projeta em um movimento de permanente desenvolvimento e de reelaboração, o que exige diligência no sentido de se confirmar nas ações o que se expressa nos Diplomas Normativos construídos, como são percebidas as questões de confluências, as rupturas e os desafios e necessárias à consolidação do SME/Santa Rosa?

O objetivo geral desta investigação consiste em: analisar os processos de criação, implantação e consolidação do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS a partir das concepções de gestão democrática apresentadas na atual conjuntura de descentralização e de democratização propostas pela legislação nacional, sob a ótica dos Ciclos de Políticas, de modo a perceber, no contexto local, o que se passa no contexto mais amplo, ou seja, a realidade dos Sistemas Municipais de Ensino brasileiro.

Os objetivos específicos se fixam em: a) compreender os delineamentos das concepções liberais e críticas presentes no contexto da sociedade civil e sociedade política e as implicações destas percepções para o atual modelo de Estado brasileiro, em especial, no trato das políticas públicas; b) discutir os processos político-econômicos e as tendências ideológicas – em um amplo espectro globalizante e neoliberal – que marcam o cenário brasileiro, no período pós-redemocratização e suas influências nos processos de construção das políticas de Estado para a educação; c) analisar as correlações de aproximação e/ou distanciamentos entre a sociedade política – com suas questões partidárias e interesses de governo – e as ações dos grupos da sociedade civil organizada – com suas aspirações, demandas e necessidades – no planejamento e execução das políticas para a Educação Básica, em especial no âmbito da Educação Infantil e Ensino Fundamental, tendo como foco de ação os processos de gestão do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS em sua constituição e funções; d) analisar o caso do Sistema Municipal de Educação de Santa Rosa/RS quanto às concepções dos sujeitos formuladores das políticas educacionais em contraponto às percepções dos professores, em especial no que se refere aos cinco contextos de um Ciclo de Políticas: o contexto de influência, o contexto da produção do texto, o contexto da prática, o contexto dos resultados/efeitos, o contexto da estratégia política.

Cabe situar que os objetivos específicos a, b são perseguidos na discussão dos capítulos teóricos efetivados neste estudo e os objetivos c e d se projetam na análise dos dados coletados nessa pesquisa.

4.6 Opção pela Abordagem Qualitativa e pelo Estudo de Caso para Situar a Pesquisa

A pesquisa qualitativa, como opção para investigar um contexto educacional, pode ser percebida como uma teia que se desenrola no sentido de envolver alternativas metodológicas para compreender processos complexos que se dão no próprio âmbito do Sistema Educacional, seja em escala macro, quando os projetos educacionais enquanto política são traçados e projetados nos discursos e textos legais, quer seja nos espaços micro, como as unidades educativas e no conjunto dos sujeitos que nelas transitam e que se beneficiam ou que são excluídos da política proposta.

A perspectiva qualitativa é eleita, portanto, como opção metodológica por pressupor uma inserção em uma dada realidade quando se espera subtrair dela compreensões que permitam perceber os contextos criados, os contextos em transformação e aqueles que ainda serão delimitados, conforme o movimento contínuo da sociedade, através de seus órgãos públicos, dos representantes políticos e do envolvimento dos cidadãos. A pesquisa de cunho qualitativo pode ser concebida como aquela que, envolta na possibilidade de dados descritivos obtidos pelo pesquisador diretamente no espaço em investigação, dá atenção especial ao processo em detrimento do produto porque se volta ao contexto de origem dos documentos, retratando suas perspectivas e compreensões sobre os processos em discussão (LÜDKE; ANDRÉ, 1986).

No dizer de Neves (1996, p. 2) o uso da pesquisa qualitativa permite ao pesquisador voltar sua preocupação essencialmente para o processo social e não apenas para a estrutura social, de modo que seja possível “visualizar o contexto e, se possível, ter uma integração empática com o processo objeto de estudo que implique melhor compreensão do fenômeno”.

Triviños (1987) defende que a pesquisa qualitativa imbrica-se com os pressupostos que servem de alicerce à vida das pessoas, ou seja, na aproximação com os diferentes sujeitos, suas percepções, experiências, envolvimento e distanciamentos com uma determinada situação podem ser elementos de análise. Em especial, uma pesquisa qualitativa se projeta com um sentido importante para a

análise de situações que ultrapassam os limites estreitos das falas dos sujeitos se insere a busca de significados aos conteúdos subjacentes às manifestações.

Ao se pautar por uma amostra qualitativa, com embasamentos em estudos de autores como Lüdke e André (1986) e Fazenda (2004), se corroborar a existência de distintas realidades, o que exige uma pesquisa descritiva para sua interpretação, dada a multiplicidade de fatores que envolvem as situações expressas pelos contextos também múltiplos. A partir desta orientação, o empenho do pesquisador se volta aos processos envolvidos de modo a intuir como seu objeto investigativo se manifesta nas ações, nos procedimentos e interações cotidianas, o que pode se dar, de modo indutivo, sendo o significado atribuído aos dados coletados o cerne da inquietação do sujeito-pesquisador.

Na tentativa de empreender uma investigação onde o percurso histórico de criação, implantação e consolidação do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa fosse contemplado não apenas como um resgate das vivências, mas como uma reflexão na qual os distintos sujeitos que experimentam os processos educacionais tivessem a oportunidade de rememorar os fatos e, a partir deles a reconstrução se efetivasse, optamos pelo estudo de caso para o desenvolvimento da pesquisa.

De acordo com o entendimento de Godoy (1995,) um estudo de caso visa uma apreciação detalhada seja de um ambiente, de um sujeito ou mesmo uma situação em particular. A opção pelo estudo de caso se dá pela possibilidade de se observar um fenômeno que ocorre numa situação particular, no caso o Município de Santa Rosa/RS, em especial quanto às possibilidades de organização das políticas educacionais expressas no conjunto de fatores, ações e intenções imbricadas na construção de seu próprio Sistema de Ensino.

Conforme situa Yin (2005), uma análise centrada no estudo de caso parte de uma investigação empírica e se caracteriza como um método que abarca desde o planejamento, até as técnicas de coleta de dados e posteriormente a análise dos fenômenos expressos por estes mesmos dados.

A perspectiva discutida por Alves-Mazzotti (2006, p.139) demonstra a preocupação com o tipo de pesquisa qualitativa pautada em estudo de caso que se focaliza apenas em uma unidade específica, retratando o interesse intrínseco no caso por suas questões singulares, quando este é tratado “como algo à parte, tanto

em sua gênese, apresentando-o de modo desconectado da discussão corrente na área, como em seu desenvolvimento, no qual não se observa qualquer preocupação com o processo de construção coletiva do conhecimento”.

Isto posto, cabe concordar com a autora, quando prevê que

[...] os estudos de caso não representam ‘amostra’ cujos resultados seriam generalizáveis para uma população (generalização estatística), o pesquisador não procura casos representativos de uma população para a qual pretende generalizar os resultados, mas a partir de um conjunto particular de resultados, ele pode gerar proposições teóricas que seriam aplicáveis a outros contextos (ALVES-MAZZOTTI, 2006, p. 646).

Portanto, o que se busca, com o estudo de caso focado na conjuntura particular do SME/Santa Rosa é compreender, com olhar no local, as questões que envolvem a organização, autonomia e democratização das políticas educacionais o que encontra ressonância em espaços ampliados, ou seja, no Sistema de Ensino Brasileiro.

4.7 Instrumentos Utilizados na Coleta dos Dados

Os estudos analíticos de Mainardes (2006), com base na proposta dos Ciclos de Políticas proposto por Ball e Bowe (1992; 1994) foram orientadores de provocações, que se traduziram em questões dirigidas aos sujeitos participantes desta pesquisa.

Os instrumentos de pesquisa adotados no processo de obtenção das informações que propiciam as análises efetivadas no estudo de caso se configuram como entrevistas semiestruturadas e questionários, que foram aplicados no período compreendido entre os meses de janeiro e fevereiro de 2012, conforme o grupo participante da amostra.

As entrevistas foram realizadas junto aos sujeitos caracterizados neste estudo como representantes da sociedade política – sendo estes: prefeito e ex-prefeito (APÊNDICE 1), secretário e ex-secretários municipais de Educação de Santa Rosa/RS (APÊNDICE 2).

Os questionários, aplicados aos ex-presidentes do Conselho Municipal de Educação (CME/Santa Rosa) (APÊNDICE 3) e também aos professores da rede pública municipal de ensino (APÊNDICE 4), visam coletar os dados destes que são caracterizados, na pesquisa desenvolvida, como sujeitos representantes da sociedade civil.

4.7.1 As entrevistas

As entrevistas são classificadas de acordo com a estrutura de seus roteiros que são elaborados para atender aos objetivos de uma pesquisa. Assim, estes instrumentos de coleta de dados podem ser caracterizados como entrevistas do tipo não estruturada ou aberta, entrevistas semiestruturadas e ou ainda entrevistas estruturadas ou dirigidas.

Conforme cita Triviños (1987) uma pesquisa semiestruturada pode ser concebida como

[...] aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa; em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa (TRIVIÑOS, 1987, p. 146).

Na presente pesquisa, a entrevista semiestruturada foi proposta como instrumento aplicado aos gestores municipais e aos gestores municipais educacionais – denominados sujeitos da sociedade política – que estiveram ou que estão articulados ao SME/Santa Rosa, no período compreendido entre 1997 e 2012. Este tipo de entrevista permite, conforme discutem Lüdke e André (1986) a coleta imediata e corrente da informação e também possibilitam o tratamento de assuntos complexos, além de permitir uma “apreensão da ideologia nas suas dimensões social e individual” (THIOLLENT, 1987, p. 89).

Para a coleta das informações junto aos sujeitos representantes da sociedade política foram agendadas previamente sessões de entrevistas sendo que na realização destas todo conteúdo foi gravado, com a devida anuência dos sujeitos, o

que se confirma no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE – assinado por estes na ocasião da entrevista. As gravações, em aparelho de *MP5 Player*, ocorreram nos ambientes de trabalho dos entrevistados. E, após a sessão de entrevistas, as mesmas foram transcritas integralmente pelo próprio pesquisador e se constituem em objeto de análise da presente investigação. Os sujeitos representantes da sociedade política – gestores municipais e gestores municipais educacionais participaram da pesquisa por meio de entrevista semiestruturada, conforme exposto no Quadro 11:

Total dos sujeitos da sociedade política ligados ao SME/Santa Rosa convidados a participar da pesquisa	Total de participações consentidas pelos sujeitos políticos	Percentual de aproveitamento das participações dos sujeitos políticos (em relação ao total de convites formulados)
02 Gestores Municipais (Prefeitos)	02 Gestores Municipais	100%
03 Gestores Municipais (Secretários Municipais de Educação)	03 Gestores Municipais Educacionais	100%

Quadro 11 – Síntese de distribuição e aproveitamento dos questionários aplicados aos sujeitos formuladores das políticas – SME Santa Rosa/RS.

Fonte: Produção própria

4.7.2 Os questionários

Os questionários, que podem ser, conforme posição de Triviños (1987), apresentados sob três diferentes tipos, a saber: aberto, fechado e misto, podem ser entendidos como instrumento de investigação que visam coletar informações que normalmente se calcam na inquirição de um grupo representativo da população estudada que se manifesta a partir de indagações acerca do tema proposto pelo investigador.

Para este estudo, optou-se por dois tipos de questionários, sendo que o do tipo aberto foi aplicado a ex-presidentes do Conselho Municipal de Educação de Santa Rosa/RS e possibilitaram maior liberdade de resposta dos sujeitos que refletiram e redigiram respostas sobre oito questões propostas pelo pesquisador. O

questionário do tipo misto, como o nome sugere, com questões abertas e fechadas, foi aplicado aos professores da rede pública municipal de Santa Rosa/RS sendo que as questões fechadas, em maior quantidade, permitem obter respostas que favorecem a comparação com os instrumentos de obtenção de dados utilizados na pesquisa.

Todos os professores da rede municipal de ensino de Santa Rosa/RS foram convidados a participar da investigação proposta, sendo os únicos requisitos à participação na pesquisa que estes profissionais estivessem no exercício efetivo do magistério no momento da realização da coleta de dados e que concordassem com os termos expostos no TCLE elaborado pelo pesquisador, assinando o documento. Em contato inicial com a Secretaria Municipal de Educação e Juventude (SMEJ/Santa Rosa/RS) combinou-se que o pesquisador participaria de um encontro dos professores marcado para o mês de fevereiro de 2012, quando se deu a abertura do ano letivo pelo poder executivo municipal. Após apresentação dos objetivos da pesquisa, das linhas gerais do estudo solicitou-se a colaboração dos professores, sendo que foram distribuídos 15 *kits* de pesquisa por escola. Cada *kit* composto por: envelope contendo questionários com questões mistas, duas vias do TCLE e uma carta aos professores, expondo as diretrizes da pesquisa. Foram distribuídos materiais da pesquisa a 13 escolas municipais e estabeleceu-se um prazo de dois dias para que os questionários respondidos, juntamente com uma das vias assinadas do TCLE fossem devolvidos, no mesmo envelope, agora lacrado. A devolução dos materiais da pesquisa se deu através dos diretores das unidades escolares municipais ao pesquisador.

Dos 195 questionários distribuídos aos professores municipais foram devolvidos, respondidos, 111 questionários, o que representa 57% do total de questionários encaminhados às escolas. Cabe salientar que, de todas as escolas municipais houve contribuições, conforme exposto no Quadro 12:

Relação de Escolas Municipais de Ensino Fundamental de Santa Rosa – RS participantes da amostra	Total de questionários devolvidos respondidos pelos professores municipais
• 1 – E.M.E.F. 15 de Novembro	• 04
• 2 – E.M.E.F. Cel. Raul Oliveira	• 11
• 3 – E.M.E.F. Duque de Caxias	• 03
• 4 – E.M.E.F. Expedicionário Weber	• 04
• 5 – E.M.E.F. Marquês do Herval	• 03
• 6 – E.M.E.F. Nossa Senhora da Glória	• 08
• 7 – E.M.E.F. Nossa Senhora de Fátima	• 14
• 8 – E.M.E.F. Paul Harris	• 15
• 9 – E.M.E.F. Pedro Speroni	• 08
• 10 – E.M.E.F. Princesa Isabel	• 12
• 11 – E.M.E.F. Prof. Francisco Xavier Giordani	• 14
• 12 – E.M.E.F. Santa Rita	• 12
• 13 – E.M.E.F. São José	• 03
• TOTAL DE ESCOLAS: 13 UNIDADES ESCOLARES	• TOTAL DE QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS: 111

Quadro 12 – Total de questionários respondidos, por unidade escolar municipal de Santa Rosa/RS.

Fonte: Produção própria

Ainda que 111 sujeitos tenham devolvido os questionários respondidos, observou-se que oito professores encaminharam o TCLE em branco, preferindo não assinar o documento. Portanto, as contribuições destes professores que estava condicionada, conforme exposto no TCLE, a assinatura do termo foram excluídas do conjunto de sujeitos para análise. Deste modo, a participação dos professores municipais na pesquisa foi definida a partir da contribuição de 103 professores que vivenciaram os processos de criação, implantação e consolidação do SME/Santa Rosa.

Após conferência do material coletado os questionários que foram devolvidos com o TCLE devidamente assinado passaram a compor o quadro de amostra dos professores municipais de Santa Rosa/RS, sendo que, em processo conclusivo da coleta junto a estes sujeitos o resultado obtido é exposto no Quadro 13:

Total de escolas municipais de ensino fundamental participantes da pesquisa	Total de questionários encaminhados	Total de questionários devolvidos pelos professores	Total de questionários aproveitados para esta análise	Percentual de aproveitamento dos questionários (em relação ao total de questionários encaminhados)
13	195	111	103	52,8%

Quadro 13 – Síntese de distribuição e aproveitamento dos questionários aplicados aos professores da rede municipal de ensino de Santa Rosa/RS.

Fonte: Produção própria

Outro grupo convidado a participar da pesquisa respondendo aos questionários é constituído pelos ex-presidentes do Conselho Municipal de Educação (CME/Santa Rosa). Neste grupo, foram contatados os sujeitos que atuaram à frente deste órgão colegiado no período de existência do SME/Santa Rosa, ou seja, entre 1999 e 2012. Do total de sete mandatos, sendo cada um deles pelo período de dois anos, foram convidados os representantes do CME/Santa Rosa que, eleitos, permaneceram na presidência deste colegiado por um período maior, ou seja, que cumpriram maior parte do mandato. Assim, foram convidados a responder ao questionário seis presidentes/ex-presidentes do CME/Santa Rosa, ainda que eventualmente, outros representantes do colegiado tenham, frente à eventual vacância do cargo, presidido este órgão.

Do total de seis sujeitos convidados a participar houve o retorno de cinco presidentes/ex-presidentes do CME/Santa Rosa, que responderam, inicialmente a um quadro descritivo, contendo informações pessoais/profissionais, com vistas a caracterização dos sujeitos partícipes conforme disposto no Quadro 14. Após, oito questões foram propostas para reflexão e os sujeitos tiveram a oportunidade de contribuir para elucidar a temática referente à organização do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS.

Total de questionários encaminhados aos Presidentes do CME/Santa Rosa	Total de questionários devolvidos pelos Presidentes	Percentual de aproveitamento dos questionários (em relação ao total de questionários encaminhados)
06	05	83,3%

Quadro 14 – Síntese de distribuição e aproveitamento dos questionários aplicados aos presidentes/ex-Presidentes do CME de Santa Rosa/RS.

Fonte: Produção própria

Tanto nas entrevistas realizadas quanto nos questionários aplicados os sujeitos participantes receberam orientações para a participação na pesquisa, com base no TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE 5). Os sujeitos expressaram sua concordância em participar da pesquisa após ciência dos elementos expostos no documento.

4.8 Análise de Conteúdos como Método para Tratamento e Análise dos Dados Coletados

Após a tarefa de coleta das informações sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS, sob a forma de entrevistas e de questionários, junto aos sujeitos representantes da sociedade política – prefeito/ex-prefeitos, secretário/ex-secretários municipais de educação – e da sociedade civil – professores da rede municipal e ex-presidentes do CME/Santa todo o material foi tratado através da Análise de Conteúdo, proposta desenvolvida por Bardin, na década de 1970, quando a autora compreende a análise de conteúdo não como um mero instrumento, mas como um conjunto de técnicas de análise no campo das comunicações (BARDIN, 2003).

Ao buscar definir o terreno, o funcionamento e o objetivo da análise de conteúdos, Bardin (2003) apresenta sinteticamente a percepção de que este é:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2003, p.42).

Três polos cronológicos são definidos por Bardin (2003) no processo de Análise de Conteúdos sendo estes configuradas em: a) pré-análise, b) exploração do material e c) tratamento dos resultados, a interferência e a interpretação. Estas fases, conforme aceção da autora, foram elementos observados e serviram como orientação na construção da pesquisa ora realizada.

Deste modo, na pré-análise, que consiste na “fase de organização propriamente dita” (Ibid., p. 95), as intuições forma levantadas em torno do tema de pesquisa e então, a partir daí se delimitou um plano de análise, com a sistematização das ideias iniciais. Para a presente pesquisa de doutoramento, foi organizado o esquema de trabalho a ser desenvolvido, quando então foram definidos os procedimentos para a realização da investigação que, embora fossem flexíveis, em um primeiro momento, serviram como roteiro para o alcance dos objetivos e intentos da pesquisa.

Na pré-análise, Bardin (2003) situa a leitura flutuante, como elemento necessário à aproximação com os documentos a serem analisados. A partir de uma imersão nas fontes a serem exploradas, o pesquisador terá possibilidades de escolher corretamente os documentos que constituirão o corpus da pesquisa. Nesta fase, também se delimitam as dimensões e direções da análise, a elaboração de indicadores e as regras de recortes, de categorização e de decodificação dos materiais coletados.

Na fase seguinte, denominada exploração do material, Bardin (2003) orienta que é o momento da administração das técnicas sobre o *corpus* selecionado, ou seja, “se as diferentes operações da pré-análise foram convenientemente concluídas, a fase de análise propriamente dita não é mais do que a administração sistemática das decisões tomadas” (Ibid., p. 101).

Na última fase, denominada de tratamento dos resultados, a inferência e interpretação, Bardin (2003, p. 101) situa que “os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos (‘falantes’) e válidos”. Assim, através de operações estatísticas simples ou complexas podem ser constituídos quadros de resultados, diagramas, figuras ou modelos, que explicitam de modo relevante as informações fornecidas pela análise.

4.8.1 O uso do *software* Atlas/ti na incubação das categorias e subcategorias de análise

Todo o percurso da apreciação de dados segue as proposições detalhadas por Bardin (2003) por meio da Análise de Conteúdo sendo que, as entrevistas e

questionários abertos aplicados aos gestores municipais, gestores municipais educacionais e presidentes do CME/Santa Rosa, totalizando dez documentos, foram submetidos a um tratamento que contou com o auxílio do *software* Atlas/ti⁹. Este recurso possibilitou maior precisão nos resultados e foi imprescindível no processo de delimitação das categorias e subcategorias de análise.

O uso do *software* Atlas/ti facilita a codificação e a categorização dos elementos de uma pesquisa a partir da geração de redes que auxiliam a visualização e a interpretação do material. Cabe ressaltar que o objetivo do *software* Atlas/ti não está atrelado a um processo de automatização de análise, visto que esta ferramenta pode ser entendida como uma facilitadora da organização dos dados levantados em uma investigação e o trabalho de interpretação pressupõe sempre a ação e envolvimento do pesquisador – como agente indispensável ao processo.

Alguns princípios instituidores de análise são percebidos por Bandeira-de-Mello (2006) na utilização do *software* Atlas/ti que os aponta como visualização, integração, casualidade e exploração – elementos estes que auxiliam na efetivação de uma análise qualitativa. Assim cada princípio é discutido, sendo: a) visualização – elemento que permite o gerenciamento da complexidade do processo de análise, mantendo o contato do usuário com os dados; b) integração – quando, através da construção de uma unidade hermenêutica (HU), a base de dados e todos os elementos construídos na análise são integrados em um único projeto; c) casualidade (*serendipity*) – que facilita a descoberta e os *insights* de modo aleatório, isto é, sem a busca deliberada por aquilo que foi encontrado; d) exploração – uma vez que ocorre a interação entre os diferentes elementos constitutivos do programa o *software* possibilita descoberta e *insights*.

A utilização dos recursos tecnológicos, por meio do *software* Atlas/ti possui, entre outras, a vantagem de propiciar uma estruturação lógica de uma investigação em suas distintas e complexas etapas, conferindo-lhe a devida credibilidade científica. Não obstante, é necessário que se conheçam as estruturas disponíveis

⁹ Conforme descreve Bandeira-de-Mello (2006) o Atlas/ti incide em um *software* de análise de dados para pesquisas qualitativas (*Computer- Assisted Qualitative Data Analysis Software – CAQDAS*). Sendo que o modelo inicial foi apresentado sob a forma de um projeto multidisciplinar realizado entre 1989 e 1992 na Universidade Técnica de Berlin/Alemanha. A sigla *ATLAS* (em alemão *Archivfuer Technik, Lebenswelt und Alltagssprache*) é concebida como *arquivo para tecnologia, o mundo e a linguagem cotidiana*. O complemento da sigla *TI* (*text interpretation*), é traduzida como interpretação de texto.

pela ferramenta tecnológica, de modo a aproximar o objeto de estudo de uma rigorosidade científica, eliminando equívocos na etapa de organização dos documentos, questionários, entrevistas e instrumentos. Na apresentação do Atlas/ti alguns elementos constitutivos precisam ser destacados, com vistas a compreender o uso das ferramentas e o potencial de contribuição para o processo de organização dos dados e posterior tarefa de análise.

O Quadro 15, elaborado a partir da apresentação de Bandeira-de-Mello (2006) é ilustrativo das principais elementos disponibilizados neste *software*:

ELEMENTO	DESCRIÇÃO
Unidade Hermenêutica <i>Hermeneutic unit</i>	A HU reúne os dados e mantém os caminhos de localização da sua fonte de dados e armazena as famílias de códigos, as visualizações das redes geradas no processo de tratamento dos dados.
Documentos primários <i>Primary documents</i>	São os dados primários coletados. Em geral, são transcrições de entrevistas e notas de campo, mas suportam figuras, imagens, áudio e vídeo. Os documentos primários são identificados como Px, sendo que x é o número de ordem.
Citações <i>Quotes/Quotation</i>	São fragmentos de dados, como trechos relevantes das entrevistas que indicam a ocorrência de código. A referência da citação é formada pelo número do documento primário onde está localizada, seguido do seu número de ordem dentro do documento. Também são demonstradas na referência as linhas inicial e final, no caso de um documento na forma de texto.
Códigos <i>Codes</i>	São os conceitos gerados pelas interpretações do pesquisador. Podem estar associados a uma citação ou a outros códigos para formar uma teoria ou ordenação conceitual. Os códigos são as bases para as demais atividades que poderão ser desenvolvidas e correspondem, numa etapa exploração do material como a tarefa de atribuir categorias, conceitos ou códigos a segmentos importantes de informações. Sua referência é formada por dois números: o primeiro refere-se ao número de citações ligadas ao código; e o segundo, ao número de códigos associados.
Notas de análise <i>Memos</i>	As notas de análise ou memorandos descrevem o histórico da pesquisa. Registram as interpretações do pesquisador, seus <i>insights</i> ao longo do processo de análise. Podem ser objetos independentes ou vinculados a outros objetos.
Esquemas gráficos <i>Netview</i>	Os esquemas gráficos são representações gráficas das associações entre códigos e auxiliam na visualização do desenvolvimento da teoria. As visualizações podem ser elementos chave na descoberta das conexões entre conceitos, interpretando as suas descobertas e comunicando efetivamente os seus resultados.
Comentários <i>Comment</i>	Podem ser escritos para todos os tipos de objetos e devem ser utilizados pelos pesquisadores registro de informações sobre seus significados, bem como para registrar o histórico da importância do elemento para a teoria em desenvolvimento.

Quadro 15 – Principais elementos constitutivos do Atlas/ti.
Fonte: Adaptado de Bandeira-de-Mello (2006).

O emprego do *software* Atlas/ti possibilita que o pesquisador possa demonstrar o processo de codificação, bem como facilita a criação de comentários e notas que são úteis no processo de organização das principais ideias e encaminhamentos. Através do *software* também é viável a criação de relações entre os diferentes elementos analisados e seu agrupamento que, posteriormente, podem ter visualização graficamente, inclusive com exportação das teias – que são ferramentas de análise que podem ser utilizadas para ilustrar as relações que serão analisadas pelo pesquisador.

No processo de articulação do uso do *software* Atlas/ti, versão 6.2 com (na etapa de pré-análise e exploração do material) e a análise de conteúdo (na etapa de tratamento dos dados/inferência/interpretação) pode-se perceber uma agilidade e maior facilidade no que diz respeito ao estabelecimento de rótulos necessários às unidades de registro.

A partir dos instrumentos definidos na coleta de dados junto aos sujeitos que assumem a tarefa de organização das políticas educacionais municipais (gestores municipais/prefeitos, gestores municipais educacionais/secretários municipais de educação e membros do CME/Santa Rosa) foram organizadas, ainda na etapa de pré-análise e exploração do material, as categorias e subcategorias que serão delimitadoras da análise pretendida neste estudo. De outro lado, os professores municipais – como sujeitos que vivem e aplicam na prática as políticas educacionais – instigados, através de questionários mistos, revelam suas concepções sobre as políticas projetadas e elaboradas na forma de textos legais, sendo estas manifestações objeto de confronto e/ou comprovação diante das categorias/subcategorias que emergem das entrevistas e questionários abertos.

Diante destes pressupostos e encaminhamentos metodológicos se consolida a parte exploratória desta pesquisa, orientada pelas questões de pesquisa, pelos objetivos e metodologia adotada, o que oportuniza a discussão da organização do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS, ensejada ao final deste estudo quando são apresentados resultados/inferências/interpretações a partir do material coletado.

4.8.2 Delimitação das categorias de análise

Os cinco contextos de uma política pública, discutidos por Ball e Bowe (1992; 1994), são elementos a priori, elencados para a definição das questões propostas para reflexão dos sujeitos da pesquisa. A partir do contexto de influências, do contexto da produção de texto e do o contexto da prática são elaboradas categorias ou subcategorias que surgem das manifestações tanto aos sujeitos da sociedade política quanto aos sujeitos da sociedade civil, expressas nas entrevistas e questionários quando estes sujeitos refletem sobre a trajetória de criação, implantação e consolidação do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS. Tanto o contexto de resultados quanto o contexto das estratégias políticas são, neste enfoque de pesquisa, discutidos nas relações de estreitamento em que estes elementos se fundem com os demais contextos. Esta opção se assenta na perspectiva de Ball, que em entrevista concedida a Mainardes e Marcondes (2009) considera que tanto o contexto dos resultados quanto o contexto das estratégias políticas podem ser subsumidos nos demais contextos, por tratarem exclusivamente de resultados ou de ações que só podem ser observados em longo prazo e que desaparecem dentro de outros contextos de realização, seja nas questões de influência, nas produções e nas práticas que delas decorrem.

As categorias de análise emergem após a leitura flutuante, como sugere Bardin (2003). Tendo os três contextos iniciais de uma política pública como elementos a priori (contexto de influências, contexto da produção de texto e contexto da prática), buscou-se, com o auxílio do *software* Atlas/ti, as recorrências, as repetições e aproximações nas reflexões dos sujeitos que, em uma primeira vista, contribuem para a definição das políticas educacionais – a saber: os sujeitos da sociedade política: Gestores Municipais (Prefeitos) e Gestores Municipais Educacionais (Secretários Municipais de Educação), bem como os sujeitos da sociedade civil – reconhecidos como os membros do CME, aqui representados pelos Presidentes à frente deste órgão colegiado nos períodos em análise. As reflexões destes sujeitos, num total de dez participações, constituíram os documentos básicos para a definição das categorias de análise deste estudo. A opção por delimitar as categorias e subcategorias a partir destes sujeitos justifica-se por serem estes, responsáveis pela definição legal das políticas públicas implantadas no município, e,

nesta análise estes são identificados como sujeitos formuladores das políticas públicas.

A participação dos 103 professores municipais da rede pública de ensino de Santa Rosa/RS, através de um questionário misto, se constituiu em um elemento de contraponto e de complementação na reflexão sobre a organização do SME. Os dados coletados junto aos professores foram tabulados em planilhas de *Excel* e, a partir do mapeamento dos resultados foram elaborados gráficos ilustrativos para uma melhor visualização das questões indicadas por este grupo de sujeitos participantes. Ainda que muitos gráficos tenham sido elaborados, o intuito, neste estudo que se guia pela abordagem qualitativa e, destarte, as representações gráficas são necessárias para uma maior compreensão dos elementos em análise.

Isto posto, é pertinente situar as categorias e subcategorias definidas com o auxílio do *software* Atlas/ti, considerados os três contextos anteriormente definidos como elementos *a priori*. A distribuição das categorias é visível no Quadro 16 que apresenta também as subcategorias que emergem de um dos contextos de análise.

CONTEXTO (ELEMENTO A PRIORI)	CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
01 – CONTEXTO DE INFLUÊNCIAS	04 CATEGORIAS	
	01.1. INFLUÊNCIAS LOCAIS	
	01.2. INFLUÊNCIAS NACIONAIS	
	01.3. INFLUÊNCIAS IDEOLÓGICAS	
	01.4. INFLUÊNCIAS PARTIDÁRIAS	
02 – CONTEXTO DA PRODUÇÃO DE TEXTOS	04 CATEGORIAS	
	02.1. GESTÃO DO SME	
	02.2. ORGANIZAÇÃO DA CARREIRA DOCENTE	
	02.3. ALTERAÇÕES OU ADAPTAÇÕES DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS	
	02.4. QUALIDADE DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL	

CONTEXTO (ELEMENTO A PRIORI)	CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
03 – CONTEXTO DA PRÁTICA	04 CATEGORIAS	HÁ SUBCATEGORIAS
	03.1. DEMOCRATIZAÇÃO	04 SUBCATEGORIAS
		03.1.1. Autonomia
		03.1.2. Participação
		03.1.3. Diálogo
	03.2. ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO PEDAGÓGICO E GESTÃO ESCOLAR	03.1.4. Publicização
		03 SUBCATEGORIAS
		03.2.1. Financiamento
		03.2.2. Questões Didático-Pedagógicas
	03.3. FORMAÇÃO	03.2.3. Infraestrutura
		02 SUBCATEGORIAS
		03.3.1. Formação de Professores
	03.4. RESISTÊNCIAS	03.3.2. Formação de Órgãos Colegiados
		03 SUBCATEGORIAS
		03.4.1. Falta de Diálogo
03.4.2. Falta de Participação		
	03.4.3. Centralização	

Quadro 16 – Categorias e subcategorias de análise.

Fonte: Produção própria

Estas categorias e subcategorias criadas a partir das ponderações manifestas pelos sujeitos formuladores das políticas municipais serão exploradas nos próximos capítulos deste trabalho em discussão que busca um paralelo com as concepções evidenciadas pelos professores que atuam na prática cotidiana do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS.

4.9 Caracterizando os Sujeitos Participantes da Pesquisa

Os sujeitos participantes da pesquisa, caracterizados em dois grupos se inserem como: a) representantes da sociedade política e b) representantes da sociedade civil – professores da rede de ensino do Município de Santa Rosa/RS. Estes sujeitos foram convidados a trilhar um caminho de reflexões sobre o conjunto de questões que definem o trajeto de existência do SME.

Inicialmente, através da apresentação em quadros são apresentados os sujeitos formuladores das políticas educacionais atreladas ao Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS. Estes sujeitos são configurados como GM – Gestores Municipais (Prefeitos), GME – Gestores Municipais Educacionais (Secretários Municipais de Educação) e PRESID – Presidentes do Conselho Municipal de Educação. Posteriormente os professores municipais participantes desta pesquisa são apresentados através de gráficos ilustrativos das questões caracterizadoras a que os sujeitos tiveram a oportunidade de responder.

O Quadro 17 apresenta a distribuição geral dos sujeitos convidados a participar da pesquisa e que aceitaram o desafio de manifestar suas opiniões sobre a construção das políticas educacionais, em específico, refletindo sobre o período de existência do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS.

Classe	Sujeitos	Quantidade de participantes	Tipo de instrumento para coleta de dados
SOCIEDADE POLÍTICA	Gestores Municipais	02 Prefeito e/ou ex-Prefeito	Entrevista semiestruturada
	Gestores Municipais Educacionais	03 ex-Secretários Municipais de Educação	Questionário aberto
SOCIEDADE CIVIL	Presidentes do Conselho Municipal de Educação	05 ex-Presidentes do CME/Santa Rosa	Questionário aberto
	PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO	103 professores	Questionário misto

Quadro 17 – Representação dos sujeitos participantes da pesquisa.
Fonte: Produção própria

4.9.1 Sujeitos formuladores das políticas: prefeitos, secretários municipais de educação e presidentes do CME

No Quadro 18 apresenta-se a caracterização dos Gestores Municipais, quando se obteve a participação de dois sujeitos de pesquisa (prefeitos municipais) que, à frente da Administração Municipal de Santa Rosa/RS, em períodos distintos, tiveram a incumbência de coordenar os processos de organização das políticas

sociais, juntamente com suas respectivas equipes de governo. Cabe considerar que dos três períodos delimitados obteve-se a participação de apenas dois gestores municipais, pois, o gestor do período de criação do SME/Santa Rosa havia falecido em 2005.

Gestores Municipais – GM Prefeitos Municipais de Santa Rosa	Período de Mandato	Atuações Profissionais e/ou Políticas
GM 01	Período de Implantação do SME	Professor, Prefeito de Santa Rosa em três mandatos, sendo dois consecutivos, exerceu mandato como Deputado Estadual
GM 02	Período de Consolidação do SME	Advogado, Professor, exerceu mandato como Deputado Federal, Prefeito de Santa Rosa

Quadro 18 – Caracterização dos Gestores Municipais (Prefeitos), participantes da pesquisa.
Fonte: Produção própria

Os Gestores Municipais Educacionais caracterizados neste estudo como os Secretários Municipais de Educação são apresentados no Quadro 19. Estes sujeitos, ao longo do período de existência do SME/Santa Rosa, estiveram à frente da Secretaria Municipal de Educação coordenando as ações, em nome do poder executivo, no que diz respeito às instituições de ensino tanto de Educação Infantil quanto de Ensino Fundamental. Cabe considerar que foram convidados a participar deste estudo os três Secretários Municipais de Educação que permaneceram no cargo por maior período, em cada mandato administrativo, pois, observou-se que houve complementação de mandato no cargo de secretário, quando, por motivos políticos, houve a substituição destes ao final de cada mandato.

Gestores Municipais Educacionais – GME (Secretários Municipais de Educação de Santa Rosa)	Período de Mandato	Atuações Profissionais e/ou Políticas
GME 01	Período de Criação do SME	Professor das redes estadual e privada, ex-vereador, Secretário Municipal de Educação
GME 02	Período de Implantação do SME	Professor das redes municipal/estadual/privada, ex-vereador, Secretário Municipal de Educação por dois mandatos consecutivos
GME 03	Período de Consolidação do SME	Professor estadual, Secretário Municipal de Educação

Quadro 19 – Caracterização dos Gestores Municipais Educacionais (Secretários Municipais de Educação), participantes da pesquisa.

Fonte: Produção própria

Ainda, prefigurados, no presente estudo como sujeitos formuladores das políticas públicas, arrola-se, enquanto participantes da amostra os Presidentes do Conselho Municipal de Educação que nos diferentes períodos de existência do SME/Santa Rosa estiveram à frente deste importante órgão colegiado municipal. O Quadro 20 traz a caracterização destes sujeitos, quando se indica o período de atuação, tempo total no magistério e no magistério municipal, nível de formação e atuações destes sujeitos no SME/Santa Rosa.

Presidentes do Conselho Municipal de Educação de Santa Rosa – PRESID	Período de Atuação	Tempo total no Magistério	Tempo total no Magistério Municipal	Nível de Formação	Atuações no Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa
PRESID 01	Períodos de Criação/Implantação do SME	Acima de 21 anos	Acima de 21 anos	Pós-graduação	Professor, Coordenação Pedagógica, Orientação Educacional, SMEJ CME
PRESID 02	Período de Implantação do SME	Acima de 21 anos	Entre 06 e 11 anos	Licenciatura	Professor, CME

Presidentes do Conselho Municipal de Educação de Santa Rosa – PRESID	Período de Atuação	Tempo total no Magistério	Tempo total no Magistério Municipal	Nível de Formação	Atuações no Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa
PRESID 03	Período de Implantação do SME	Entre 11 e 20 anos	Não atuou no magistério municipal	Pós-graduação	CME
PRESID 04	Períodos de Implantação / Consolidação do SME	Acima de 21 anos	Entre 11 e 20 anos	Pós-graduação	Professor, CME
PRESID 05	Período de Consolidação do SME	Acima de 21 anos	Entre 11 e 20 anos	Pós-graduação	Professor, Orientador Educacional, CME

Quadro 20 – Caracterização dos Presidentes do Conselho Municipal de Educação participantes da pesquisa.

Fonte: Produção própria

4.9.2 Sujeitos: professores da rede municipal de ensino de Santa Rosa/RS

Os 103 professores municipais participante da pesquisa foram caracterizados, neste estudo, a partir de organização de gráficos que apresentam os principais elementos indicativos de gênero, idade, tempo total de serviço no magistério, tempo de serviço no magistério municipal de Santa Rosa/RS e as atuações desenvolvidas junto ao SME Santa Rosa/RS.

Ao se efetuar a análise dos dados indicados pelos professores municipais na primeira parte do questionário misto percebe-se que 91 sujeitos do sexo feminino participaram da amostra desta pesquisa, o que totaliza 88% dos pesquisados. Apenas 12 sujeitos do sexo masculino participaram, respondendo ao questionário, o que representam 12 % dos professores. Estes indicativos podem ser visualizados no Gráfico 1 que traz a representação dos professores participantes da pesquisa por sexo:



Gráfico 1 – Representação dos professores participantes da pesquisa, por sexo.
Fonte: Produção própria

Os dados, quanto à idade dos sujeitos, indicam a maior concentração de professores com idade entre 36 e 45 anos, o que equivale a 45% do total de participantes da pesquisa. Na faixa etária entre 46 e 55 anos situa-se um grupo representativo de 37% dos professores. A terceira faixa de idade situa-se entre 26 e 35 anos, com 17% dos professores e, com idade acima de 56 anos a amostra indica apenas 1% dos professores. Observa-se, no quesito idade, que nenhum dos sujeitos participantes possui idade entre 18 e 25 anos. O Gráfico 2 é elucidativo da idade dos participantes da pesquisa:

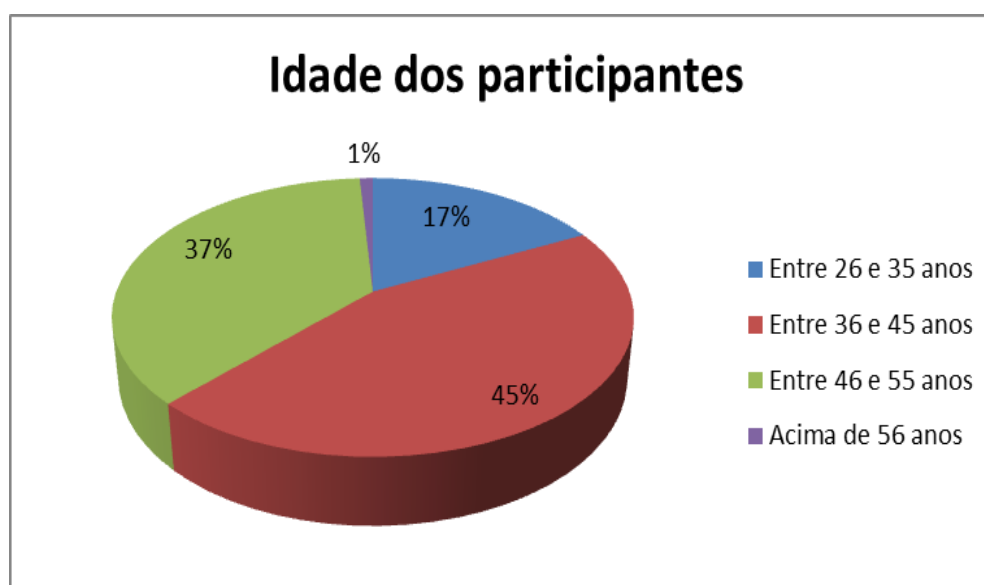


Gráfico 2 – Representação dos professores participantes, por idade.
Fonte: Produção própria

Quanto ao tempo total de serviço no magistério percebe-se, na indicação dos professores que a maioria destes encontra-se em um estágio avançado da carreira docente¹⁰, quando na faixa entre 11 e 20 anos situam-se 41% dos sujeitos e com atuação no magistério acima de 21 anos observa-se o maior indicador, pontuado em 41% dos sujeitos. Cerca de 7% dos pesquisados atuam no magistério entre 01 e 05 anos, inseridos em um estágio inicial de carreira. Dos participantes, 12% estão na profissão entre 6 e 10 anos, o que indicaria um estágio intermediário na carreira profissional. No Gráfico 3 apresenta-se o tempo total no serviço no magistério dos professores participantes desta pesquisa.

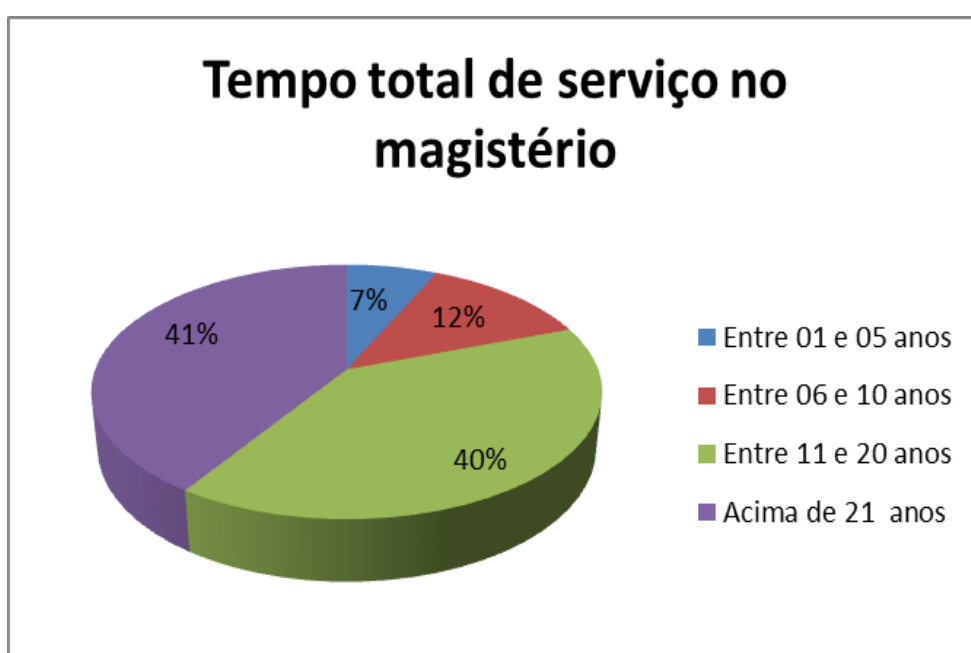


Gráfico 3 – Representação dos professores participantes, por tempo total de serviço no magistério.
Fonte: Produção própria

De modo a situar, no campo de ação do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa, a atuação dos professores ligados à rede municipal, solicitou-se que os sujeitos indicassem o tempo de serviço no magistério público nesta rede de ensino. Assim evidencia-se que em torno de 71% dos professores atuam por um período maior que 11 anos na rede municipal de ensino, 42% dos participantes da pesquisa

¹⁰ Moreira (2005) categoriza os estágios na carreira docente em estágio inicial na carreira (5 anos de experiência ou menos); estágio intermediário (6 a 12 anos de experiência) e estágio avançado na carreira (13 anos de experiência ou mais). Neste sentido, na presente pesquisa, faz-se uma adaptação destes estágios de modo a delimitar os períodos de atuação dos sujeitos da pesquisa no exercício do magistério.

atuam em um tempo entre 11 e 20 anos e 29% já estão na rede municipal há 21 anos ou mais, o que indica que a maior parte dos sujeitos atuantes no SME/SR encontra-se em um nível avançado da carreira no magistério municipal. Ainda, dos pesquisados, 17% atuam entre 01 e 05 anos na rede municipal (estágio inicial da carreira) e 12% possuem um tempo de serviço fixado entre 06 e 10 anos (estágio intermediário), o que pode ser observado no Gráfico 4:

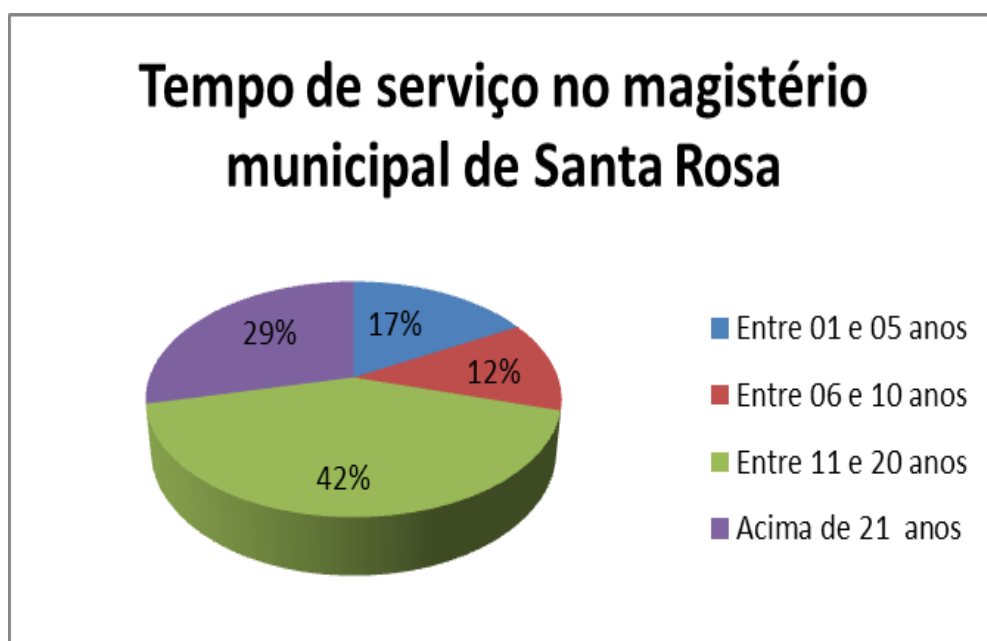


Gráfico 4 – Representação dos professores participantes, por tempo de serviço no magistério municipal de Santa Rosa/RS.

Fonte: Produção própria

Quanto ao aspecto referente à formação os docentes partícipes deste estudo inserem-se nas seguintes situações: a) 4% dos professores possuem apenas formação em nível de Magistério (Ensino Médio); b) 2% dos sujeitos possuem formação configurada como Bacharelado; c) 15% dos docentes possuem habilitação em alguma Licenciatura e d) 79% dos professores já cursaram cursos de Pós-Graduação. Estes dados são apresentados no Gráfico 5:

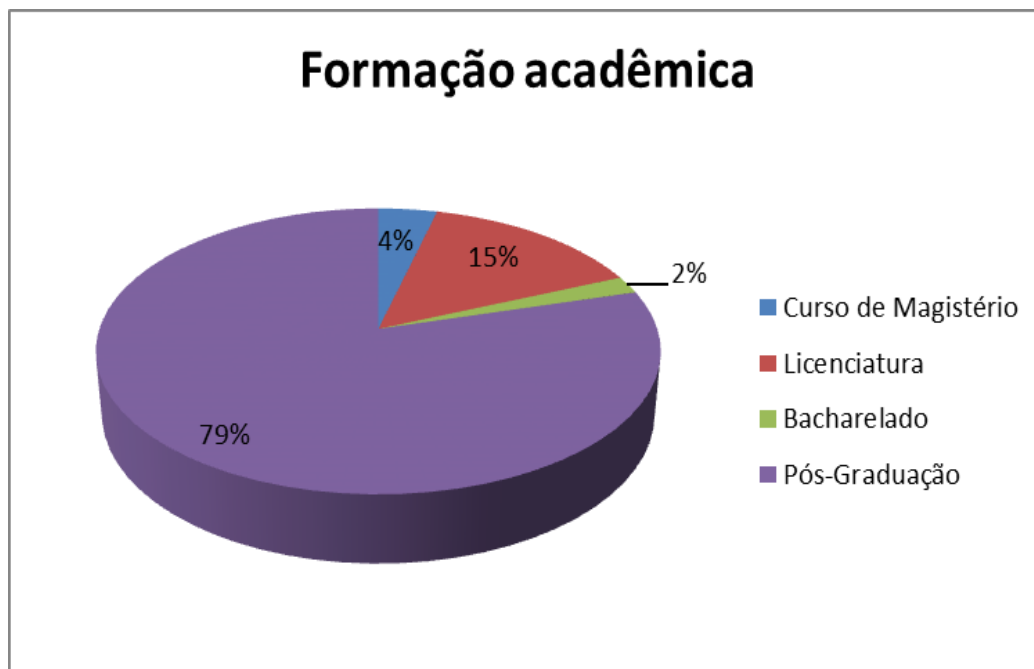


Gráfico 5 – Representação dos professores participantes, quanto à formação acadêmica.

Fonte: Produção própria

Ainda, com o objetivo de perceber em que áreas os professores vinculados ao Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa já atuaram ou atuam, solicitou-se que estes indicassem as funções desempenhadas ao longo do período em que estão inseridos no SME. Assim, observa-se que 102 sujeitos afirmam ter desempenhado funções na docência em sala de aula, como professor. Nas funções de gestão e acompanhamento pedagógico nas unidades escolares percebe-se um envolvimento de 50 sujeitos que, em algum momento da carreira estiveram envolvidos nestas funções, o que foi assim distribuído: 21 sujeitos já desempenharam função de Coordenador Pedagógico, 13 sujeitos já atuaram na Orientação Educacional e 16 sujeitos estiveram articulados na Gestão Escolar, como diretores e/ou vice-diretores. Ligados a outros órgãos do Sistema Municipal de Ensino há destaque para 10 atuações junto à Secretaria Municipal de Educação e Juventude e 09 participações no Conselho Municipal de Educação. Esta distribuição de funções pode ser visualizada no Gráfico 6 que expõe a representação dos professores participantes, quanto às atuações no SME Santa Rosa/RS.

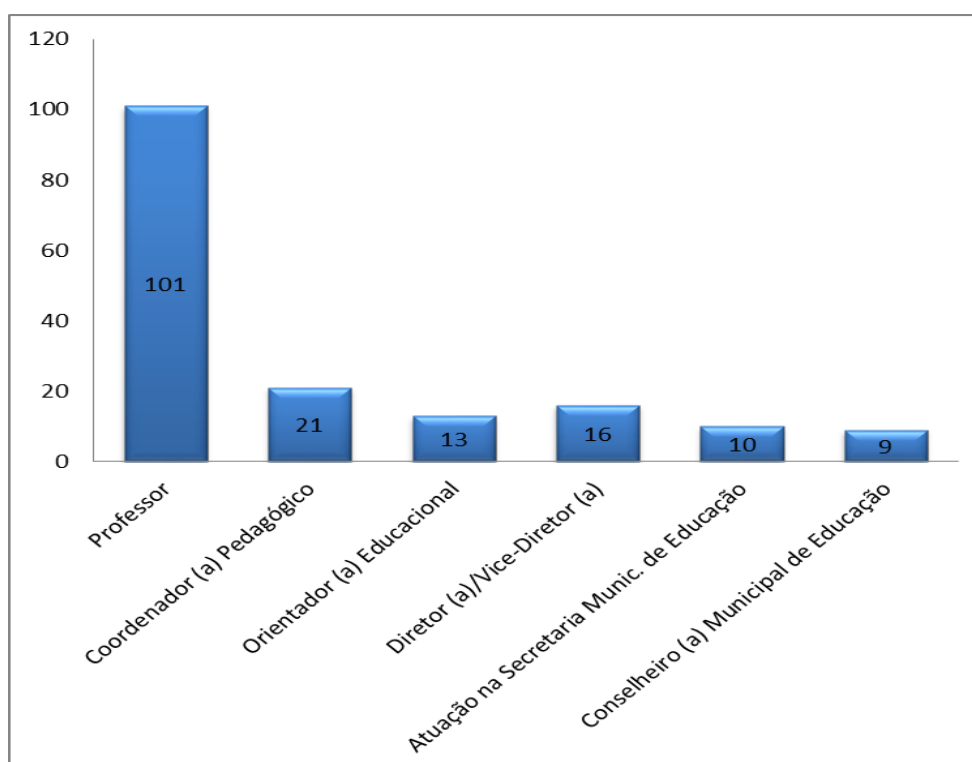


Gráfico 6 – Representação dos professores participantes, quanto às atuações no SME Santa Rosa/RS.
Fonte: Produção própria

Os dados aqui apresentados se constituem em elementos importantes e necessários para situar os sujeitos, caracterizados como professores da rede municipal de ensino, quanto ao lugar que ocupam no SME/Santa Rosa e serão relevantes no processo de análise das diversas situações por estes vivenciadas na organização do Sistema Municipal de Ensino.

4.10 Os Períodos de Análise: Criação, Implantação e Consolidação do SME/Santa Rosa

No processo de organização do tempo cronológico para delimitação da investigação optou-se por definir três períodos básicos, nos quais, a partir das ações executadas em cada um deles pode-se mover a análise sobre as políticas educacionais levadas a efeito no Município de Santa Rosa/RS.

Ao longo destes períodos (de Criação, de Implantação e de Consolidação do SME/Santa Rosa) três partidos políticos (PMDB – PP – PT) e suas coligações se

revezaram no poder municipal. Porém, convém salientar que diversos outros partidos políticos estiveram articulados nos processos relativos à gestão Municipal de Santa Rosa, seja no apoio, como base aliada e de sustentação aos partidos majoritários, seja na condição de partidos de oposição quando então assumiram papel importante no acompanhando, fiscalização ou mesmo proposição de políticas que seriam desenvolvidas no âmbito municipal.

A Figura 6 ilustra os períodos de análise proposto neste estudo, a partir da criação, implantação e consolidação do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS.

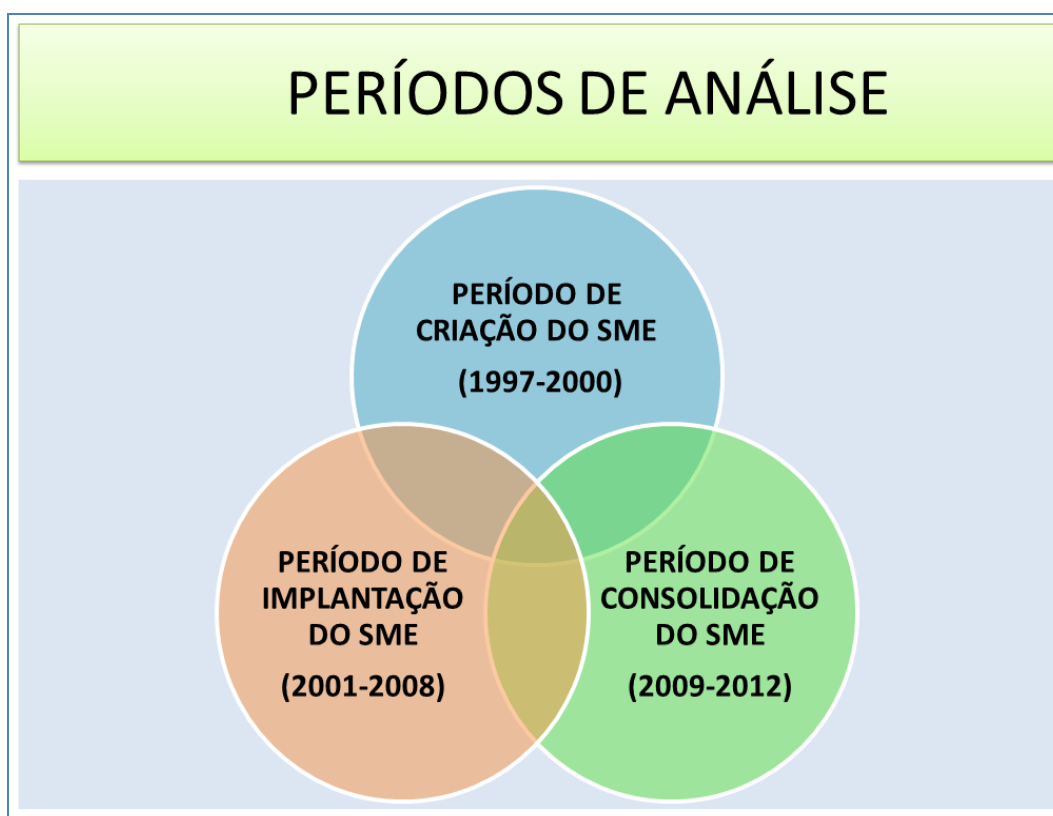


Figura 6 – Períodos delimitados para a pesquisa e análise em torno do tempo de existência do SME/Santa Rosa.
Fonte: Produção própria

Destacam-se, a seguir, as principais ações educacionais municipais em cada período de existência do SME/Santa Rosa. De modo a esclarecer as questões centrais em cada período apresentam-se, preliminarmente, as principais referências legais bem como as ações desencadeadas a partir delas.

4.10.1 O período de criação do SME (1997 – 2000)

No Período de Criação do SME (1997 – 2000) esteve à frente do governo Municipal o PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, com vice-prefeito pertencente ao PDT – Partido Democrático Trabalhista. Neste período são observadas as tratativas de acolhimento da legislação nacional no sentido de se efetivar a discussão sobre a necessidade de criação do sistema de ensino próprio. Neste sentido, as influências nacionais e locais se fazem sentir num processo de adequação aos dispositivos propostos na legislação educacional. Fruto de articulações de setores sociais e/ou interesses políticos o Sistema Municipal de Ensino é instituído legalmente a partir do Diploma Normativo estabelecido em 1999 – a Lei Municipal nº 3.212 de 14 de julho.

Ações de organização do incipiente sistema de ensino se fazem sentir na reorganização do Conselho Municipal de Educação, que já havia sido criado em 1990, porém sem autonomia própria, o que se efetiva a partir da promulgação da Lei Municipal n. 3.212 de 14 de julho de 1999, em ato contínuo ao da criação do SME. Também, se articula neste período a reorganização da Secretaria Municipal de Educação quando o gestor municipal educacional passa a ser um ordenador de despesas, com implicações e responsabilidades ampliadas quanto ao processo de gestão. Neste momento, compreendido a partir das concepções, influências e atenção à legislação do macro sistema educacional, se concretiza a existência Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa, sendo então analisado nesta investigação como Período de Criação do SME.

4.10.2 O período de implantação do SME (2001 – 2008)

No Período de Implantação do SME (2001 – 2008) o município de Santa Rosa foi administrado por duas gestões do mesmo prefeito filiado ao PPB – Partido Progressista Brasileiro que, em 2003, veio a transformar-se em PP – Partido Progressista, sendo que nestas duas gestões o cargo de vice-prefeito foi ocupado respectivamente por políticos ligados ao PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) e PDT. Em ambas as gestões municipais ocorridas neste período, com

duração de oito anos consecutivos, diversas ações são firmadas no sentido de organização de um Sistema Municipal de Ensino que recém havia sido criado.

Os processos educacionais efetivados são fruto de regulamentações, sistematizações, discussões e embates que se dão no campo educacional – sendo este fortemente marcado pela construção dos textos legais como, por exemplo, a legislação que cria os Conselhos do FUNDEF (2003) e posteriormente o do FUNDEB (2007) e a que instituí o Plano Municipal de Educação – Lei nº 4.246 de 03 de janeiro de 2007. Esses Diplomas Normativos darão subsídio às ações da gestão educacional municipal, bem como às ações escolares ou funcionais. Por ser esta a ocasião em que se estabelecem, de modo prático, as diretrizes necessárias à construção do SME e se vivenciam as ações no sentido de sua fixação é que se delimita, neste estudo, a apreensão deste momento como Período de Implantação do SME.

4.10.3 O período de consolidação do SME (2009 – 2012)

No Período de Consolidação do SME (2009 – 2012) a administração municipal é comandada por prefeito oriundo do PT – Partido dos Trabalhadores e conta com a participação do PCdoB (Partido Comunista do Brasil) ocupando o cargo de vice-prefeita. As ações educacionais propostas e produção de Diplomas Normativos Municipais neste período são decisivas para ampliação dos espaços já anunciados em situações legais anteriores – quando, observa-se, a consolidação da legislação educacional de Santa Rosa (ocorrida em 2009), a reformulação do Plano de Carreira do Magistério Municipal (em 2012); a criação da Lei da Gestão Democrática – Lei Municipal nº 4.636, de 24 de março de 2010, com destaque para os eixos da autonomia na gestão administrativa – com a instituição de eleição de diretor e vice-diretor e dos Conselhos Escolares; autonomia na gestão pedagógica e autonomia financeira das escolas.

Neste período realizou-se a Conferência Municipal de Educação (2009) – que esteve articulada à discussão nacional das políticas educacionais – promovida pela CONAE 2010. Ainda, através de Conferências Escolares desenvolvidas nas 14 unidades de ensino fundamental promoveu-se a discussão de temas relacionados à

educação, o que originou a I Conferência da Rede Municipal de Ensino (em 2011), que definiu princípios à educação pública municipal e que culminaria com a reformulação dos Regimentos Escolares e dos Projetos Político-Pedagógicos das Escolas de Ensino Fundamental e de Educação Infantil. Por ser o momento em que as políticas educacionais, desenvolvidas ao longo de mais de uma década, estão sendo reconfiguradas e reorganizadas, delimita-se, para fins de sistematização neste estudo como Período de Consolidação do SME.

Nos próximos capítulos, tendo como ponto de partida os elementos *a priori* configurados nos contextos de um ciclo de políticas, cada período de existência do SME/Santa Rosa é revisitado, quando são expostas as expectativas, os anseios, as percepções de limitação ou de avanços sentidos nos processos educacionais que se instauraram no espaço municipal.

CAPÍTULO V

INFLUÊNCIAS NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: ENTRE O LOCAL E O NACIONAL, O POLÍTICO E O IDEOLÓGICO

A análise inicial efetivada nesta investigação parte do elemento *a priori* Contexto de Influências. A partir das categorias elencadas neste contexto torna-se possível observar os elementos geradores e motivadores da construção das políticas públicas educacionais no espaço do Sistema Municipal de Ensino/Santa Rosa, bem como as implicações e os discursos e que advém destas influências.

É nesse contexto que os diversos grupos se posicionam de modo a explicitar seus interesses e assim influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado (MAINARDES, 2006, p. 51). Nesse contexto podem ser percebidas as atuações de grupos como: os governos (executivo) e o legislativo, além das entidades da sociedade civil, como os partidos políticos, as entidades classistas, sindicatos, redes de comunicação, colegiados e representações de diversos segmentos sociais. A articulação entre esses grupos possibilita que seja firmada a legitimidade e produzidos os discursos que serão imprescindíveis à base das políticas a serem formuladas. Além da influência local, em torno dos grupos que estão no poder (sociedade política) e dos grupos da sociedade civil organizada, podem se apresentar ainda influências do macro contexto social, isto é, as delimitações internacionais e nacionais que, através de agências multilaterais ou de governos, interferem nos processos educacionais e sociais como um todo (BALL, 1992).

As categorias, geradas com o auxílio do *software* Atlas/ti, a partir do elemento *a priori* Contexto de Influências emergem das reflexões dos sujeitos desta investigação, sendo as seguintes recorrências constatadas no momento da exploração do material coletado, quando foram encontradas 35 indicações que se referem ao Contexto de Influências, sendo que oito delas se repetiram em mais de uma categoria. Deste modo as categorias identificadas foram: 1.1 Influências Locais:

12 citações; 1.2 Influências Nacionais: 11 menções; 1.3 Influências Ideológicas: 09 alusões; 1.4 Influências Partidárias: 11 referências. Estes dados podem ser comprovados na Figura 7, que apresenta a teia¹¹ gerada a partir do uso do *software* Atlas/ti.

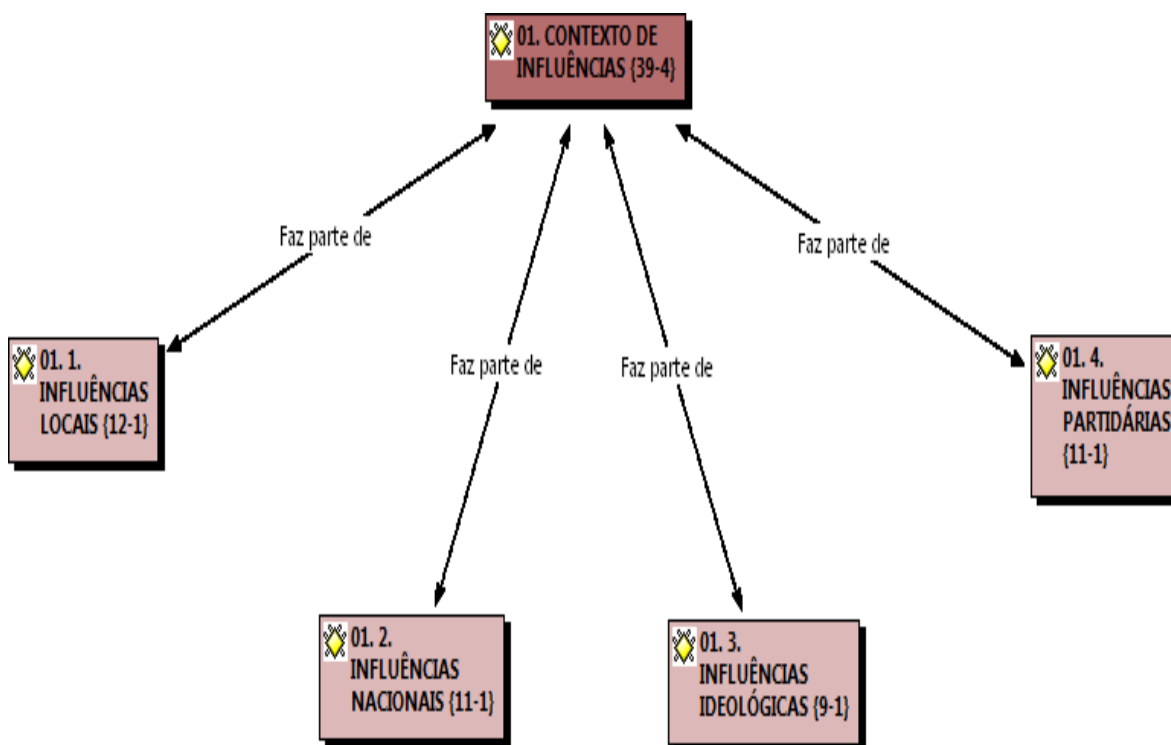


Figura 7 – Teia gerada com o auxílio do *software* Atlas/ti, com a representação das categorias que emergem a partir do elemento *a priori* Contexto de Influências.

Fonte: Produção própria

As quatro categorias que emergem do Contexto de influências foram citadas pelos sujeitos formuladores das políticas de modo uniforme. As influências locais foram as mais citadas tanto nas entrevistas quanto nos questionários abertos e denotam uma característica de aproximação das intenções que se dão no âmbito local e que potencialmente poderão vir a se constituir como projetos e ações para o Sistema Municipal de Ensino.

¹¹ O *software* Atlas/ti, enquanto recurso tecnológico para análise qualitativa, possibilita a apreciação de um grande número de informações de forma concisa e detalhada, o que se dá pela construção de teias de dados que permitem a identificação de padrões ou repetições de interesse. Deste modo, através da utilização desta ferramenta os segmentos de dados são atrelados uns aos outros, com o fim de estabelecer categorias de análise. A partir deste ponto do trabalho será utilizada a referência ao termo *teia* para expressar a rede de visualização gerada a partir do *software* de análise qualitativa.

5.1 O Enfoque do Local: Representatividade Colegiada

Na discussão das influências locais na definição das ações educacionais observam-se, de modo destacado, as manifestações dos sujeitos formuladores das políticas do Período de Consolidação do SME/Santa Rosa. Em meio às influências locais manifestas pelos sujeitos prevalece a ideia da representação através dos conselhos municipais, como órgãos que permitem a representação de elementos da sociedade. Através das distintas atuações no Conselho Municipal de Educação ou em conselhos a ele articulados, como Conselho de Alimentação Escolar, Conselho do FUNDEB, Conselho da Criança e do Adolescente dentre outros, os sujeitos percebem uma forte influência do local sobre a organização das políticas educacionais.

O Gestor Municipal 01 pondera que até o momento da criação do SME/Santa Rosa a tomada de decisão sobre as ações educacionais estava centrada na figura do gestor político que detinha o poder de gerir os processos a partir de suas próprias convicções ou de interesses que estivessem alinhados a sua representação política o que, com a organização do SME, vem se alterar significativamente. A partir da concretização do sistema de ensino próprio ocorre a abertura de espaços à tomada de decisões e conseqüentemente se ampliam também as influências de órgãos colegiados, de corporações e de pessoas que se articulam nas diversas instâncias instituidoras da sociedade. Neste sentido em sua reflexão aponta que “o gestor até então tomava a decisão e fazia [executava]. Então, neste sentido, no momento que se passou a decidir, abrir espaço para o CME, assim como acontece com outros conselhos, como Conselho Tutelar, Conselho da Criança e do Adolescente, começou a haver uma pressão de todos os lados”¹² (GM 01).

Esta revelação permite a constatação que as práticas centralizadoras em execução no contexto das políticas públicas municipais começam a sofrer um impacto no sentido de ampliação de espaços participativos, quando então a

¹² Na análise das discussões que ora se desenvolve opta-se, para destacar as falas dos sujeitos formuladores das políticas da Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS, pelo uso de fonte *Tempus Sans ITC*. Com tal procedimento, adotado deste ponto do texto em diante, busca-se facilitar a compreensão do leitor e oportunizar o desvelamento das diferentes opiniões emanadas a partir das entrevistas/questionários e analisadas a fim de alcançar o objetivo do estudo em curso.

sociedade civil começa a ocupar lugar de destaque na proposição de políticas, no acompanhamento, na fiscalização e na execução das ações educacionais.

A ordem democrática expressa a partir da CF/88 pressupõe a organização da sociedade civil através de órgãos colegiados que assumem, entre outras, a tarefa de acompanhamento, controle social e indicações, ao Poder Governamental, de ações e ajustes nas políticas públicas. A criação de mecanismos e instrumentos nos quais ocorrem as imbricações entre o Estado e a sociedade civil – representada através dos conselhos – pode possibilitar o trato das políticas públicas sob um viés mais dinâmico e democrático.

A perspectiva da representação social através da participação e atuação formal junto aos conselhos é, portanto, fruto de uma articulação recente, exposta na legislação brasileira e em curso nos diversos níveis administrativos, sejam nacionais, estaduais ou municipais – mas, é neste último que os acostamentos se dão de modo mais acirrado, fruto de interesses de sujeitos que convivem num espaço onde as relações entre os distintos sujeitos são mais próximas.

Assim posto, cabe salientar que os conselhos, como órgãos de representação

são considerados condutos formais de participação social institucionalmente reconhecidos, com competências definidas em estatuto legal, com o objetivo de realizar o controle social de políticas públicas setoriais ou de defesa de direitos de segmentos específicos. Sua função é garantir, portanto, os princípios da participação da sociedade no processo de decisão, definição e operacionalização das políticas públicas, emanados da Constituição. Ou seja: são instrumentos criados para atender e cumprir o dispositivo constitucional no que tange ao controle social dos atos e decisões governamentais (GOMES, 2000, p.166).

Em sua percepção sobre a representação junto aos colegiados o Gestor Municipal Educacional – GME 02, em sua atuação no Período de Implantação do SME assim se posiciona: *“nós temos vários conselhos instalados no município, no caso específico da educação. Ao tempo em que eu estava na SMEJ eram sete conselhos mesmo os que tinham uma responsabilidade, como por exemplo, o Conselho de Alimentação Escolar”* (GME 02).

No que se refere à representação social, no espaço da educação municipal, é preciso que seja considerada a Lei Municipal Lei nº 3.211 de 14 de julho de 1999

que cria o SME e também a Lei nº 4.477, de 05 de janeiro de 2009 que dispõe sobre a estrutura administrativa da prefeitura municipal de Santa Rosa e que em seu bojo insere o SME. Em ambas as legislações apresenta-se a composição do CME/Santa Rosa que traz, no seu rol de membros, representações de 21 setores ou entidades da comunidade local e do poder governamental (conforme apresentado no Quadro 13, p. 146). Esta ampla representação situa o CME/SR como um dos maiores conselhos municipais do Estado do RS, pois, conforme Werle (2006) a maioria dos CME gaúchos (em torno de 60%) têm nove membros, sendo que não somam 20% os municípios cujos colegiados educacionais municipais são compostos por mais de 10 componentes, ainda observa que 8,75% possuem 12 membros e apenas 6,25% dos CME são compostos por mais de 15 membros.

Ainda que a representatividade de diferentes organismos, tanto da sociedade civil quando da sociedade política, se fazem presentes na composição do CME a participação dos professores municipais neste processo foi percebida de modo muito tímido. É o que pensa o Presidente do CME 01 quando manifesta que “os grupos representados no CME possuem grande representatividade, envolvendo setores da sociedade em geral (sindicatos, Sistema S) e do campo da educação (professores, estudantes, pais, IES, escola especiais). Os grupos necessários estavam envolvidos, [mas] talvez pudesse ter maior participação dos professores e gestores, ampliando a participação destes, o que fortaleceria o papel da Escola no SME” (PRESID 01). O Presidente do CME 02 também pondera que quanto aos “grupos de interesse participantes no processo de produção da política de educação municipal, a maioria era ligada a pessoas que atuavam no ramo educacional... Era uma representação equilibrada, oriunda de vários setores da comunidade”. Entretanto, ao analisar a participação dos profissionais de educação este sujeito afirma que “apenas foi dado espaço aos representantes das categorias”. Seguindo a mesma linha de raciocínio, o Presidente do CME 01 conclui que “o espaço de participação dos profissionais da educação ocorreu mediante sua representação no CME. O envolvimento dos professores não foi muito significativo. Poucos foram os momentos de envolvimento dos professores” (PRESID 01).

A garantia de ampla composição do CME/SR, definida em lei, não sinaliza que de fato a representação se faça sentir de modo contundente e comprometido,

pois, ainda que os professores tenham assento junto ao órgão colegiado educacional pouco se envolvem com os processos de formulação das políticas e na discussão das mesmas, o que se efetiva particularmente no âmbito deste colegiado.

A tarefa de organização das políticas públicas não pode ficar restrita apenas a participação dos sujeitos nos Conselhos Municipais sendo necessário que se adotem outros meios que possam favorecer a ampla participação de todos os envolvidos no processo de pensar e na execução das políticas locais. Assim, os “conselhos não podem ser considerados como únicos condutos de participação política e nem exemplos modelares de uma sociedade civil organizada” (DEGENNSZAJH, 2000, p.67) uma vez que esta é apenas mais uma das formas que o movimento social conseguiu conquistar, mas que precisa ser acompanhada e avaliada com atenção sendo necessário também que seja combinada com outras modalidades de organização e mediação política (DEGENNSZAJH, 2000).

Em outras situações pontuais de definição das políticas educacionais o grupo dos professores municipais pode participar mais ativamente. Esses espaços de abertura à participação dos docentes decorrem de ações empreendidas pelos gestores políticos do Sistema de Ensino que, ligados a Secretaria Municipal de Educação e Juventude, fazem o chamamento para que os docentes se manifestem frente às situações específicas de estudos em momentos singulares, como o caso do Plano Municipal de Educação, discutido amplamente com a sociedade civil e governo em 2004 – e que viria a ser consagrado através de um Diploma Normativo formatado, na instância administrativa/política e configurado na Lei Municipal nº 4.246, de 3 de janeiro de 2007. A participação dos professores no processo de discussão dos rumos da educação santa-rosense, efetivada neste momento, foi destacada pelo Gestor Municipal Educacional 02 que assim assinala: “a SMEJ conduziu a elaboração do PME. Quem participou forte aqui foram a UNIJUÍ que é uma das Universidades e a FEMA, mas foram basicamente os professores da rede. O Estado teve uma pequena representação também, mas fortemente foram os professores municipais” (GME 02). Este mesmo gestor também assegura que no processo de definição das políticas a comunidade se fez presente quando “para definir quais eram as ações, basicamente nós ouvíamos a comunidade. Se ouviu bastante a comunidade de uma forma geral” (GME 02). Neste Período de Consolidação do SME a gestão municipal

promoveu diversas audiências públicas para tratar de temas ligados ao ensino municipal sendo que, nestas audiências as comunidades escolares se fizeram representar, através dos Círculos de Pais e Mestres (CPM), dos grupos de gestores das unidades escolares e seus professores, de funcionários e alunos. Também o CME e a própria SMEJ se envolviam nestas discussões com vistas ao planejamento das ações educacionais.

Em paralelo à influência dos grupos articulados por meio do CME também a ação da Câmara Municipal de Vereadores é destacada, como grupo de fomento às ações promovidas no âmbito do SME. O Gestor Municipal 02 salienta que “dentre as influências locais de ações, principalmente da câmara a partir de seus vereadores, que é o espaço de atuação dos partidos políticos e esses espaços [...] foram ocupados dentro do conselho de educação para defender bandeiras locais”. As inferências da Câmara Municipal de Vereadores serão ressaltadas adiante, quando da discussão acerca dos partidos políticos e das ideologias dentro do contexto das influências na delimitação das políticas municipais. Contudo, nas reflexões deste gestor é possível antever o raio de ação do parlamento municipal que através de suas pressões, dos interesses particulares de grupos representados politicamente também agem na definição das orientações da política educacional. Em especial isto se observa na fala do GME 02 quando este considera que “a interferência da câmara com as demandas locais, cada vereador trazendo estas considerações e de uma forma ou de outra a gente acaba ouvindo também”.

A conjuntura local com sua organização educacional, através do Sistema Municipal de Educação, torna-se referência para outros contextos municipais, ou seja, ações planejadas e implementadas de modo pioneiro em Santa Rosa constituíram-se em modelo para municípios da Região, pois, como relembra o GME 02 “eu fui presidente do CONSEME que congrega o conjunto de secretários da região e éramos nós e Horizontina que tínhamos SME... o SME é ótimo porque permite olhar mais de perto a realidade que recém tinha se implantado. Os outros municípios também olhavam o que estávamos fazendo e olham até hoje, porque a cidade de Santa Rosa é uma das maiores da região. Havia as questões partidárias de algumas prefeituras da região que tinham interesse em implantar e vinham até nós para saber como isto funcionava”. Assim

o reflexo das ações locais ecoa, num conjunto de ações regionais, quando a pretensão de criação do SME nos municípios vizinhos também se firma como necessidade de atendimento às orientações na legislação nacional.

Ainda que, no local, sejam firmadas ações com vistas à maior autonomia, diálogo e participação, estas situações se espelham também em atenção às demandas expressas nacionalmente. É o que destaca o GME 03, quando, no Período de Consolidação do SME vê uma articulação muito forte entre o local e o nacional: “parte do local esta nossa disposição [para o] diálogo e o fortalecimento do SME, mas nós temos sim o respaldo da política federal também que nos proporciona muitas vezes, inclusive, a formação para órgãos como CME, escolas e SMEJ”.

Neste sentido, o cenário nacional, com suas orientações, contribuições e imposições passa a ser percebido, dentro do contexto de influências, pela possibilidade de articulação com o local, na definição e implementação das políticas públicas.

5.2 Influências Nacionais e seus Desdobramentos no Trato das Políticas Educacionais Municipais

Quando instigados a refletir sobre as influências nacionais e seus desdobramentos sobre as questões educacionais municipais os sujeitos formuladores das políticas se posicionam de modo a confirmar o fator de influência nacional sobre o local.

O Gestor Municipal Educacional 01 ao relembrar o Período de Criação do SME faz menção da construção da legislação federal, em especial as definições que organizam a educação nacional e seus reflexos sobre os demais sistemas – estaduais e municipais, quando as novas exigências e direcionamentos também instavam à organização e ajustamentos no contexto local. Em sua declaração expressa que: “temos que entrar no complexo da questão da LDB [...] Ela é exatamente de 1996, então ela era uma criança recém-nascida... e nós estávamos assumindo em 1997. Então toda uma contextualização teve que ser modificada, mas ela [era] desconhecida até então. Tivemos que nos atirar de corpo e alma ao conhecimento do que previa a LDB e

também o que era contemplado e o que não era contemplado e também dar prioridade específica ao atendimento em Santa Rosa” (GME 01). Em decorrência dos dispositivos que se anunciavam com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional se firmam ações no sentido de atendimento às demandas legais sendo necessário, portanto, maior atenção e estudos das dinâmicas que se anunciavam no nascedouro de uma lei educacional que se promulgava na nova ordem democrática brasileira.

O Gestor Municipal 01 tendo atuado no Período de Implantação do SME/Santa Rosa destaca a influência nacional como fator decisivo para melhor organização da educação local, quando, a partir da legislação máxima, expressa a partir da LBD/96, se fixa a necessidade de um fundo para a educação brasileira. Inicialmente sob a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 que estabelece o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, tem-se possibilidade de maior ordenamento das questões de financiamento da educação, com a definição objetiva dos totais de recursos, de orientações para sua aplicação e formas de prestação de contas e acompanhamento. É o que se expressa em sua concepção: “neste período também entrou o FUNDEF quando a educação passou a ter um recurso constitucional. O que vinha era para a educação, só podia ser aplicado em educação. Então foi uma ferramenta de âmbito nacional, uma decisão federal que repercutiu muito positivamente na reestruturação financeira para que a educação pudesse ter meios próprios, senão a coisa era, até então, se o prefeito queria a coisa saia, se não queria não saia” (GM 01).

O arranjo na definição dos recursos e direcionamentos da aplicação dos mesmos, a partir da legislação nacional é ratificado pelo Gestor Educacional Municipal 02 que, na coordenação da Secretaria Municipal de Educação e Juventude neste mesmo período sente, de modo contundente, a responsabilidade na aplicação dos recursos advindos através de repasses da União sendo plausível a justificativa de que “a política nacional é muito forte no município, tem um peso muito forte porque ela basicamente define para onde se vai aplicar o recurso” (GME 02).

A maior incidência de referências às influências do macro contexto nacional (no total de oito menções) se dá na fala dos sujeitos que se articulam no Período de Consolidação do SME/Santa Rosa. Este período coincide justamente com um

momento em que se aloca no poder tanto em nível nacional como estadual o mesmo partido político – o Partido dos Trabalhadores (PT) e, deste modo, as ações fomentadas no macro sistema encontram ressonância no aparelhamento das políticas locais de modo mais intenso.

É o caso do Gestor Municipal 02 que destaca a influência nacional no sentido de encaminhamento de projetos, ações e programas educacionais que, no contexto da gestão da educação municipal serão implementadas e ajustadas como política em uso. Em sua fala deixa claro que “as influências nacionais foram importantíssimas, pois vieram através de vários programas criados pelo governo federal e aderidos pela administração municipal, como por exemplo: PROINFÂNCIA, Brasil Alfabetizado, PROEJAFIC, PROINFO (informática e internet nas Escolas), Mais Educação (turno integral na escola), Segundo tempo, etc. Todos estes programas vêm para complementar as políticas municipais desta administração que trouxe como proposta a resignificação da escola para torná-la mais Democrática e de Qualidade Social” (GM 02). Estes programas, assumidos pela administração municipal, serão objeto de ações que buscam articular as escolas, a comunidade e poder público, sendo alvo de repasse de recursos financeiros que darão o aporte a sua execução. Em paralelo também ocorrem ações de formação dos sujeitos que se envolvem com tais programas.

Na logística de organização da educação municipal a ação de corresponsabilidade entre os entes federados é preconizada no Artigo 74 da LDB/96, que prevê que a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverá “estabelecer padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade” (BRASIL, 1996). As distintas ações que se efetivam no município de Santa Rosa, decorrentes do atendimento do aspecto de colaboração entre os entes federados, podem ser sentida na implantação de programas, ampliação/reformas/construção de unidades escolares e nas ações que objetivaram prover as escolas com equipamentos necessários ao trabalho pedagógico. É o se anuncia no discurso do Gestor Municipal 02 que referenda que os: “recursos para infraestrutura com ampliação, reforma e construção de escolas, bem como a aquisição de ônibus para o transporte escolar, também foram conquistados junto ao Governo Federal” e ainda ressalta “as parcerias com o governo federal que nos

permitiu a adesão aos programas, PROINFO, para os computadores e a internet e a prefeitura disponibilizou a contrapartida” (GM 02).

Os programas anunciados pelo prefeito, em sua reflexão, se originam no cerne do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que se firmam como programas gerenciados pelo Ministério da Educação e anunciados no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, criado pelo Decreto 6.094/2007. Neste compromisso, a União se empenha no aporte de recursos financeiros, materiais e técnicos para a consolidação de 28 diretrizes que visam à qualidade da educação pública brasileira e a colocação, na prática das metas definidas no Plano Nacional de Educação (PNE 2001), até então pouco efetivadas. Na implementação do Compromisso os sistemas municipais e estaduais de ensino estabelecem um pacto de trabalhar em prol da melhoria dos resultados da avaliação, da qualidade e do rendimento dos estudantes.

As diretrizes fixadas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação abordam aspectos pontuais que perpassam por ações nas áreas de alfabetização; de acompanhamento da frequência escolar; de combate à repetência e a evasão; de ampliação da jornada escolar; do acesso, permanência e inclusão de pessoas portadoras de necessidades especiais na escola regular; da promoção da educação infantil; da oferta de educação de jovens e adultos; do programa de regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação; da implantação de plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação; do envolvimento dos professores nas discussões das propostas pedagógicas das escolas; da divulgação na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB; da gestão participativa na rede de ensino; da elaboração de plano de educação e instalação de Conselho de Educação, quando inexistentes; da integração entre os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras; da transformação da escola num espaço comunitário, com vistas a manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar; entre outros aspectos (BRASIL, 2007).

A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados, conforme exposta no Art. 75 da LDB/96, quando preconiza a correção progressiva das disparidades de acesso e também para garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino se faz sentir, na prática da educação municipal, quando ocorre a complementação de recursos para o atendimento de demandas como, por exemplo, da merenda e do transporte escolar. Estas ações são referenciadas pelo Gestor Municipal 02 ao destacar: “quanto à alimentação e ao transporte escolar temos a parceria do governo federal e estadual em forma de repasse de recurso financeiro” (GM 02). Nestes dois programas executados no âmbito do município se confirma a ação de colaboração preconizada na lei educacional brasileira.

Além do envolvimento na definição das políticas educacionais da rede municipal houve também, no Período de Consolidação, uma articulação do governo local no sentido de promover a concretização das ações definidas no macro sistema para atender demandas da educação estadual, da educação profissional e do ensino superior. Isto é exaltado pelo prefeito como fruto da “sintonia entre os entes federados [que] auxiliaram na conquista de benefícios a educação do município. Como exemplo podemos citar a liberação de recursos do Programa Brasil Profissionalizado, criado pelo Governo Federal, para quatro escolas estaduais de Santa Rosa, que mantêm cursos técnicos profissionalizantes. Para avançar mais na educação tecnológica, em benefício do município e região, aconteceu em 2010, a consolidação do Instituto Farroupilha, com vários cursos técnicos e hoje com três cursos superiores à disposição da população” (GM 02). Estas articulações comprovam a sintonia estabelecida neste período entre União e município, com as ações da macro política sendo executadas no nível micro através da implementação de cursos e de ampliação do acesso até mesmo em outras modalidades e nível de ensino.

No atendimento das exigências da educação da rede municipal de ensino o Gestor Educacional Municipal 03 salienta que as disposições locais encontram respaldo no encaminhamento das políticas projetadas pela União, em especial quanto às políticas de formação e de organização das escolas. Em sua fala revela que: “toda a vez que existe uma possibilidade de formação, o que é também uma política do Governo Federal e agora Estadual também, a gente proporciona para os grupos para

que o SME venha a se fortalecer cada vez mais.” (GME 03) e ainda exalta: “o trabalho que estávamos realizando estava indo ao encontro da legislação nacional, onde também se propõe esta educação democrática, de qualidade, autonomia de escola. [...] acho que esta é a grande base que a gente está fechando com a escola, onde [...] está se firmando sua autonomia num contexto de coletividade e sempre olhando para sua realidade. Sempre ressignificando sua realidade para poder evoluir” (GME 03).

Nenhum presidente do CME sinaliza, de modo explícito, a influência dos aspectos nacionais na delimitação das políticas educacionais municipais, o que não significa que estes sujeitos não estejam atentos ao macro contexto ou que não o percebam como decisivo na condução das políticas locais. Estes sujeitos, ao referenciarem de forma mais contundente os aspectos locais e os comprometimentos partidários/ideológicos, indiretamente, sinalizam que o atrelamento às influências nacionais são percebidas e confirmadas no *locus* do município.

5.3 As Questões Ideológicas e seus Contornos nas Políticas Educacionais Locais

A concepção de ideologia, muitas vezes entendida em um sentido pejorativo, necessita ser revisitada e, neste sentido Chauí, na obra *O que é ideologia* procura desmitificar esta noção simplista afirmando que:

[...] a ideologia não é sinônimo de subjetividade oposta à objetividade, não é pré-conceito nem pré-noção, mas é um ‘fato’ social justamente porque é produzida pelas relações sociais, possui razões muito determinadas para surgir e se conservar, não sendo um amontoado de idéias falsas que prejudicam a ciência, mas uma certa maneira de produção de idéias pela sociedade, ou melhor, por formas históricas determinadas das relações sociais” (CHAUI, 1984, p. 31).

Nesta produção, que se dá em circunstâncias motivadas pelas relações sociais, torna-se necessário compreender o papel da ideologia como elemento que pode potencialmente ser promotora de mudanças, quando estas, por sua vez, estendem-se não apenas no campo da produção das ideias, mas também, em todas

as atividades humanas. Neste enfoque a ideologia, conforme a visão gramsciana, passa a ser concebida como “uma concepção de mundo que se manifesta implicitamente na arte, no direito, nas atividades econômicas e em todas as manifestações da vida intelectual e coletiva” (GRAMSCI, 1987b, p. 16).

No Período de Criação do SME/Santa Rosa o atrelamento das questões político-partidárias e dos desejos ideológicos se entrecruzam o que pode ser percebido quando, por exemplo, o Gestor Municipal Educacional 01 expõe que “quanto às questões ideológicas, em meu partido, uma áreas que sempre houve uma prioridade foi a educação” (GME 01). Esta conexão entre política partidária e ideologia se confirma no anseio pela autonomia e independência na construção de ações educacionais locais, sendo que isto também é percebido na reflexão do Presidente do CME que acompanha as construções neste período e assim se manifesta “percebeu-se que, inicialmente, o desejo de alguns setores, especialmente do Executivo, era obter independência do Sistema Estadual de Ensino” (PRESID 01). Esta autonomia reflete no empoderamento dos sujeitos articulados na política local, no surgimento de lideranças e de embates que se darão no campo de disputas pelas ideias defendidas por grupos ligados ao Estado ou de grupos da sociedade civil que, de modo organizado serão protagonistas do fazer educacional no espaço do município. Esta disposição em criar o Sistema Municipal de Ensino parte de uma consciência local visto que a legislação nacional, configurada na LDB/96, previa, ainda, como opção que o município pudesse compor com o Estado um sistema único.

Em Mézáros (1996) se compreende que as ideologias conflitantes em qualquer período histórico constituem “a consciência prática necessária através da qual as principais classes da sociedade se relacionam e até, de certa forma, se confrontam abertamente, articulando sua visão de ordem oscila, correta e apropriada como um todo abrangente” (MÉSZÁROS, 1996, p. 22-23). Na implantação do SME ocorrem ações que, em dado momento se expressam como dilemas, entendidos como necessários e naturais numa construção dinâmica que envolve tantos e variados sujeitos, com suas demandas coletivas, com suas subjetividades individuais ou grupais.

O Gestor Municipal 01 considera que no Período de Implantação do SME alguns conflitos se interpõem nas relações entre os sujeitos partícipes do processo

educacional. Em seu apontamento sintetiza que teve “mais dificuldades, às vezes, com o CME até porque, às vezes, tinham alguns embates ideológicos presentes que criaram algumas polêmicas e conflitos de pontos de vista” (GM 01). O Gestor Municipal Educacional 04, ao referir-se às ações e embates no mesmo período infere que as questões ideológicas que sustentam as práticas partidárias se integram e se revelam no trato das políticas públicas, sendo sua reflexão centrada em dois aspectos recorrentes nas filosofias partidárias “as questões ideológicas do meu partido tiveram importância e fizeram parte, pois eram dois eixos, digamos assim, que tinham muito peso: a educação e a saúde. Então eram os dois grandes pilares da administração” e ainda exprime que o ideológico se manifesta “além da coligação, eu posso dizer que as próprias forças instaladas no município, elas acabam pesando” (GME 02). Diante desta declaração percebe-se uma necessidade da parte da sociedade política, no poder municipal, em promover a educação local com vistas ao alcance de metas previstas em seus planos de governo, o que, em alguns momentos se manifesta inversamente aos interesses de grupos da sociedade civil, daí os conflitos e desgastes políticos entre uma instância e outra.

No papel de protagonistas na formulação das políticas educacionais locais o Conselho Municipal de Educação pode ser percebido como uma das forças instaladas, conforme expresso anteriormente. No desempenho de suas funções os conselheiros, aqui representados na figura dos Presidentes do órgão colegiado deixam transparecer que “sabemos que a administração ou administrações sempre interferem e não aceitam sugestões e acabam decidindo conforme suas prioridades. Refiro-me no caso específico de reabertura de uma escola municipal que até hoje não tem as condições adequadas e foi reaberta” (PRESID 02) e ainda que “cada administração tenta manipular o CME a seu favor, para que vote conforme seus interesses” (PRESID 04).

Estas referências ao sinalizar a intervenção do poder público municipal sobre um órgão colegiado podem evidenciar centralismos ou falta de diálogo entre as instâncias envolvidas no planejamento e execução das ações educacionais. O Gestor Municipal 02, no Período de Consolidação do SME justifica que “cada administração, ou cada governo institui o seu modelo de gestão. É importante que sejam

políticas duradouras e que possam permanecer além de um governo” (GM 02). Ao buscar imprimir seu modelo de gestão, as concepções ideológicas que orientam as ações de governo, através de aproximações com contextos partidários, muitas vezes, podem ocorrer conflitos de interesses que se projetam a partir dos grupos formuladores de políticas entre si e mesmo com os sujeitos que delas se beneficiam diretamente – os agentes que, nas unidades escolares acatam, reproduzem, modificam ou desconhecem o que se projeta em situações anteriores, junto aos grupos de decisão. As ações da SMEJ se pautam, também por orientações que emanam de cartilhas políticas. É o que sinaliza o Gestor Municipal Educacional 03: “temos as diretrizes partidárias, de governo, que trazem estes mesmos conceitos do diálogo, da formação, da oportunidade para todos. Os direcionamentos, a democratização da educação, também estão presentes na nossa ideologia partidária” (GME 03).

Deste modo, os aforismos ideológicos se associam às ações partidárias na demarcação das políticas que se efetivam na prática de criação, implantação e consolidação do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa. Tais influências ideológicas serão elementos interessantes no processo de constituição do SME, pois, dadas as ações dos grupos no poder ou no espaço da sociedade civil organizada, cada um expressando suas concepções de mundo, de homem e de sociedade, torna-se possível um debate intenso sobre os rumos da educação municipal. O enfoque das questões ideológicas articuladas ao papel dos partidos políticos torna-se elemento de discussão no próximo tópico deste estudo quando também se debatem as implicações destas relações à organização das ações educacionais levadas a efeito no espaço municipal.

5.4 A Ação dos Partidos na Configuração das Políticas Educacionais

Em Gramsci (2005) se encontra uma reflexão essencial sobre a complexidade da relação entre espontaneísmo e organização que se articula em torno do partido político, pois este considera que a história de um partido político se confunde e se solidifica na história de um determinado grupo social. Portanto, a importância política do partido está diretamente relacionada com a determinação histórica de um determinado país. Referindo-se a três elementos que, quando em confluência

tornariam o partido político historicamente necessário, Gramsci (conforme já discutido no primeiro capítulo deste estudo) aponta o chamado Elemento Difuso – caracterizado pela disciplina e fidelidade partidária a que os indivíduos se submetem; também destaca o denominado Elemento de Coesão – como principal fator capaz de tornar eficiente e potente um conjunto de forças que, se consideradas isoladamente, pouco ou nada valeriam; por último ressalta a existência de um Elemento Médio – aonde se articulam os dois elementos anteriores de modo a se obter uma maior resistência qualquer tentativa de destruição por parte do organismo partidário sendo que a razão de sua existência pontualmente se vincularia às condições orgânicas de um determinado segmento social.

Os três elementos fundamentais expostos na concepção gramsciana só tem sentido se percebidos em sua própria convergência, ou seja, isoladamente não dariam a configuração e a sustentação necessária para a sobrevivência de um partido político, que fatalmente seria destruído por forças antagônicas e este não alcançaria o intento ou triunfo em sua “inelutável transformação em Estado” (GRAMSCI, 2005, p. 15).

Ao promover a discussão sobre o papel dos partidos políticos na configuração das políticas educacionais Gracindo (1994) situa que são eles os responsáveis, em última instância, de traçar a política educacional brasileira. Conforme já discutido anteriormente, neste mesmo estudo, as ações ajustadas no âmbito dos partidos políticos que se revezam nos distintos níveis do poder administrativo são consolidadas através da elaboração das leis de ensino e na delimitação das diretrizes e programas educacionais que serão objeto de aplicação, na prática do sistema de ensino.

É necessário considerar ainda a distinção entre as diversas definições sobre partidos políticos, agrupadas por Charlot (1982) em três grupos, sendo estes compreendidos como: a) Partido-Organização, ou seja, o partido como organização – quando este se relaciona a sua estrutura interna, com recrutamento, tamanho, administração e coordenação e se expressa através da estruturação de seus estatutos; b) Partido-Portador de Ideal ou o partido como *locus* ideológico – quando articula princípios e valores que, por serem comuns, dirigem as orientações partidárias explicitadas através de seus programas, doutrina e formação dos quadros de filiado; c) Partido-Função, o partido definido por suas funções – quando

se centra numa finalidade funcional delimitada, prioritariamente, na busca do alcance do poder.

Os sujeitos formuladores das políticas educacionais municipais, quando indagados sobre a influência dos partidos políticos, enquanto espaço de organização em que se imbricam elementos da sociedade civil e do Estado, posicionam-se, corroborando que esta influência é decisiva para elaboração dos projetos e para o processo de tomada de decisão quanto a sua implementação.

O Gestor Educacional Municipal 01 ao trazer à memória os elementos partidários que estiveram articulados na intenção e criação do SME coloca em evidência o papel do partido enquanto *locus* ideológico, em especial ao confirmar que as orientações que emanam de instâncias superiores são projetadas no espaço municipal e se consolidam em projetos e programas executados localmente. Em sua fala deixa exposto que “o meu partido político, no RS, tinha um enfoque pautado num trinômio: agricultura, educação e saúde. Aí não nos esquecemos desta parte específica que é a educação” (GME 01). Confirmando que a faceta da educação sempre foi pauta das percepções partidárias este mesmo gestor continua sua reflexão ponderando que “o foco do partido sempre foi muito forte em salientar as prerrogativas até nacionais, estaduais e municipais. Nós queríamos ser, trabalhamos para ser tipo um modelo, de ser um referencial, de ser alguém visto como de ponta, fomos o primeiro município, aliás, nós criamos o SME se não me falha a memória antes de Porto Alegre e antes de outros grandes municípios” (GME 01).

Partido da percepção clássica do jurista pernambucano Pinto Ferreira (1975) de que os partidos políticos passam a agregar, em sua estrutura, distintos grupos da sociedade civil com apreensões comuns sobre um determinado tipo de sociedade e de Estado e que estes mesmos grupos se esmeram na disputa pelo poder de modo a implementar suas propostas observa-se, que, no caso em questão, mencionado pelo Gestor Municipal Educacional 01, fica evidente a disposição em colocar em prática as orientações que resultam de entendimentos expostas nas agendas de intenções definidas no macro contexto de atuação de um partido político.

Ao exaltar a organização do SME, de modo pioneiro, na região e no Estado do RS este gestor aponta um fator de aproximação com os ideais expressos na sua

agremiação partidária, ou seja, o de destacar a área da educação, como bandeira prioritária, dentre as políticas públicas. É necessário ainda pontuar que, as prerrogativas de instâncias estaduais, mencionadas pelo Gestor Municipal Educacional 01 podem ser associadas às aproximações existentes entre o partido no poder local – o PMDB que governa, nesta gestão, entre 1997 e 2000, e o partido à frente da administração estadual, quando o mesmo partido governa o RS entre 1995 e 1999. A sintonia entre o pensar global e o local se faz sentir mais uma vez, de modo intenso, quando há um alinhamento de partidos no poder.

No Período de Implantação do SME/Santa Rosa, o que se observa é um distanciamento das orientações partidárias nacionais/estaduais, pois o Gestor Municipal 01 reflete que “neste primeiro período os partidos não tinham grandes ideologias, nem todos conseguiram incorporar uma ideia para transmitir uma realidade, era muito mais uma coisa intuitiva, meio empírica” (GM 01). Entretanto, esta condição de não-atrelamento aos ditames partidários mais amplos (estaduais ou nacionais) não isenta o partido no poder municipal de, localmente, exercer influências no sentido de direcionamento das questões de elaboração e execução das políticas públicas. Isto é exposto no pensamento deste mesmo gestor ao afirmar que “a câmara teve nossa orientação estratégica, nós tivemos uma bancada de vereadores majoritária e conseguimos passar a todo o grupo a consciência de que era fundamental e estratégico para Santa Rosa que se desenvolvessem ações com investimento efetivo em educação, que não fosse só um discurso político, mas uma ação política” (GM 01).

Ao manifestar sua opinião sobre o papel dos partidos políticos na configuração das questões educacionais o Gestor Municipal Educacional 02, que atuou no Período de Implantação do SME confirma a função do partido enquanto ideal, ajuizando que “as questões ideológicas do meu partido tiveram importância e fizeram parte, pois eram dois eixos, digamos assim, que tinham muito peso: a educação e a saúde. Então eram os dois grandes pilares da administração” (GME 02). As contradições manifestas pelos diferentes grupos, sejam eles partidários ou mesmo de outras representações da sociedade civil, se fazem sentir no Período de Implantação do SME/Santa Rosa de modo mais incisivo em especial quando percebe-se que “foi muito forte a participação das versões político-partidárias [...] Não conseguiria te dizer

assim versões conservadoras ou progressistas, o que ficou claro é que cada grupo tinha lá seus interesses, o porquê destes interesses a gente não sabe. Algumas coisas foram difíceis, de a gente conseguir andar e outras a gente conseguiu implantar” (GME 02).

Ao definir as estratégias de ação para a condução das demandas educacionais, através da Secretaria Municipal de Educação e Juventude, visualizam-se os desdobramentos do executivo municipal em atender as propostas apresentadas em um momento de disputa pelo poder. A função partidária, em si, interposta na dicotomia poder *versus* governo precisa se fundamentar, entre outras coisas, no empenho para o cumprimento do anunciado na querela eleitoral. Este entendimento é ressaltado pelo Gestor Municipal Educacional 02 ao revelar que “quando eu assumi a SMEJ fazia parte de uma composição político-partidária que apresentou um programa de governo, por ocasião da eleição, e que tinha o compromisso principalmente com a questão da educação infantil, em mantê-la e ampliá-la, e no caso do ensino fundamental tinha uma série de ações propostas para serem desenvolvidas” (GME 02). A função ideológica, implícita na elaboração do programa partidário que se firma em proposta de governo quando de um sufrágio municipal, se expressa de modo a abarcar as principais questões políticas em voga no país ou mesmo em contextos internacionais o que, de certa forma, pode se consolidar como a identidade do partido, ou seja, em questões prioritárias ou bandeiras que passam a ser orientadoras das práticas.

Ainda que o programa de governo, debatido e convencionado no espaço dos partidos políticos que se concentram em torno do poder, seja objeto de implementação no campo das ações educacionais este processo não se faz, na prática, de modo passivo. As forças que emanam do contexto da sociedade civil organizada, representadas em espaços colegiados e em instituições – que não dispensam o expediente partidário em sua composição, se fazem presentes no questionamento, no acompanhamento, na avaliação ou mesmo no sentido de obstruir projetos/intenções que são suscitados pelo partido no governo municipal, quando posições antagônicas se confrontam. Isto é observado pelo Gestor Municipal 02 que sinaliza “quem passa a fazer parte do CME geralmente são pessoas vinculadas às organizações, mas ligadas a um partido político, então, geralmente, indicavam

representantes ligados a um partido político. Então isso foi realmente difícil porque aí virou uma trincheira de partidos políticos para defender suas questões” (GME 02).

No Conselho Municipal de Educação também são conhecidas as interferências partidárias que se propagam no trato dos encaminhamentos realizados, dos discursos assumidos e nas defesas aguçadas que se realizam em torno de temas específicos. O Presidente do CME 05 abona que, ainda que não se sinta em condições de “definir exatamente qual tipo de influência, porém percebe-se no andamento das reuniões de trabalho, que a partir de opiniões manifestadas ao grande grupo há influência partidária” (PRESID 05). Estas falas possibilitam a reflexão do elemento partidário no contexto das organizações ligadas ao ensino público. Os agentes que atuam diretamente nos espaços de definição e mesmo de execução das políticas educacionais não são sujeitos passivos, ao contrário, se fazem nas experiências, nos embates, nas discussões e têm, preferências políticas diversas, que por certos momentos se aproximam e em outras se distanciam daqueles grupos no poder municipal. Assim, os conflitos anunciados pelos sujeitos, são característicos de uma ação política conjunta de vários agentes, que intencionalmente se lançam a busca de um resultado melhor que o de ações isoladas.

No Período de Consolidação do SME, conforme já referido em momento anterior, a sintonia entre as instâncias governamentais municipal/estadual/nacional através da ação do Partido dos Trabalhadores, no comando do executivo, é elemento decisivo para um movimento mais afinado na significação de políticas uniformes. O Gestor Municipal Educacional 03, ao refletir sobre estas aproximações lembra que “temos as diretrizes partidárias, de governo, que trazem estes mesmos conceitos do diálogo, da formação, da oportunidade para todos. Os direcionamentos e a democratização da educação também estão presentes na nossa ideologia partidária” (GME 03). O entendimento destas oportunidades ajustadas em um processo de acordo mútuo que se dá no debate amplo do partido e de suas orientações é destacado como possibilidade de se fazer acontecer, no âmbito particular, o que se projeta em níveis mais amplos.

As ações dos partidos, no poder ou fora dele, são decisivas quando da articulação e da intenção de projetar uma política educacional local. De todos os

espaços do SME se originam demandas políticas que, tratadas, em um primeiro momento, nos bastidores partidários, podem vir a ser, mediante articulação e influências exercidas pelos grupos, elementos materiais que se apresentam na forma de textos e de prática a serem consolidadas no sistema de educação.

5.5 A Construção da Educação Municipal e as Relações do Contexto de Influência com os Contextos de Resultados e de Estratégias Políticas

Considerando ser o contexto de influência o espaço no qual ocorrem as construções dos discursos políticos que, em protocolos mais elaborados serão apresentados sob a forma de textos legais e orientadores das ações, é preciso que se considere a atuação dos distintos grupos sociais sobre este processo.

Os grupos de interesse atuando em um campo de disputas, aqui configurado como o Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS, se envolvem diretamente na construção de conceitos que serão essenciais para definir as finalidades sociais das políticas educacionais locais. Sob este prisma fica evidente a necessidade de legitimidade e reconhecimento em torno dos conceitos produzidos de modo que as ideias originadas no entorno das esferas governamentais, dos partidos políticos (e suas ideologias), das representações colegiadas e do âmbito legislativo, sejam consideradas pertinentes a uma construção educacional de qualidade, democrática e participativa. Em situações formais estes princípios precisam ser resguardados dentro do ordenamento legal do sistema de ensino para que, na prática, sejam implementados e consolidados.

Mainardes (2007) define que é no contexto de influência que os conceitos adquirem legitimidade e que num movimento mais abrangente formam um discurso de base para o desenvolvimento da política. No caso de Santa Rosa percebe-se que as representações dos grupos sociais e políticos estiveram articuladas no processo de criação, implantação e consolidação de seu SME sendo que alguns grupos, em uma atuação mais incisiva, foram os promotores daquilo que se define como formulação das políticas. Estes sujeitos formuladores, identificados como os gestores municipais (prefeitos), gestores municipais educacionais (secretários municipais de educação) e conselheiros municipais de educação (neste estudo

representados na figura dos presidentes do CME) compreendem como legítima a função de formuladores de políticas educacionais, em função da responsabilidade que ocupam dentro do SME. Em momentos pontuais estes sujeitos destacam que os professores e comunidade escolar de modo geral precisaria se envolver mais, também no processo de projeção das políticas de modo que não figurassem apenas como agentes que, do outro lado do processo, experimentam na prática os resultados daquilo que foi idealizado por um grupo restrito de pessoas ligadas ao poder municipal ou aos órgãos de assessoramento e controle social.

Os professores municipais de Santa Rosa/RS participantes deste estudo, num total de 103 sujeitos, 67% revelam conhecer parcialmente a trajetória de construção do Sistema Municipal de Ensino, 29% informam que não tem conhecimentos desta trajetória e apenas 4% dos sujeitos dizem conhecer plenamente os processos que se deram na criação, implantação e consolidação do SME. Considerando que 71% dos professores partícipes desta amostra se encontram em um nível intermediário ou avançado na carreira docente no âmbito municipal (conforme revelado e discutido no Gráfico 4, à página 145) é pouco expressivo o quantitativo de sujeitos que acompanharam e conhecem plenamente a trajetória de construção do SME. Esta situação de conhecimento da trajetória de construção do SME/Santa Rosa é ressaltada no Gráfico 7.

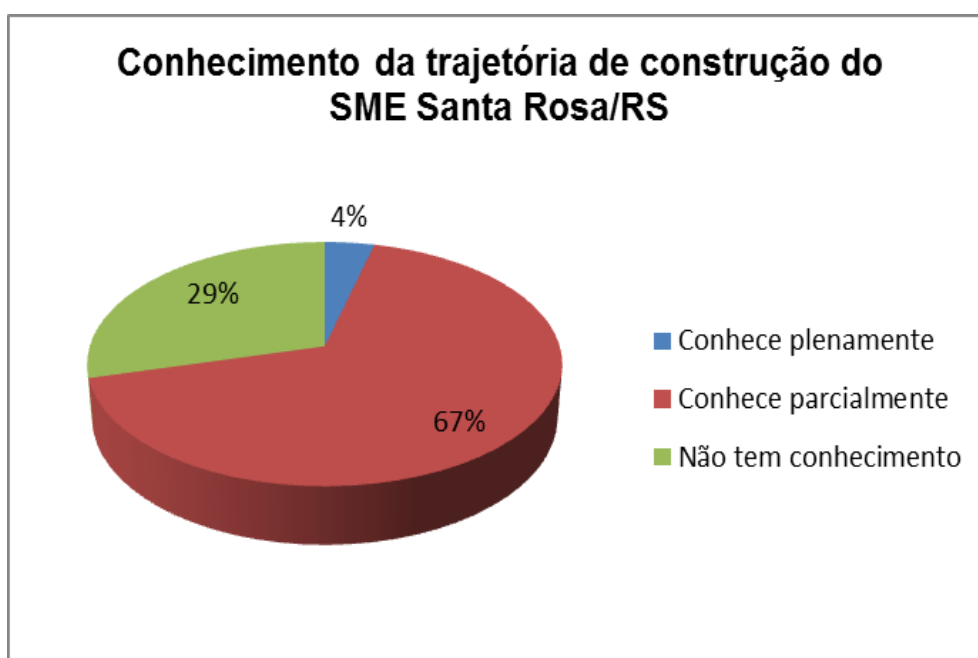


Gráfico 7 – Representação dos professores participantes, quanto ao conhecimento da trajetória de construção do SME Santa Rosa/RS.
Fonte: Produção própria

Os educadores quando questionados sobre as influências existentes no processo de construção das políticas educacionais locais manifestam que tanto o aparato nacional quanto o partidário configuram-se como delimitadores, em potencial, das ações criadas, implementadas e consolidadas no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, sem esquecer-se dos condicionantes internacionais e suas implicações sobre as políticas nacionais e locais. É o que se evidencia no Gráfico 8 que expõe a representação dos professores participantes da pesquisa, quanto às influências na construção das políticas educacionais do SME de Santa Rosa/RS.

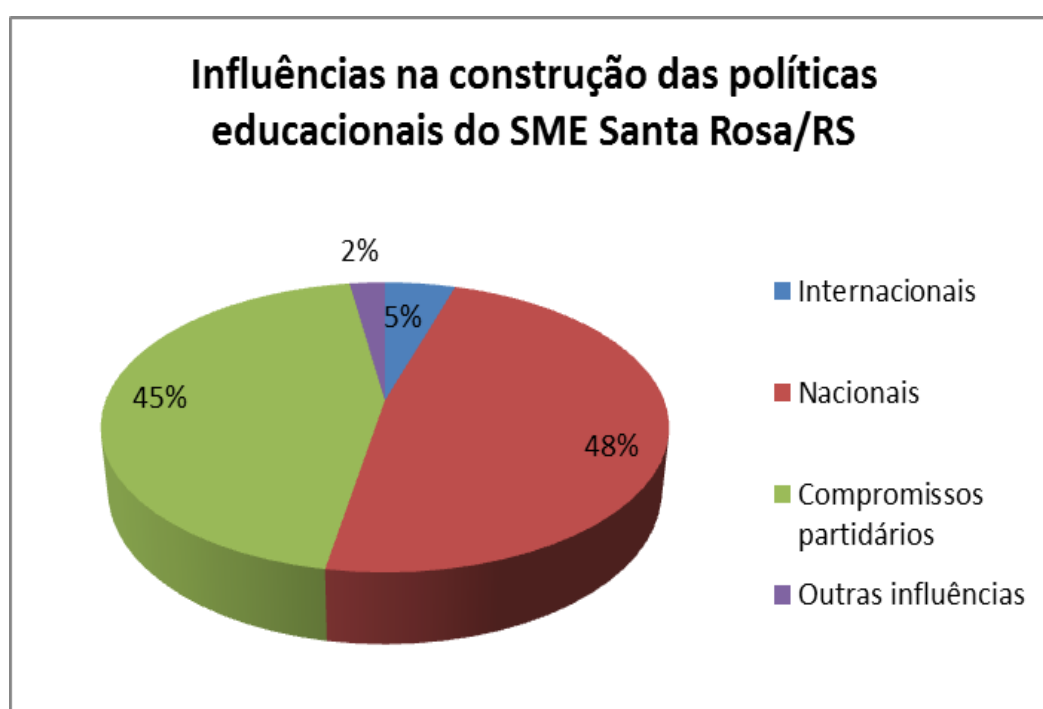


Gráfico 8 – Representação dos professores participantes, quanto às influências na construção das políticas educacionais do SME de Santa Rosa/RS.

Fonte: Produção própria

Observa-se, a partir das indicações dispostas no Gráfico 8, que 48% dos educadores da rede municipal de ensino destacam as forças nacionais com maior influência na delimitação das políticas educacionais. Esta percepção referenda a ideia que os educadores percebem, no desenvolvimento local, um atrelamento ao contexto nacional seja através da legislação de ensino – como CF/88, LDB/96, decretos e outros Diplomas Normativos, seja através dos programas e projetos que se originam no macro sistema de ensino. Outros 45% dos sujeitos questionados

confirmam a questão partidária – que em seu bojo associa também os temas de ordem ideológica como elementos de forte influência no contexto municipal.

As influências internacionais foram destacadas por 5% dos respondentes, quando se justifica a opção frente o atendimento das orientações que se originam através dos compromissos assumidos pelo país enquanto signatário dos grandes movimentos promovidos pelos organismos internacionais, como as Conferências Mundiais de Educação, encontros e congressos que trazem claras definições ao processo de organização e gerenciamento da educação das nações periféricas, como o caso do Brasil.

O macro *cosmos* social, econômico, político e cultural não poder ser ignorado neste emaranhado de ações que se projetam como influências ao espaço educacional. Em toda a dinâmica de descentralização, evocada a partir da atual proposta constitucional brasileira, fica clara a intenção, dentro de uma lógica neoliberal, de maior repasse de responsabilidades à sociedade civil no intuito de que esta se integre ao Estado na execução das políticas sociais. O chamamento à maior participação dos inúmeros setores sociais para uma articulação com os governos, através de representações formais e colegiadas, partidos e demais grupos tem, dentro dos limites da ordem jurídica, provocado uma nova forma de aderência entre sociedade civil e Estado.

As arenas públicas de ação onde Estado e sociedade civil se movem se organizam e se reorganizam a cada período têm, além das disposições locais, partidárias e ideológicas, também os elementos de influência das deliberações provenientes de organismos internacionais, como Banco Mundial e FMI cujas orientações, em situações nacionais, são expostas através da legislação, dos programas, dos projetos e dos financiamentos que visam uma uniformidade no trato da educação pública, aos moldes determinantes do sistema mundial. Na conjuntura municipal ocorre um recorte das políticas internacionais e nacionais quando se observa uma recontextualização e um ajustamento das intenções básicas, reformuladas sob uma ótica participativa e democrática – mas que nem sempre o são. Aqui, pondera-se a questão das ideologias que perpassam por sentidos e ações levadas a efeito no espaço do município que, a cada época tendem a ser reflexo dos modelos partidários, estatais, mercadológicos e reguladores em vigência.

Quanto às forças locais e sua atuação na configuração das políticas educacionais os professores demonstram reconhecer a representatividade social no processo de criação, implantação e consolidação do Sistema Municipal de Ensino. Os setores mais citados (entre 87 e 97 referências) são aqueles que se aproximam do campo educacional, sendo configurados em escolas, professores, pais, alunos, funcionários e poder público. Entidades sociais e sindicatos e associações não estão entre os segmentos mais lembrados pelos professores (recebem entre 70 e 78 indicações), pois, não estão diretamente ligados à educação municipal, do mesmo modo que o segmento da indústria/comércio e serviços que foi a menos referenciada, com apenas 41 referências. Todos estes setores possuem representação junto ao CME/Santa Rosa, com garantia desta representação expressa na lei de criação do SME, mas nem todos os professores participantes deste estudo demonstram conhecer o envolvimento de todas estas instituições/representações nos processos de planejamento e acompanhamento das ações educacionais.

Os segmentos com espaço representativo e lembrados pelos professores municipais, como decisivos nos processos de criação, implantação e consolidação do SME podem ser observados no Gráfico 9:

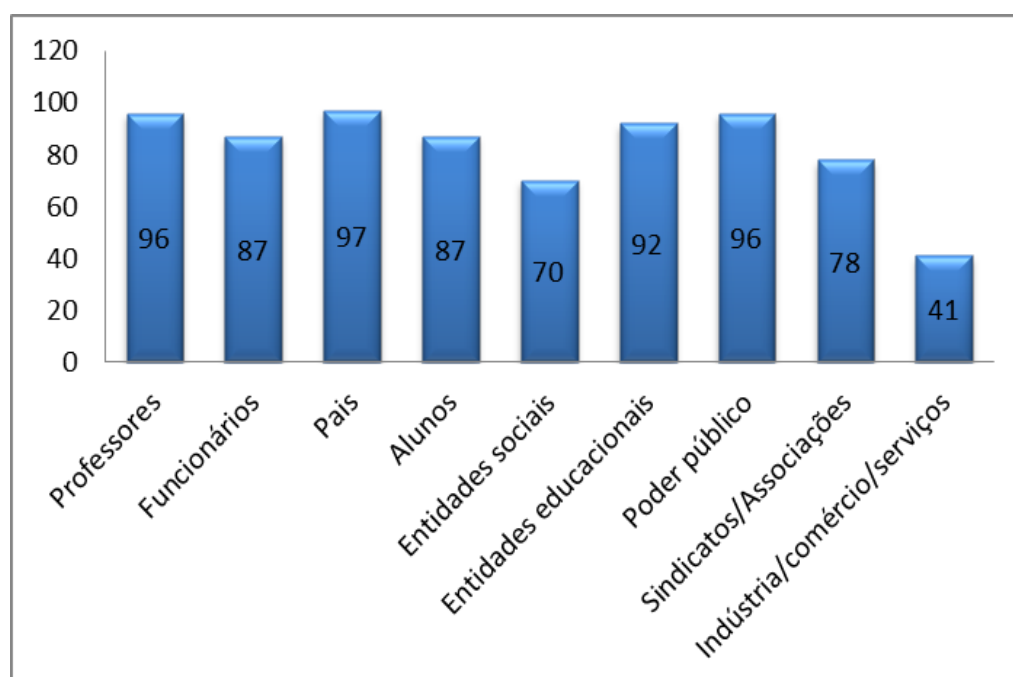


Gráfico 9 – Representação social no processo de criação, implantação e consolidação do SME Santa Rosa/RS.

Fonte: Produção própria

Os professores referenciam a participação da categoria nos processos de construção do SME, contudo em observações anteriores, os presidentes do Conselho Municipal de Educação afirmam não perceber tal envolvimento de modo significativo, sendo que mencionam como necessária a maior participação destes sujeitos nos processos de discussão das políticas educacionais. Já, os gestores municipais aclamam que a participação dos professores se efetivou em momentos pontuais e que, quando conclamados à participação, estes sujeitos se fizeram atuantes. O que precisa ser evidenciado é que, no pensamento dos representantes do CME, a participação do professorado municipal é ainda incipiente e pouco expressiva no embate e na tomada de decisão, quando estes atuam mais como sujeitos receptores das ações planejadas e projetadas pelos formuladores das políticas.

O reconhecimento dos demais grupos representativos presentes no processo educacional local seja pelos elementos da comunidade escolar, do poder público ou de organizações da própria sociedade vem confirmar a disposição aproximação que se faz sentir no *locus* restrito do município.

Em uma perspectiva de análise mais recente Ball, em entrevista a Mainardes e Marcondes (2009), situa que o contexto da ação política se funde ao contexto de influência, uma vez que é parte do ciclo do processo por meio do qual as intenções, projetos e políticas mudam ou podem ser mudados. Ainda, em sua ótica, Ball pondera que tanto o pensar sobre as políticas quanto o discurso das políticas poderão ser mudados pela ação política.

Assim, influências de ordem partidárias e ideológicas presentes no âmbito local ou nacional apresentam elementos que necessariamente serão constituidores de políticas públicas no espaço do município. De forma muito pontual, no Período de Criação do SME/Santa Rosa, todas as possibilidades expressas na legislação brasileira, que apontam a descentralização como condição para repasse de responsabilidades de forma compartilhada entre os entes federados trazem ao município um novo modelo de gestão que resulta na construção do Sistema Municipal de Ensino. Como consequência de todas as discussões, debates, vontades de grupos, interesses de partidos e necessidades dos sujeitos educacionais a criação do SME se projeta como opção local, o que, dentro de uma

condição facultada pela legislação nacional, não chega a ser uma exigência, mas antes uma orientação para a melhor organização das questões educacionais municipais.

As circunstâncias de organização do SME criado muito recentemente, provocam, no Período de Implantação, uma efervescência de ações e ajustes necessários que nem sempre são tranquilos, mas que geram tensões e desgastes entre os sujeitos da educação municipal. Em decorrência de uma construção democrática que dá, no campo educacional, seus primeiros passos os conflitos podem ser percebidos como parte de uma caminhada em que interesses distintos e necessidades particulares ou coletivas precisam ser costurados a partir de acordos, de diálogos, de recuos e de avanços na perspectiva de uma constante ampliação dos espaços participativos. As influências sentidas neste período, em particular, guiam o SME à busca de um estágio de desenvolvimento que se projeta na articulação legal, com a definição de importantes questões que organizam tanto os aspectos curriculares como de políticas mais amplas que extrapolam o período em questão, como a discussão do Plano Municipal de Educação, que vem estabelecer diretrizes e metas para a educação local para o período de uma década.

A partir dos encaminhamentos já expressos nos períodos anteriores ocorre, no Período de Consolidação do SME, uma reelaboração de situações educacionais quando um olhar sobre a trajetória até então construída possibilita a reorientação dos processos. Neste sentido, as influências nacionais e partidárias terão alcances muito imediatos sobre o planejamento e execução de programas e projetos educacionais, o que se justifica pela aproximação de concepções entre os níveis de governo municipal, estadual e federal sob a mesma orientação ideológico-partidária quando, importantes programas definidos em instâncias administrativas superiores encontrarão ressonância significativa nas elaborações e fazeres educacionais locais.

Os partidos e suas ideologias têm, no conjunto da educação municipal, uma influência ímpar no que diz respeito à formulação das políticas. Pressões originárias de compromissos assumidos pelos governos que se sucedem à frente da administração municipal são verificadas no sentido de garantir que projetos apresentados na elaboração dos Planos de Governos se materializem na prática cotidiana do SME. É notório que, entre o dito/preendido nos compromissos de grupos da sociedade política e o executado enquanto política brotem entraves não

esperados, decorrentes da manifestação dos sujeitos escolares e de outros grupos da sociedade civil que não estiveram presentes na formulação dos compromissos partidários, mas que na execução das ações educacionais não podem ser desconsiderados. É exatamente a partir destas situações, configuradas em um primeiro momento como dilemas, mas que sinalizam atitudes de confronto, de questionamentos, de averiguações, de fiscalização e de monitoramento das políticas públicas que a sociedade civil se fortalece e exerce influências sobre a organização da educação municipal.

CAPÍTULO VI

A PRODUÇÃO DOS TEXTOS: UM COMPLEXO PROCESSO NA DEFINIÇÃO DOS COMPROMISSOS DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

O contexto de produção de texto pode ser compreendido como a modalidade primária das políticas. Se no contexto de influência verifica-se a afinidade com interesses mais estreitos e com as ideologias, será, no contexto da produção de texto que o conjunto dos textos políticos estarão articulados com a linguagem de interesse público mais geral, o que de fato denota a real dimensão de uma política (MAINARDES, 2006). Estas elaborações políticas se expressam nos Diplomas Normativos oficiais, que precisam ser analisados num tempo e lugar específico de sua produção.

De forma ampla os textos produzidos em torno de uma política educacional resultam das disputas e dos acordos firmados na arena de ação do Sistema de Ensino. Ball (2011) traz uma discussão interessante sobre os sujeitos que se articulam na formulação e na execução das políticas educacionais quando salienta que a visão prevalente é a de que “a política é algo que é ‘feito’ para as pessoas. Como beneficiários de primeira ordem, ‘eles’ ‘implementam’ políticas; como beneficiários de segunda ordem, ‘eles’ são afetados positiva ou negativamente pelas políticas” (BALL, 2011, p. 45) Contudo, sua perspectiva pessoal sobre os formuladores das políticas se coloca em um enfoque diferente, pois considera que “as políticas colocam problemas para seus sujeitos, problemas que precisam ser resolvidos no contexto” (Ibid., p. 45) Portanto, as soluções aos problemas desencadeados “pelos textos políticos serão localizados e deveria ser esperado que discernissem determinados fins e situações confusas. Respostas que precisam, na verdade, ser ‘criativas’” (Ibid., p. 45).

Ainda que os textos políticos produzidos possam refletir, em muito, os interesses dos grupos formuladores que assumem a tarefa de sua elaboração, em especial daqueles ligados ao poder político governamental (sociedade política) salienta-se o interesse dos sujeitos da sociedade civil, que necessariamente deve

estar articulado na produção das políticas expressas nos textos oficiais, de modo a expressar e encontrar, colaborativamente, soluções criativas aos dilemas, conflitos e problemas que se manifestam na realidade cotidiana da educação.

Este contexto da produção de texto não pode ser analisado isoladamente, antes, sua percepção deve se dar no envolvimento com as influências e também com as práticas, pois, conforme considera Ball (2001), em função de ser fruto de acordos as políticas são frágeis, ou seja, podem ou não funcionar. Então, conjectura o autor, que “elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moldadas através de processos de influências, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas nos contextos da prática” (Ibid., p. 102).

Na análise flutuante realizada nos documentos que resultaram das entrevistas/questionários mistos com os sujeitos formuladores das políticas públicas educacionais do município de Santa Rosa/RS percebe-se, quanto ao elemento *a priori* Contexto da Produção de Texto, um total de 44 menções a este componente, sendo que cinco destas referências se repetem em mais de uma categoria. A partir do elemento Contexto da Produção de Texto foram elencadas cinco categorias que se expressam como: 2.1 Gestão do SME: 24 referências; 2.2 Organização da Carreira Docente: 06 alusões; 2.3 Alterações ou Adaptações das Políticas Educacionais: 08 referências; 2.4 Qualidade da Educação Municipal: 11 citações. Os resultados da categorização do elemento *a priori* Contexto da Produção de Texto podem ser comprovados na Figura 8, que apresenta a teia gerada a partir do uso do Atlas/ti.

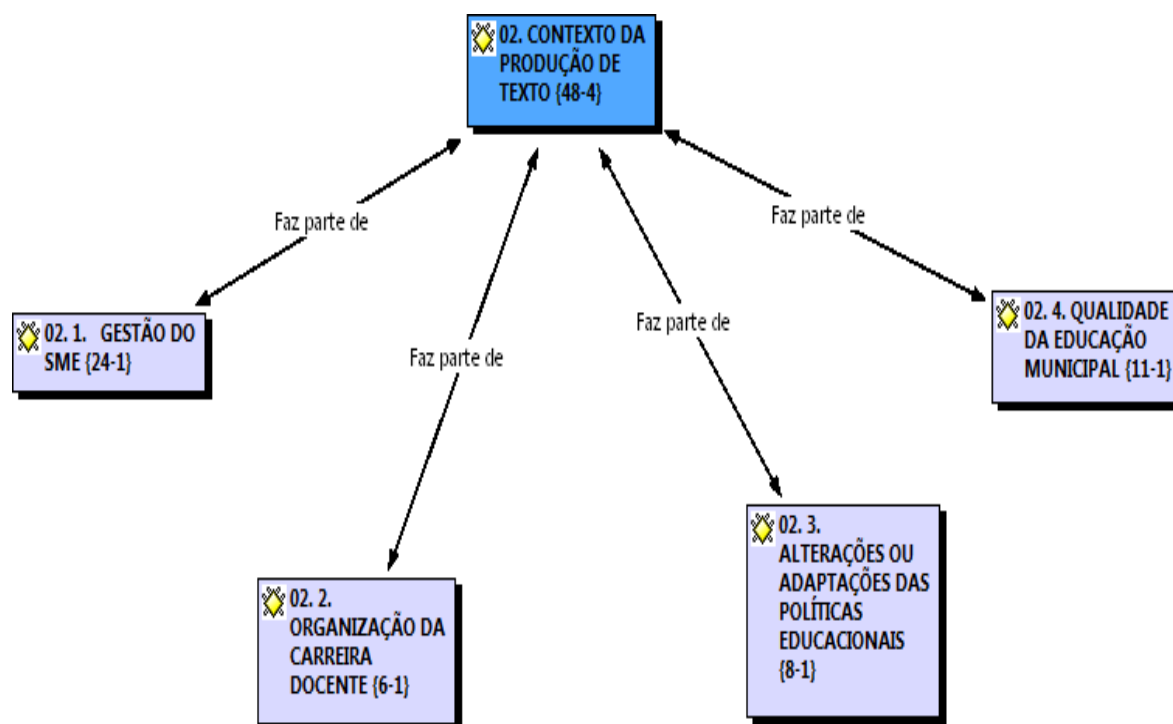


Figura 8 – Teia gerada com o auxílio do *software* Atlas/ti, com a representação das categorias que emergem a partir do elemento *a priori* Contexto da Produção de Texto.
Fonte: Produção própria

Considerando que o contexto da produção de texto está densamente relacionado ao contexto de influências, as ações de construção dos Diplomas Normativos que orientarão as políticas educacionais são reflexos dos conceitos, das ideologias e interesses firmados quando da delimitação da agenda de prioridades para o campo educacional. A fixação destes conceitos após debates, organização e reorganização, se efetiva através de instrumentos próprios como as leis, os decretos, as portarias, os regimentos e outros documentos normativos e orientadores.

6.1 Diplomas Normativos e a Gestão da Educação

No processo de organização do SME/Santa Rosa há, inicialmente, uma necessidade de se expressar, com base na legislação, os fundamentos, princípios e as normatizações que serão indispensáveis para disciplinar o trato das políticas educacionais.

Nesta tarefa se vê o Estado em ação quando, “depois de formular as leis ao nível da sociedade política, se encarrega também de sua materialização na sociedade civil, fazendo com que hajam as condições materiais e pessoais de sua implantação” (FREITAG, 1986, 41-43). Daí se destaca o papel do Estado, compreendido na concepção gramsciana de sobreposição de elementos da sociedade política e da sociedade civil que o sustenta (sendo esta aproximação resultado de movimentos que se dá nas bases partidárias), como fundamental na proposição de manutenção da hegemonia e de interesses ideológicos em vigência.

Em Demo (2002, p.14) se sintetiza que a “política social pode ser contextualizada, de partida, do ponto de vista do Estado, como proposta planejada de enfrentamento das desigualdades sociais” do que se infere que não se pode deixar de contemplar a participação elementos da sociedade civil também no momento do planejamento e tomada de decisão, pois, serão os sujeitos que nela se enredam e se relacionam e que, em primeiro plano sofrem os impactos das propostas, a partir da ação estatal – e, em paralelo, das ações partidárias e ideológicas dominantes na formulação das ações educacionais.

A independência do Sistema Estadual de Ensino se configura como um elemento motivador que resulta na criação do SME/Santa Rosa. Na fala do Gestor Municipal Educacional 01, encontra-se a seguinte justificativa: “quando se fala de uma maior independência, era o nosso foco criar o SME. Basta que dos 496 municípios do RS, na época, apenas vinte e poucos tinham realmente seu SME estruturado. E, o primeiro município, até, me faz lembrar, foi Carazinho, no RS, e nós criamos o Sistema aqui no Grande Santa Rosa, que foi o primeiro sistema, em 1999” (GME 01).

A tarefa de criação do Sistema Municipal de Ensino traz como exigência inicial o diálogo e consequentes estudos/análises por parte dos gestores que, valendo-se da abertura apresentada sob o manto da descentralização administrativa e do trato das políticas sociais expressos na legislação nacional, se municiam de elementos para abonar a opção pelo SME próprio. Na explicação sobre os motivos que levaram à criação do SME de Santa Rosa, o Gestor Municipal Educacional 01, atuando no período afirma: “em debates com outras pessoas, em especial com o prefeito, nos lançamos a elaborar o SME, que desatrela bastante da questão burocrática do Conselho Estadual de Educação. Ao querer abrir uma escola nova de educação infantil, na

ampliação das séries ou no fechamento de uma escola e assim por diante, quer dizer, ficava todo um atrelamento ao Estado. Então com a criação do SME também a gestão facilitava muito mais, no gerenciamento, em Santa Rosa” (GME 01).

A partir do encaminhamento do projeto de lei elaborado pelo executivo ocorre a aprovação da Lei Municipal nº 3.211 de 4 de julho de 1999, pela Câmara Municipal de Vereadores em que se efetiva a criação do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa. Neste estudo, este Diploma Normativo pode ser considerado como o primeiro e mais importante dispositivo legal, sem o qual as bases que fundamentam o SME não existiriam.

Em ato legal paralelo, o legislativo municipal santa-rosense promove a reestruturação do Conselho Municipal de Educação, através da Lei Municipal nº 3.212, sendo que este colegiado já havia sido criado em 1990, pela Lei Municipal nº 2.258 de 23 de agosto, em período anterior à aprovação da LDB/96, quando sua função era de simples representação sendo a dependência ao Conselho Estadual de Educação um fator preponderante e indispensável.

No Quadro 21 apresentam-se os principais Diplomas Normativos elaborados no Período de Criação do SME/Santa Rosa, a partir de 1999 – ano de criação do SME:

PERÍODO DE CRIAÇÃO DO SME/SANTA ROSA	
Diploma Normativo	Ementa
• Lei nº 3.211 de 14 de julho de 1999	• Cria o SME/Santa Rosa.
• Lei nº 3.212 de 14 de julho de 1999	• Reorganiza o CME/Santa Rosa.
• Lei nº 3.254 de 10 de dezembro de 1999	• Institui o ensino de Língua Espanhola na Rede de Ensino Municipal.
• Lei nº 3.295 de 15 de agosto de 2000	• Criação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE.

Quadro 21 – Diplomas Normativos produzidos no Período de Criação do SME/Santa Rosa.
 Fonte: Produção própria, a partir dos documentos legais aprovados no período (projetos do executivo ou projetos próprios do legislativo).

É necessário considerar que embora tenha sido aprovada pelo legislativo municipal a Lei nº 3.254/1999 em sua efetivação nunca se realizou, pois a instituição da Língua Espanhola no currículo parte da proposição pessoal de um vereador que, após ser abonada pelo legislativo, esbarrou na situação de falta de docente qualificado, à época, para lecionar esta disciplina. A inclusão de componente curricular, de modo aleatório, sem a discussão efetiva junto aos professores e gestores educacionais bem como aos órgãos como Secretaria Municipal de Educação e CME não se efetiva na prática do Sistema Municipal de Ensino. A ingerência sobre um processo curricular/pedagógico, por um órgão normativo como o legislativo, ou então, por disposições e interesses que perpassam por motivações pessoais, efetivamente não contribui para fortalecer e qualificar a educação municipal.

O Gestor Municipal Educacional 01 considera que, na elaboração dos Diplomas Normativos e em sua aprovação pela Câmara de Vereadores “não tivemos nenhum atrito, não tivemos nenhuma grande divergência, nós tivemos, o que se chama na política, de uma extraordinária boa vizinhança, porque a prioridade estava muito bem intencionada e ela tinha embasamento e os vereadores entenderam isso e perceberam que realmente era um trabalho transparente” (GME 01).

Nesta denominada “política” de “boa vizinhança” se coloca o elemento de aproximação entre os níveis de poder na instância municipal, ou seja, executivo e legislativo buscam uma sintonia para que os projetos contemplados nas discussões ideológicas/partidárias/governamentais possam ser firmados e transformados em textos políticos, com o apoio de uma das bases legalizadoras – a Câmara Municipal de Vereadores.

A outra instância legalizadora, no âmbito local, se fixa em torno do Conselho Municipal de Educação. O papel do CME, nesta nova dinâmica de organização das políticas educacionais, não mais associadas às demandas do Conselho Estadual de Educação, é saudado de modo expansivo pelo Gestor à frente da Secretaria Municipal de Educação no Período de Criação do SME, ao observar que “de imediato o que se facilitou foi a ampliação de séries em várias escolas municipais... todo este processo foi muito mais rápido e não entrou mais no empilhamento do Estado, para ser aprovado. Tudo foi aprovado dentro de uma situação legal, necessária e muito mais

rápida, dentro de uma dinâmica tranquila, onde não precisa o regime de urgência, porque se está aqui, no município e aí se vê todas as necessidades, a estruturação, a infraestrutura que tem que haver e aí se aprova ou não se aprova ou se redimensiona e assim por diante” (GME 01).

O envolvimento dos professores municipais na produção dos Diplomas Normativos no Período de Criação do SME/Santa Rosa não foi percebido ou destacado pelo gestor, ficando mais ao encargo do representante do CME atuante à época, mencionar esta participação ou a falta dela. No entanto, cabe destacar que, além da produção dos documentos legais do sistema também outros documentos são produzidos com vistas a orientar os processos pedagógicos – foco das instituições escolares. Assim, no ano de 1997 foi elaborada e publicada, sob a forma de livro, a Proposta Pedagógica de Rede Municipal de Ensino de Santa Rosa. O envolvimento dos professores na discussão dos referenciais teóricos e curriculares e metodológicos desta proposta, única para toda a rede de ensino, se torna viável a partir de grupos de estudos por áreas, nas escolas e entre escolas, que contou com o acompanhamento e da equipe de supervisão pedagógica da Secretaria Municipal de Educação. Depois de sistematizada e revisada a proposta é publicada e cada docente recebe um exemplar para orientar o trabalho pedagógico em sala de aula.

O Período de Implantação do SME/Santa Rosa foi, de fato, um tempo em que ações mais sistemáticas de organização das políticas municipais começam a se fazer sentir – a partir do surgimento de recentes e urgentes demandas promovidas pela criação do SME, em período anterior. Ao analisar as ações do poder executivo no encaminhamento das políticas educacionais locais junto às demais instâncias formuladoras dos textos legais que embasam o SME, o Gestor Municipal 01 relembra: “na verdade te confesso assim o prefeito tem que conduzir, junto ao secretário e a câmara... eu te confesso acho que não tive nenhum embaraço no processo de implantação. Tive mais algumas dificuldades, às vezes com o CME” (GM 01).

Os encaminhamentos de projetos e intenções firmadas entre poder executivo e legislativo municipal, conforme já explicitado na discussão sobre o contexto de influências, embalado pelos interesses partidários e concepções ideológicas estiveram em sintonia neste período, quando a administração municipal contou com

bancada de vereadores majoritária, afinada, portanto, com os ideais propelidos pelos gestores das políticas no poder municipal.

Na mesma direção, o Gestor Municipal Educacional 02, responsável pela pasta da educação pondera que as relações entre executivo e legislativo foram estreitadas e os projetos dirigidos à Câmara de Vereadores contaram com seu empenho pessoal no acompanhamento e nas orientações aos edis, com o propósito de esclarecer e demonstrar a importância da aprovação dos projetos encaminhados. O trânsito ajustado entre este gestor educacional e o poder legislativo pode ter se dado pela condição deste mesmo gestor ter sido, também, vereador – eleito, porém afastado do mandato neste período para exercício de secretário junto ao executivo municipal. Deste modo se manifesta o gestor: “os encaminhamentos da educação não tive dificuldade de aprovar na Câmara, tudo o que encaminhamos foi aprovado. Eu participei nas comissões todas, nas reuniões que se realizam, para tentar clarear um pouco porque infelizmente na câmara como é que isto funciona: existem lá as comissões que são instituídas só que quem estuda o projeto de lei é um ou dois vereadores. E basicamente vem um parecer da técnica e foi, ou se faz uma decisão política de sim ou não, por isso eu fiz questão de participar das comissões que discutiam os projetos para tentar clarear, em uma linguagem mais acessível para que os vereadores pudessem aprovar” (GME 02).

Ainda que alguns entraves de ordem partidária/ideológica se fizessem sentir nas relações executivo *versus* legislativo, o Gestor Municipal Educacional 02 reflete afirmando “claro que não vou dizer que assim foi tudo tranquilo porque a Câmara de Vereadores tem um série de lideranças partidárias com seus interesses mas, no conjunto dos oito anos, o que nos interessava, o que era importante para a educação de Santa Rosa foi aprovado e não tive esta dificuldade” (GME 02).

Além dos trâmites junto ao legislativo municipal, também se fez necessário o encaminhamento dos projetos do executivo para discussão na instância do Conselho Municipal de Educação. Neste espaço as relações não foram tão harmônicas quanto àquelas pressentidas em relação à Câmara de Vereadores. O contexto do CME, que em sua composição traz a representação de 21 entidades/organizações, tornou-se palco de disputas de interesses, quando de um lado se posicionavam aqueles conselheiros favoráveis à maioria dos projetos

advindos da administração municipal de outro, um grupo que, em situações respaldadas pelas funções normatizadoras, consultivas, propositivas e fiscalizadoras próprias deste colegiado, apresentavam seus questionamentos, críticas e discordâncias aos interesses do executivo.

As competências do CME na nova estrutura do sistema de ensino próprio são destacadas na fala do GME 02 que afirma: "este conselho [...] no SME passa a ter uma função diferenciada do que era até então. Antes de ter Sistema o conselho existia, mas tinha outra forma, outra função definida em lei. A partir da criação do SME ele tem uma série de competências maiores". Então, para o desempenho destas competências um grande número de pessoas se articula o que, de certo modo, é criticado pelo Gestor Municipal Educacional 02 quando percebe um colegiado muito amplo que atende a legislação maior do município, mas que em seu formato e composição, por vezes dificulta o trânsito de discussões, pois "era um conselho grande, não é nem pela quantidade, mas pela qualidade dos participantes, onde tem representantes dos sindicatos, do sindicato rural, dos Sistemas S todo. Que é na verdade o que está lá na lei orgânica e que servia para todos os conselhos. Todos os conselhos criados no município tem esta composição". É importante que se considere, neste aspecto, que nas tratativas desempenhadas pelo executivo junto à Câmara de Vereadores havia um embate com um número reduzido de lideranças, representadas por seis e cinco partidos, respectivamente, nos dois mandatos legislativos do período, sendo que a maior parte destas lideranças partidárias integrava a base de apoio político à administração.

O CME como órgão de representação composto por lideranças oriundas de 21 setores, com destaque para os governamentais, os comunitários, os sindicais, os profissionais/empresariais/setoriais (e partidários, pois ainda que os partidos políticos não possuíssem assento garantido no CME seus integrantes, particularmente se expressavam, em muitos casos enquanto lideranças articuladas aos partidos políticos), nunca teve a perspectiva de órgão de apoio às decisões da administração municipal, mas, conforme sua regulamentação própria, se coloca, dentre outras funções, como fiscalizador das ações executivas, o que pode parecer, num primeiro olhar, atravancar o processo pretendido pelo executivo, que passa a

ver ameaçada a execução de alguns projetos ou ações frente aos posicionamentos que se originam a partir do CME.

No CME a percepção de que a sintonia com o executivo não se opera de modo circular é evidente em especial quando se revelam conflitos de interesses expressos na fala do Gestor Municipal 01 “... acho que não tive nenhum embaraço, no processo de implantação [da legislação de ensino e dos projetos do executivo]. Tive mais algumas dificuldades, às vezes com o CME” (GM 01). Nas palavras esmiuçadas a partir de recordações do Presidente do CME 01, que atuando neste Período de Implantação do SME ajuíza o seguinte: “o maior conflito criado pela ação do Executivo foi no sentido de ignorar e desrespeitar publicamente o CME. A SMEJ agia como se o CME não existisse, definindo questões sem consultar ou solicitar autorização a este órgão do Sistema, responsável pela normatização da educação. (PRESID 01). O que se evoca nesta ponderação é o questionamento sobre legitimidade do CME como órgão responsável pela normatização das questões educacionais dentro do SME quando, nas situações apontadas, se percebe um desprestígio a este colegiado. O controle de situações, antes situadas apenas no interesse dos gestores municipais, também já destacado no elemento *a priori* contexto de influência, é expresso na alocação do Gestor Municipal 01 quando reflete que até o momento de criação do SME era comum o administrador público decidir, a partir de sua própria compreensão ou mesmo de suas convicções políticas, sobre os rumos das políticas educacionais o que, com a inserção dos colegiados municipais passa a exigir diálogo permanente com a sociedade, diante das pressões e demandas que advém de todos os setores.

Contudo, diante da realidade da criação do SME e a partir da reorganização do CME, se esperava que este assumisse novas funções na dinâmica organizativa da educação local, porém a lembrança do Presidente 01 situa que esta passagem de um CME de representação social e com função primária de referendar as ações do executivo, como era o caso do conselho que já existia desde 1990, para um conselho, reorganizado em 1999, com funções de normativas, consultivas, propositivas e fiscalizadoras, não foi construído de modo sereno, nas relações entre executivo, legislativo e o próprio CME. Assim reflete o Presidente 01: “quando o CME se colocou como questionador, contrariando e reprimindo as ações da Secretaria nesse sentido, o mesmo foi fortemente coagido e repreendido por tal atitude, tanto pelo

executivo como pelo legislativo. Em nenhum momento a SMEJ reconheceu que poderia ter feito seus encaminhamentos de outra forma, mantendo a posição de desconsideração em relação ao CME". (PRESID 01).

O Presidente 02, à frente do CME, em mandato imediatamente posterior, afirma "quando assumi o SME já estava sendo implantado. Na época se dizia que era importante para se agilizar os processos e obtenção de recursos" (PRESID 02). Esta informação sugere que o atrelamento do CME ao Executivo Municipal se configurava, ainda na percepção vigente, em um nível de funcionalidade administrativa, ou seja, como se este órgão colegiado estivesse à disposição dos gestores para referendar as ações e tão somente prenunciar o atendimento de exigências de instâncias educacionais superiores, sem o que se dificultaria os caminhos de gerenciamento e captação de recursos necessários para efetivação das ações educacionais na esfera municipal.

No Período de Implantação do SME/Santa Rosa foram elaborados importantes Diplomas Normativos que no movimento estabelecido entre os Poderes Executivo e Legislativo, de modo mais harmônico e ainda com o CME, de certa forma conflituosa, propiciaram a discussão dos rumos da educação municipal. O Quadro 22 traz, em destaque, os principais Diplomas Normativos construídos no Período de Implantação do SME:

PERÍODO DE IMPLANTAÇÃO DO SME/SANTA ROSA	
Diploma Normativo	Ementa
<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 3.332, de 19 de março de 2001 	<ul style="list-style-type: none"> Altera a Lei 3.295/2000, incluindo membro da comunidade para fazer parte do conselho de Alimentação Escolar – CAE. A emenda indica que este representante seja oriundo de setor de produção primária de alimentos.
<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 3.441, de 14 de dezembro de 2001 	<ul style="list-style-type: none"> Determina que as escolas municipais de Ensino Fundamental adotem a leitura bíblica antes do início das aulas.
<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 3.692, de 17 de abril de 2003 	<ul style="list-style-type: none"> Dispõe sobre o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

PERÍODO DE IMPLANTAÇÃO DO SME/SANTA ROSA	
Diploma Normativo	Ementa
<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 4.246, de 3 de janeiro de 2007 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece o Plano Municipal de Educação.
<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 4.280, de 7 de maio de 2007 	<ul style="list-style-type: none"> • Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – FUNDEB.
<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 4.464, de 29 de dezembro de 2008 	<ul style="list-style-type: none"> • Altera a Lei 4.280/2007 incluindo representante da escola básica no Conselho do FUNDEB, por orientação do FNDE.

Quadro 22 – Diplomas Normativos produzidos no Período de Implantação do SME/Santa Rosa.
 Fonte: Produção própria, a partir dos documentos legais aprovados no período (projetos do executivo ou projetos próprios do legislativo).

Os textos produzidos no Período de Implantação do SME/Santa Rosa estiveram atrelados aos ajustes impostos pela conjuntura nacional, quando se percebe, por exemplo, a criação do Conselho do FUNDEB em atendimento a uma orientação do macro sistema. Também as alterações na configuração do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e do Conselho do FUNDEB se expressam como ajustes considerados necessários para um enfoque mais participativo e representativo junto a estes colegiados que se articulam com as políticas educacionais municipais. O texto que determina a leitura bíblica antes do início das aulas nas unidades escolares municipais (Lei nº 3.441/2001) foi aprovado sem considerar o aspecto de laicidade estatal. Neste caso é possível perceber mais uma vez a proposição de entendimento particular de um agente político e a matéria, antes de sua aprovação sequer pela análise do CME ou dos professores e gestores educacionais o que se configura como mais uma legislação aprovada, mas que na prática torna-se sem efeito, quando não é observada com obrigatoriedade no âmbito escolar. Aqui, novamente se comprova a intromissão de esfera ideológica no âmbito educativo, quando nas práticas escolares não se confirma ou então se desconsidera um texto legal produzido.

Destaca-se como importante marco neste período a elaboração do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores e sancionado pelo Executivo através da Lei nº 4.246 de 03 de janeiro de 2007. Em

consonância com o estabelecido no Plano Nacional de Educação (2001-2010) o Diploma Normativo que fixa o PME estabelece metas, estratégias e ações para o desenvolvimento do ensino municipal para o período de dez anos (2007-2016). Cabe salientar que, conforme discutem Souza e Faria (2004) a elaboração do PME se constitui num instrumento de significativa importância à implantação e gestão dos Sistemas Municipais de Ensino.

A elaboração da versão primária do Plano Municipal de Educação de Santa Rosa/RS ocorre em 2004 a partir da definição de cinco Câmaras Setoriais sendo estas: a) Câmara Setorial de Educação Infantil; b) Câmara Setorial de Ensino Fundamental; c) Câmara Setorial de Educação de Jovens e Adultos; d) Câmara Setorial de Formação e Valorização do Magistério e e) Câmara Setorial de Financiamento e Gestão. Entre abril e julho de 2004 foram realizadas 12 reuniões envolvendo a Equipe de Coordenação do PME e as comissões definidas para tratar dos temas e da construção da proposta que seria apresentada à comunidade em 17 de agosto de 2004 em uma Conferência Municipal com vistas à discussão e aprovação do texto produzido. Efetivada a aprovação do documento preliminar, pela comunidade, ocorre a sistematização da proposta que é então encaminhada à Câmara Municipal de Vereadores. Amplos debates passam a ocorrer, agora na instância legislativa, onde se observa a interferência de diversas posições políticas, institucionais, sindicais o que leva à aprovação do documento pela Câmara Municipal, que, seguindo tramite jurídico encaminha o PME ao executivo para sanção do prefeito municipal, o que ocorre em janeiro de 2007.

O documento de aprovação do PME – Lei nº 4.246/2007 – expõe, no seu Artigo 2º, a responsabilidade pelo acompanhamento e avaliação das políticas que deverão ser executadas a partir da promulgação desta lei, citando que:

O Poder Executivo municipal, com a participação da Secretaria Municipal de Educação e Juventude, do Conselho Municipal de Educação, das instituições que integram o Sistema Municipal de Ensino, da Câmara Municipal de Vereadores e da sociedade civil realizará o acompanhamento e a avaliação da implantação do Plano Municipal de Educação. (SANTA ROSA, 2007, Art. 2º).

O Gestor Municipal Educacional 02 refletindo sobre a construção do PME confirma o envolvimento de todos os setores da sociedade, como dos representantes da rede estadual de ensino e rede privada, Instituições de Ensino

Superior, sindicatos, associações e comunidade em geral, entretanto, considera que “foram os professores, enfim, a SMEJ [que] conduziu a elaboração do PME, mas foram eles que participaram intensamente. Teve também a participação das IES e do Estado com uma pequena representação, mas fortemente foram os professores municipais” referenciando o envolvimento dos professores municipais na discussão e elaboração do documento orientador das políticas que serão executadas no decênio.

Em outras situações, emergem contraposições a esta dinâmica participativa, em particular quando o mesmo gestor destaca que em determinados momentos a relação com os professores, nas escolas municipais, também se mostrava conflituosa, em face de dilemas, que na visão do administrador educacional se caracterizam a partir de “grupos do contra”. Destaca, em sua alocução, que as oportunidades para participação foram estabelecidas, mas que nem sempre os grupos corresponderam, pois o “professor é um grupo que participa e se manifesta. Tudo o que nós propusemos implantar foi implantado. Claro que uma ou outra escola, com este ou aquele grupo acabou se levantando, mas assim, é o grupo do contra, mas sem saber exatamente contra o que é contra, não que tivessem outra proposta, enfim, o tempo todo se estava ouvindo as escolas, se ouvindo através das audiências”. (GME 02).

Diante deste antagonismo posto em torno da participação eventual e da não-participação surgem alguns questionamentos: o envolvimento do coletivo dos professores apenas em resposta ao chamado dos agentes políticos pode ser confirmado como participação de fato? Os grupos, nas escolas, que não participam ativamente do processo de pensar a proposta da educação municipal, em dado momento, podem com esta atitude sinalizar falta de articulação? É fato que o simples atendimento de apelos ao debate, em torno de temas específicos, não pode ser considerado como participação efetiva, pois, o processo participativo se consolida a partir de ações mais amplas e que envolvem o conjunto dos sujeitos, ao longo dos processos em construção. Também, a não-participação, pode, frente a situações de desajustes entre o ideológico, o político e o cotidiano escolar, ser representativa de resistências, o que será abordado adiante, em categoria específica neste estudo.

Da parte do CME muitas produções de textos foram efetivadas no Período de Implantação do SME em especial no que se refere à organização das escolas

municipais de Ensino Fundamental e também das escolas de Educação Infantil das redes municipal e privada. Estas elaborações não são aqui citadas por serem muitos documentos que retratam estudos, orientações, diretrizes e normatizações para o funcionamento legal do SME/Santa Rosa. Contudo, destaca-se que o trabalho desenvolvido por este colegiado no período foi decisivo para que a implantação do SME viesse a se efetivar.

Quanto às produções legais promulgadas no Período de Consolidação são destacados quatro documentos que articulam diretamente a organização do SME bem como a vida funcional de professores e agentes ligados ao ensino municipal. Os principais Diplomas Normativos elaborados e aprovados no Período de Consolidação do SME/Santa Rosa, tanto na instância legislativa quanto na executiva, podem ser visualizados no Quadro 23:

PERÍODO DE CONSOLIDAÇÃO DO SME/SANTA ROSA	
Diploma Normativo	Ementa
<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 4.477, de 05 de janeiro de 2009 	<ul style="list-style-type: none"> • Dispõe sobre a estrutura administrativa da prefeitura municipal de Santa Rosa.
<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 4.530, de 20 de maio de 2009 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolida a legislação municipal da educação.
<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 4.636, de 24 de março de 2010 	<ul style="list-style-type: none"> • Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de Santa Rosa.
<ul style="list-style-type: none"> • Lei Complementar nº 72, de 03 de janeiro de 2012 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece o Plano de Carreira do Magistério Público do Município de Santa Rosa, institui o respectivo quadro de cargos e funções e dá outras providências.

Quadro 23 – Diplomas Normativos produzidos no Período de Consolidação do SME/Santa Rosa.
 Fonte: Produção própria, a partir dos documentos legais aprovados no período (projetos do executivo ou projetos próprios do legislativo).

Por iniciativa do poder executivo, que assume a administração municipal em 2009, ocorre a organização da estrutura administrativa da prefeitura de Santa Rosa, o que é exposto na Lei Municipal n. 4.477, de 05 de janeiro. Nesta, que é uma das primeiras legislações da administração recém-empossada, o núcleo administrativo da prefeitura é destacado a partir de espaços configurados como: órgão colegiado; órgãos de assessoramento e coordenação; órgãos auxiliares; órgãos de administração específica e órgãos de participação e representação, onde são

inseridos os 27 conselhos municipais criados no município, incluindo-se o Conselho Municipal de Educação.

Nesta recente estrutura organizativa da gestão administrativa da Prefeitura Municipal de Santa Rosa, fixada pela legislação de 2009 incorre em comprometimento no que diz respeito à autonomia do Sistema Municipal de Ensino. Isto decorre a partir da concepção expressa no documento (Lei Municipal n. 4.477) quando o SME passa a ser considerado como órgão integrante da estrutura administrativa básica da Prefeitura Municipal. Neste sentido, observa-se o equívoco que insere o SME no lugar da Secretaria Municipal de Educação e Juventude (SMEJ) no contexto do poder executivo. A SMEJ sequer é citada no modelo de gestão, ao lado das demais secretarias municipais, sendo que ela somente aparece no organograma apresentado, em anexo, ao documento. Em função deste equívoco ocorre o comprometimento da identidade legal do SME e, pode-se inferir que, atualmente, não existe lei específica para organização da educação pública municipal.

A lei que dispõe sobre a estrutura administrativa da prefeitura sequer faz uma revisão quanto à estrutura do SME, e mantém o chamado Núcleo de Assessoramento e Apoio do Sistema Municipal de Ensino que na prática nunca chegou a se efetivar exatamente por sombrear ações da alçada da SMEJ ou do CME. Ainda assim este órgão, com função obsoleta, permanece na recente estrutura do Sistema Municipal de Educação.

A consolidação da legislação de ensino, ocorrida em 2009, tem como objetivo revisar o rol de 21 documentos produzidos no período entre 1955 e 2008 e que, com a nova reelaboração passam a ser apresentados no corpo de um único Diploma Normativo – a Lei n. 4.530 de 20/05/2009. Esta legislação já no primeiro capítulo, ao tratar das disposições preliminares, referenda:

Art. 1º A legislação municipal pertinente à educação e respectivos conselhos municipais fica consolidada por esta lei. Parágrafo único. As disposições relativas ao Sistema Municipal de Ensino constam da legislação que dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo municipal (SANTA ROSA, 2009).

O documento de consolidação, atendendo ao disposto no Art. 1^a apresenta, em seu corpo regulamentações que envolvem 12 capítulos assim distribuídos: Capítulo I: das disposições preliminares; Capítulo II: do Conselho da Educação; Capítulo III: do Plano Municipal de Educação; Capítulo IV: do Conselho do FUNDEB; Capítulo V: do Conselho de Alimentação Escolar – CAE; Capítulo VI: da inclusão no currículo de ensino da prevenção do uso de drogas; Capítulo VII: do dia da semana para o hasteamento e arriamento da bandeira nacional; Capítulo VIII: dos programas de educação para o trânsito e de orientação para a conservação do patrimônio escolar; Capítulo IX: do conteúdo curricular educação para o trânsito; Capítulo X: do ensino de Língua Espanhola; Capítulo XI: da leitura bíblica nas escolas municipais de ensino fundamental; Capítulo XII: das disposições finais.

A observação deste Diploma Normativo que consolida a legislação educacional não apresentam novos elementos ao contexto da educação municipal, quando apenas são consignados ajustes e ocorre a reafirmação do dito em situações antecedentes. É o caso, por exemplo, das duas leis criadas em período anterior, que não lograram efeito na prática – a lei que institui o ensino de Língua Espanhola no currículo do Ensino Fundamental e a lei que institui a leitura bíblica em sala de aula, que poderiam ser examinadas sob um enfoque da prática em uso uma vez que, como elaboração legal, permanecem sem serem cumpridas.

A lei de criação do CME é igualmente absorvida nesta legislação de consolidação do SME. Mais uma vez se percebe equívoco no encaminhamento desta questão, pois, como órgão de representação e controle social, este órgão colegiado carece de legislação própria que discipline suas práticas e abone seus atos. O documento, no que diz respeito ao CME, não apresenta alteração ao já anunciado no Diploma Normativo que reorganiza o CME (Lei nº 3.212 de 14 de julho de 1999), por exemplo, quanto ao número de representantes, ou de entidades que integram o colegiado municipal. Esta legislação de consolidação, na verdade, cumpre o papel, como o título evoca, de consolidar o legado normativo já existente, sem revisão da necessidade ou pertinência destes atos para o atual momento da educação pública municipal.

A produção dos documentos legais no Período de Consolidação do SME/Santa Rosa tem uma configuração especial no que se refere à autonomia das escolas municipais o que se projeta com a aprovação da Lei da Gestão

Democrática, promulgada no ano de 2010. Decorrido mais de uma década, desde a criação do SME, anda não se tinha avançado na discussão sobre eleição de diretores, autonomia financeira e criação dos Conselhos Escolares. Convém lembrar que, ainda que a tenha ocorrido eleições para escolha de diretores da rede municipal de ensino, desde o início dos anos de 1990, este processo não era regulamentado e a convocação para que a comunidade pudesse participar da indicação dos diretores ficava ao exclusivo critério do gestor municipal que, após a escolha da comunidade, nomeava os gestores escolares por ato próprio do executivo. Este processo de escolha se efetivou, durante este tempo, sob pressão da comunidade educativa ou, então, por consentimento político por parte dos gestores, mas não possuía um respaldo legal para seu cumprimento.

Neste sentido, o Gestor Municipal 02 indica que em seu período na administração “uma bandeira importante foi a maior participação dos pais, da comunidade escolar nas decisões da escola, através da criação da Lei de Gestão e criação dos Conselhos Escolares”. Com a aprovação da Lei nº 4.636/2010 vem se consolidar um processo de democratização do ensino público municipal que, embrionariamente, é fixado com a criação do SME e vem se solidificando, com embates e avanços no Período de Consolidação.

A elaboração do Diploma Normativo que estabelece o Plano de Carreira do Magistério Público Municipal ocorre no Período de Consolidação do SME e se efetiva em meio a intensos debates e disputas que se firmam em torno concepções que emanam do Poder Executivo, do Poder Legislativo, dos partidos políticos e da força da categoria dos professores da rede municipal de ensino de Santa Rosa. Aprovado ao final de dezembro de 2011 na Câmara de Vereadores, sob muita polêmica, o Plano de Carreira do Magistério Público Municipal foi sancionado pelo chefe do executivo local em 03 de janeiro de 2012.

No embate firmado em torno da discussão do Plano de Carreira do Magistério Público Municipal alguns conflitos entre executivo e CME afloraram. O Presidente do colegiado educacional municipal é categórico ao confirmar as posições antagônicas entre as duas instâncias: “havia diálogo com a SMEJ até o momento em que o CME se posicionou contrário a forma de encaminhamento do Plano de Carreira do Magistério. A SMEJ cobrou do CME uma posição favorável ao plano, queria que concordássemos na

Íntegra. O CME enviou parecer contrário à Câmara, inclusive fazendo questionamentos e apontando falhas, as quais a SMEJ não gostou. Isso fere a autonomia do CME, pois ele sente-se pressionado a fazer o que a SMEJ quer, não pode ter opinião própria” (PRESID 04).

Como resultado da articulação estabelecida entre Executivo, Legislativo, CME e professores situa-se a elaboração deste importante Diploma Normativo – o Plano de Carreira do Magistério – que se estabelece pelo interesse primordial dos docentes que lutam para ver seus direitos garantidos e, também, para que não ocorram perdas de direitos já adquiridos historicamente.

Através de uma autocrítica o Presidente do CME 04, que no colegiado é representante dos professores municipais, pondera: “represento os professores dentro do CME, porém não tenho como dialogar com os demais professores. Não há espaço, nem tempo para isso. A maioria dos professores não conhece o trabalho que realizamos no CME, nem as decisões que são tomadas. Precisava ter um momento para nós ouvirmos os professores, saber o que pensam, suas angústias, necessidades, para a partir disso levar essas demandas para o CME. Nós devíamos ser o porta-voz dos professores, mas isso não acontece” (PRESID 04). O distanciamento entre o conselheiro e os sujeitos representados no espaço formal de discussões e formulação das políticas educacionais é algo que se percebe como pseudoparticipação, ou seja, se os representados sequer sabem o que seu representante está discutindo, normatizando e aprovando e se este não tem como estabelecer um canal de comunicação com aqueles, na prática, deve-se questionar este modelo de gestão colegiada que não corresponde ao propósito de um espaço que se quer democrático e participativo e aglutinador de interesses coletivos.

Em relação aos trâmites estabelecidos entre CME e Poder Legislativo o conselheiro em questão ainda salienta uma aproximação entre as instâncias, em especial quando há consultas ao colegiado educacional sobre temas relacionados ao ensino como deixa claro em sua reflexão “com o Legislativo a relação do CME é melhor, pois muitas vezes somos consultados pela Câmara antes da aprovação de matéria relacionada com a educação” (PRESID 04).

A concepção do Presidente 04, em relação ao CME e ao órgão público responsável pela execução das políticas educacionais, se pauta por críticas que assim se anunciam: “a SMEJ não cumpre prazos para o envio de documentação ao CME, abre novas turmas, e depois pede o aval do Conselho. O CME não tem alternativa a não ser aprovar, para desta forma regularizar o funcionamento das mesmas. Abre escolas sem autorização, falta respeito pelas normas estabelecidas pelo CME. Demora na entrega de documentação solicitada, processos incompletos, dentre outros” (PRESID 04).

Em seu posicionamento o Gestor Municipal Educacional deste período avalia que “no início tivemos algumas dificuldades neste sentido, até por falta de experiência, mas aos poucos as coisas foram se ajustando e forma-se o tripé: toda a lei que vai para a Câmara para ser analisada foi discutida com o CME, foi discutida com as escolas. E aí todas elas, que dizem respeito à educação, têm o parecer do CME. E quando chega ao Conselho esta discussão já foi feita nas escolas e já é de conhecimento de todos lá na escola. Quando a lei é aprovada então já é de conhecimento de todo o SME, já está respaldada por todo o SME” (GME 03).

Deste modo se coloca o embate entre as necessidades de atender aos preceitos burocráticos e legalizadores, tarefa alocada ao CME, na configuração do Sistema Municipal de Ensino e as questões de execução prática de ações junto às escolas da rede municipal – atuação pertinente à SMEJ. Os entraves, que por vezes se colocam nos confrontos de interesses entre um órgão que tem a incumbência de normatizar, avaliar e acompanhar o processo educacional e, também por órgãos que, na articulação da esfera governamental materializam as práticas, não podem ser impeditivos para que os processos se operacionalizem e o as demandas da comunidade escolar sejam atendidas, acima de quaisquer outros interesses.

O trabalho do CME é percebido pelo Gestor Municipal Educacional 03 como indispensável para a organização da gestão do SME sendo sua defesa de que “temos trabalhado muito no sentido deste fortalecimento do SME. Posso te dar como exemplo as autorizações das escolas infantis, que nos tínhamos uma autorizada no início de 2009, hoje nós temos várias escolas infantis com autorização do CME e acho que

avançamos muito em todos os sentidos. No diálogo, houve fortalecimento, nas relações também e o respeito que nós temos tido pelas demandas que vem do CME" (GME 03).

Toda a demanda de estudos, análises, elaboração de normas, diretrizes, portarias, resoluções e orientações produzidas no âmbito do CME/Santa Rosa é executada tendo em face sua organização através de Comissões, no que conta com o apoio de um professor, que na função de técnico do SME, acompanha os processos e ações em andamento no colegiado. A dinâmica de atuação do CME é destacada pelo Presidente 04 quando se afirma que este órgão "se organizou através de suas comissões, onde cada uma tem sua incumbência, assunto para estudar e depois deliberar sobre o mesmo. Os encaminhamentos são feitos ao CME, através de ofício, ou abertura de processo. O CME estuda nas comissões o assunto, debate e depois emite um Parecer ou Resolução que são discutidos e votados em Plenária. Após é encaminhado para o conhecimento da SMEJ, bem como para ser encaminhado às escolas para as devidas providências" (PRESID 04).

Contudo, as comissões em atuação no CME têm um caráter essencialmente pedagógico e normatizam, orientam e acompanham os processos que se relacionam com esta área. No que se refere à fiscalização das ações educacionais não se observa a formação de comissão que possa desempenhar esta função, que é própria deste colegiado municipal. É pertinente afirmar que a função de fiscalização não deixa de ser realizada, porém, ocorre de forma abrangente e, em geral, somente quando alguma ação já foi executada pela SMEJ ou pelas escolas, o que impede que os conselheiros municipais tenham uma atitude proativa, no sentido de adoção de atitudes ou medidas adequadas para que equívocos sejam suprimidos.

Na justaposição entre as instâncias formuladoras dos textos legais (SMEJ – Câmara de Vereadores – CME) não se pode deixar de considerar a perspectiva dos principais sujeitos interessados no processo e que serão, em primeiro plano os agentes de implementação do discurso transformado em texto: os sujeitos escolares. Neste sentido o Gestor Municipal Educacional 03 aponta como exemplo desta tentativa de aproximação o caso da Consolidação das Leis de Ensino, quando houve um chamamento à participação de todos os órgãos afins para se chegar ao consenso de sistematização do arcabouço legal do SME. O ideal de participação se

expressa na sua voz ao considerar que “a própria alteração que houve em 2009, que proporcionou a reorganização que consolida a legislação municipal partiu da SMEJ e o CME foi também chamado para discutir e junto com o legislativo também houve uma discussão mais ampla para poder ter esta compreensão da própria Câmara, de que é uma lei que sai do executivo, para análise, mas ela foi discutida com o CME, com as escolas” (GME 03).

A partir da construção dos textos legais se insere a perspectiva de maior organização do SME. Os Diplomas Normativos produzidos têm a função de ajustar e regular as práticas que se processam no interior do sistema de ensino, o que potencialmente é alcançado. Entretanto, ainda carecem de maior participação de todos os sujeitos educativos, no debate de sua necessidade, na discussão dos pontos nevrálgicos e sobre o que se espera como resultado, quando de sua aplicabilidade no *locus* da prática educacional.

6.2 Produção de Diplomas Normativos que Organizam a Carreira Docente

No processo de organização da carreira docente alguns Diplomas Normativos são produzidos no período de existência do SME e se traduzem em implicações diretas na vida pessoal e profissional e no trabalho desenvolvido dos professores.

O Gestor Municipal 01, refletindo sobre a elaboração de legislação com impacto sobre a vida dos profissionais da educação destaca a alteração do Estatuto do Servidor Público Municipal. Ainda que este documento normatize e regule a vida funcional dos integrantes do quadro geral de funcionários da Prefeitura Municipal de Santa Rosa/RS algumas questões nele expostas estarão relacionadas com o documento próprio que disciplina a vida funcional dos professores municipais – o Plano de Carreira do Magistério. Em sua fala cita que “tivemos neste período a alteração do Estatuto do Servidor, pois os professores são os próprios funcionários públicos então essas alterações da lei, estas melhorias que objetivaram melhorar a relação com o poder público e os servidores era bastante complicada, pois havia demandas que repercutiam na vida do professor” (GM 01). Em 21 de novembro de 2007 foi sancionada pelo Gestor Municipal 01 a Lei Complementar nº 37, após ser aprovada

pelo legislativo municipal. Esta lei institui e dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município de Santa Rosa/RS e, de modo específico, em relação ao magistério fixa no Art. 4º em seu §1º que a investidura em cargos do magistério municipal será por concurso público de provas e títulos (SANTA ROSA, 2007), em consonância com as disposições nacionais. Este documento, entretanto, não fixará as questões centrais da carreira docente, que são disciplinadas em Diploma Normativo próprio.

Em relação ao Plano de Carreira do Magistério Público Municipal de Santa Rosa convém salientar que em 1994, através da Lei nº 2.793, foi aprovada a primeira versão deste importante documento sendo que o Gestor Municipal 01 sinaliza que houve tratativas para a reelaboração deste Diploma Normativo, com discussões e estudos que são referenciados na lembrança de que “o respeito e incremento ao Plano de Carreira, essa era uma coisa que procuramos implementar, que era uma coisa do governo anterior, que buscamos implementar, melhorar e garantir uma renumeração adequada” (GM 01). Ou seja, as disposições para valorização profissional e para pensar a carreira docente já estavam instituídas e careciam de reelaboração, dadas as atuais políticas de formação, de valorização e de adequação na carreira. No entanto, face às diversas circunstâncias, o Plano de Carreira do Magistério não chegou a ser aprovado no Período de Implantação do SME.

O Plano Municipal de Educação (PME) elaborado e aprovado no Período de Implantação do SME traz como um de seus eixos a definição de diretrizes, metas e estratégias para a formação e valorização do magistério e será um documento importante a ser considerado quando da futura reorganização do Plano de Carreira do Magistério Municipal. Na percepção do Gestor Municipal Educacional 02 fica explícito que “houve o debate do Plano de Carreira que aconteceu com a participação dos representantes por escolas, assim como a construção do PME também foi feita com a participação de todas as entidades possíveis... o PME foi aprovado dentro do nosso mandato e o Plano de Carreira ficou e o governo atual, no final do ano passado aprovou. Toda aquela discussão acontecida foi importante, porque deixamos praticamente pronto, só faltava definir a questão dos salários” (GME 02).

Percebe-se que, na menção do Gestor Municipal Educacional 02, a questão salarial foi um dos impeditivos para que o Plano de Carreira do Magistério fosse aprovado ainda neste período. Na questão de valorização dos professores, ainda que em meio às lutas da categoria docente, não houve avanços significativos nas negociações com o executivo no sentido de definir uma proposta satisfatória que pudesse se efetivar através da elaboração e aprovação do documento. O PME salientava, quando de sua elaboração, em 2007, que o município atendia o disposto na legislação nacional, pois, que “no que se refere à remuneração, são aplicados, obrigatoriamente, 60% dos recursos do FUNDEF na remuneração do pessoal do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental” (SANTA ROSA, 2007, p. 40). Esta percepção de atendimento ao mínimo expresso na legislação maior se tornava um obstáculo para avanços na questão salarial dos docentes municipais.

O envolvimento coletivo dos sujeitos educacionais é ressaltado pelo Gestor Municipal Educacional 02 em particular na discussão dos elementos que possibilitarão a construção do texto legal que trata das especificidades da carreira docente, pois conforme declara “na construção do plano de carreira, foi criada uma comissão, foi discutido em uma assembleia com todos os professores como é que queriam que se fizesse, aí houve as reuniões nas escolas. Então se definiu que teriam um ou dois representantes por escolas e ficou um grupo grande e tentamos atender ao que o pessoal estava pedindo e aí se começou a fazer a discussão. Não chegamos ao término do Plano de Carreira por que aí tinham questões, era também o período da eleição e tinha a questão dos reajustes” (GME 02).

O Plano Municipal de Educação, elaborado coletivamente pela comunidade educacional desponta 19 metas e 36 estratégias com vistas à formação dos professores e valorização do magistério, sendo que já na meta 01 destaca como prioridade a garantia de reformulação do Plano de Carreira do Magistério a partir do primeiro ano de vigência do PME e sua implantação até 2006 (SANTA ROSA, 2007). No entanto percebe-se que desde a sua elaboração e aprovação, em 2004, pela comunidade educacional, até sua aprovação definitiva pelo legislativo municipal, em 2007, decorrem dois anos e meio de debates e revisões na Câmara Municipal de vereadores e a meta 01 já, em seu nascedouro, encontra-se suplantada, pois a Lei é

aprovada um ano depois do prazo estabelecido na meta 01. O atendimento desta meta se efetivará somente em 2012, não depois de muita luta e de mobilização por parte de educadores, órgãos colegiados, executivo e legislativo.

O novo Plano de Carreira do Magistério foi sancionado pelo executivo Municipal em 3 de janeiro de 2012, através da Lei Complementar nº 72. Neste espaço de cinco anos, desde a aprovação do PME, que fixava a reformulação deste documento, ocorreram inúmeras discussões e debates com a comunidade educacional, poder executivo e poder legislativo de modo que o texto produzido pudesse expressar significativos avanços aos docentes e também preservar importantes conquistas adquiridas ao longo do tempo. Em 28 de dezembro de 2011, em sessão extraordinária convocada para limpar a pauta de assuntos mais urgentes, a Câmara Municipal de Vereadores aprova o Plano de Carreira e noticia, na mesma data, em *site* do legislativo, o fato ocorrido expressando o duelo travado ao longo de um período de intensos debates, articulações e defesas de interesses, sob a manchete “Plano De Carreira do Magistério foi aprovado: teve fim um dos mais longos debates do Legislativo Municipal” (SANTA ROSA, SITE CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES, 2011). Esta chamada, em veiculação eletrônica na rede mundial de computadores, fornece indícios do embate travado na elaboração e aprovação desta lei que tem como objetivo regulamentar a carreira e fixar os princípios para a valorização dos professores.

No portal da Câmara Municipal de Vereadores de Santa Rosa/RS a reportagem que anuncia a aprovação do Plano de Carreira do Magistério propaga avanço nas negociações, com alteração do projeto original formulado pelo Executivo, que, conforme entendimento expresso traria prejuízos aos professores municipais que já estavam em efetivo exercício do magistério quando da aprovação deste Diploma Normativo. É o que denota o registro no *site* da Câmara:

Após treze meses de intensos debates travados entre o Legislativo e o Executivo Municipal e que contou com a participação da categoria do magistério e dos partidos políticos, teve fim nesta manhã o polêmico Plano de Carreira do Magistério Municipal. O ponto mais delicado estava na realização de enquadramento dos atuais 584 profissionais de educação, os quais corriam o perigo de ficarem em quadro de extinção, caso fosse aprovado o projeto original enviado pelo Executivo Municipal (SANTA ROSA, SITE CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES, 2011).

O Gestor Municipal 02, responsável, junto ao Executivo pela apresentação da proposta inicial do Plano de Carreira do Magistério manifesta que “procuramos cumprir, no menor tempo possível todas as demandas ao Poder Legislativo e CME, a exemplo da documentação de autorização para as escolas infantis ao Conselho, e Plano de Carreira do Magistério, atualizado, ao Poder Legislativo” (GM 02). Os ajustes necessários no processo de elaboração do texto legal, que culminariam na aprovação do Plano de Carreira, partiram da articulação dos profissionais da educação engajados, enquanto classe, sendo que nestas discussões foram importantes também as análises que se efetivaram a partir da imbricação dos sujeitos da sociedade civil, configurados como integrantes do Sindicato de Servidores Públicos Municipais de Santa Rosa e do Conselho Municipal de Educação, bem como dos sujeitos da sociedade política, como próprio Executivo e o Legislativo Municipal, que aprova esta lei complementar com treze emendas ao projeto original.

Avanços no Plano de Carreira são sinalizados pelo Gestor Municipal Educacional 03 que comemora a criação do cargo de professor da educação infantil, o que pode, em seu entendimento, possibilitar uma melhora significativa no processo de ensino e aprendizagem nesta etapa da Educação Básica. Até então no município não havia este cargo, sendo que a Educação Infantil era essencialmente atendida por monitores, muitos deles sem formação mínima na área da educação, como por exemplo, com o curso de magistério. A inclusão deste cargo no Plano de Carreira permitiu a realização do primeiro concurso para o cargo de Professor da Educação Infantil, realizado em 2012, quando diversos profissionais foram nomeados e encontram-se atuando junto às Escolas de Educação Infantil da rede municipal de ensino santa-rosense. É o que se manifesta na fala do gestor: “não tínhamos o cargo de professor de Educação Infantil e no início da administração nós tínhamos quatro professores nas 14 escolas, que hoje são 16 escolas de Educação Infantil onde temos 62 professores e com o plano de carreira novo, atualizado e aprovado onde este documento traz o cargo de professor de Educação Infantil 40 h” (GME 03).

A aprovação do Plano de Carreira do Magistério de Santa Rosa traz como possibilidade uma ampliação no quadro de professores, com a abertura de 139 novas vagas no magistério municipal quando 40 destas vagas se destinam a suprir a

demanda das Escolas de Educação Infantil. Neste viés, a aprovação do documento vem garantir que a falta de professores seja suprida na educação municipal, em especial na Educação Infantil, com a efetiva seleção e nomeação de profissionais qualificados para que o processo de ensino e aprendizagem seja desenvolvido com vistas à educação de qualidade.

A participação dos professores na discussão e elaboração do Diploma Normativo que organizou o Plano de Carreira do Magistério foi fundamental. Através de reuniões, de debates e manifestações as vozes dos professores se fez presente e foi ser considerada na elaboração do documento que trata de suas vidas profissionais. A participação dos docentes além de subsidiar a elaboração do documento pode contribuir para que sejam minimizadas as situações conflituosas “que estes profissionais estão vivendo e garantir a profissionalização de uma categoria que se pauta pela seriedade e pelo compromisso com a educação no País, apesar das condições tão adversas” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2011, p. 279).

6.3 A Elaboração da Legislação Municipal: Alterações ou Adaptações a Partir das Macro Políticas Educacionais

Ao analisar o contexto de produção de texto é plausível que se encontrem situações onde a tendência é reelaboração de políticas projetadas a partir das conjunturas macro sistêmicas. Em decorrência dos diversos Diplomas Normativos produzidos na esfera da União, que trazem incumbências ou indicam ações a serem executadas no âmbito dos demais entes federados, observa-se que o município assume um papel de organizar suas próprias políticas municipais, necessitando, para isto que possa ocorrer uma série de alterações ou adaptações nos textos legais.

Ao situar a necessidade de adequação da legislação local ao estabelecido na esfera nacional o Gestor Municipal Educacional 01 lembra que “as leis orgânicas municipais são uma consequência da CF/88. O que elas falam sobre emprego, sobre segurança, sobre meio ambiente, sobre juventude, sobre saneamento?... Tudo isto carece... Na nossa realidade do interior hoje você tem que falar destas questões e essas leis carecem

de tudo isto. Porque o mundo era visto como agricultura, educação e saúde e neste trinômio tudo era encaixado. E hoje nos temos uma complexidade muito grande e que tem que ser analisada. Tem que ser estudada e tem que ter estrutura para isto" (GME 01). Após um período de mais de duas décadas desde a promulgação da Carta Magna brasileira e da posterior elaboração das Leis Orgânicas Municipais muitas são as situações que precisam de ajustes para dar conta das demandas atuais da sociedade.

Contudo, a contemplação da educação nas Leis Orgânicas Municipais pode ser considerada, na visão de Souza e Faria (2004), como o primeiro reflexo gerado pela atribuição de uma maior autonomia aos Municípios quando estes estabelecem as diretrizes gerais que guiarão a educação nos documentos que são considerados como constituições municipais.

A própria criação do SME de Santa Rosa/RS é percebida no viés de adaptação de uma legislação maior, quando a partir da CF/88 e da LDB nº 9.394/96, se coloca como facultativa a criação dos sistemas de ensino nas esferas municipais. O Gestor Municipal Educacional 01 faz alusão a esta sobreposição entre o estabelecido no macro contexto com a situação vivida no *locus* municipal: "a criação do SME foi uma coisa pensada, trabalhada. Quem se reportar a Constituição Federal, ela já permitia a criação dos sistemas municipais. Desde 1988 já era facultada esta possibilidade, mas ninguém dava uma referência muito especial a isto" (GME 01).

No Período de Criação do SME as adequações necessárias se intensificam já desde o princípio da nova situação de autonomia educacional municipal o que se explicita quando o GME 01 manifesta "nós fomos à Câmara Municipal de Vereadores, porque a nossa Lei Orgânica Municipal previa 35% para a educação e nós resolvemos dar 25%, que era uma necessidade da época, e houve aprovação unânime, sem problema nenhum. Fomos pessoalmente explicar, todos os dados e eu questionava em muito aos vereadores". Diante desta manifestação fica evidente que os ajustes na legislação são gerados por circunstâncias que se apresentam em cada momento histórico, econômico ou cultural ou ainda por motivações e entendimentos particulares dos administradores municipais. A redução dos percentuais a serem aplicados na educação municipal projetada, inicialmente, em um patamar superior ao mínimo

fixado pela legislação nacional, foi efetivada a partir da percepção de que os índices fixados na Lei Orgânica Municipal poderiam, em algum momento gerar algum tipo de sobrecarga, com comprometimento financeiro. Esta adequação, necessariamente, não sinaliza avanço num processo de qualidade educacional, pois se na época, as demandas do ensino municipal eram supridas com um percentual financeiro na marca de, no mínimo, 25% dos recursos da municipalidade, em outros momentos, frente às novas necessidades e aumento do fluxo de escolarização, isto poderá representar falta de recursos para desenvolver um projeto ousado na educação pública local.

As práticas em exercício em outros contextos regionais e até mesmo estadual contribuem de modo significativo para que as situações de adaptação e ajustes legais ocorram. Neste enfoque o GME 01 refere que “na criação do SME havia muita dificuldade, porque eram muitas coisa novas a serem implementadas e havia um desconhecimento geral. Fui presidente do CONSEME da Região do Grande Santa Rosa, então eu tinha mais proximidade com as grandes questões do Estado, pois eu participava, com as demais 24 regiões do RS, mensalmente em reuniões em Porto Alegre, na sede da FAMURS, e depois, em encontros regionais, com os demais secretários, então, era um privilégio estar atualizado em relação às mudanças, aos redimensionamentos, às novidades (...). Diante do exposto se coloca como importante para o processo de ajustes na legislação as trocas de experiências entre gestores, as discussões das novas situações experimentadas frente às demandas assumidas com a criação dos sistemas municipais e os benefícios da colaboração entre municípios, “enfim, era uma dinâmica muito acelerada, mas eu tinha esta vantagem, pois tínhamos a informação muito presente, muito iminente [...] e isto facilitava o nosso rendimento no trabalho porque a gente tinha informações mais próximas, mais presentes, mais ativas, mais recentes. Era uma dinâmica muito forte” (GME 01).

A situação de colaboração entre os municípios é uma característica que fica evidente em outros momentos como no Período de Implantação do SME quando ainda se constata a observação deste sistema em questão, por parte de outras administrações da região que buscavam construir suas bases legais a partir das normatizações já explicitadas na legislação educacional de Santa Rosa. O Gestor

Municipal 01 pronuncia: *"te asseguro que no geral também conseguimos conduzir com diálogo, com negociação, enfim, com a discussão mais apropriada, a bom termo, até porque até onde tenho informações essas normas, essas cartas legais elas acabam sendo referência e muitos municípios usaram as nossas normas legais, as nossas referências para a construção da legislação de seus municípios".*

Na percepção do Presidente do CME 01 se coloca as observações que o município precisa atender de modo a ajustar sua própria legislação, no momento em que reflete que *"o SME sempre recebeu influências de políticas externas ao município ao observar as normatizações e o Plano Nacional de Educação".* Nos ajustamentos imprescindíveis ao processo de elaboração dos Diplomas Normativos que orientam a educação pública local o Conselho Municipal de Educação sempre contou com a orientação de uma assessoria técnica que precisa estar atenta e em processo formativo permanente para dar conta das constantes atualizações legais que emanam do macro contexto. Neste sentido o Presidente do CME 03, ressalta que para a efetivação das normatizações, das diretrizes, dos processos legais levados a efeito junto ao colegiado educacional municipal *"nós sempre éramos orientados em nossos estudos pela técnica especialista contratada pelo SME".*

As situações vivenciadas na prática cotidiana do Sistema Municipal de Ensino, tanto no contexto das escolas de Ensino Fundamental quanto nas escolas de Educação Infantil também projetaram e exigiram adequações em alguns Diplomas Normativos, por isto, o entrelaçamento dos distintos sujeitos e órgãos do SME é grifado como importante para a consecução dos desígnios do processo educacional local. Assim expressa o Gestor Municipal Educacional 03, quando de sua atuação no Período de Consolidação do SME: *"tem se caminhado nesta questão do diálogo com o próprio poder legislativo por que as demandas que vem, no caso as normatizações do CME, muitas surgiram aqui das próprias questões das escolas, aí nós enquanto SMEJ encaminhamos ao Conselho e este normatizou".*

Quando se observa o cenário local que, influenciado pelo global, precisa adequar as situações educacionais de modo a atender aos dispositivos que emanam do poder central, há que se concordar com a denúncia feita por Freire (1996, p. 11) quando manifesta que *"a ideologia fatalista, imobilizante, que anima o discurso*

neoliberal anda solta no mundo. Com ares de pós-modernidade, insiste em convencer-nos de que nada podemos contra a realidade social que, de histórica e cultural, passa a ser ou a virar *quase natural*". Diante desta declaração se firma o propósito de um sistema de ensino que precisa ser um espaço de construção de políticas que, necessariamente, envolvam os sujeitos da educação municipal na tarefa de pensar criativamente soluções aos conflitos e necessidades que surgem no cotidiano educacional. A simples acomodação ou apenas mera reconfiguração do estabelecido pelo macro sistema limita a inventividade na busca de soluções aos problemas, entretanto, na ação conjunta dos sujeitos da sociedade política e da sociedade civil estes poderão ser equacionados.

6.4 Produção dos Diplomas Normativos e a Qualidade da Educação

Na ativa de produção dos Diplomas Normativos no período de existência do SME/Santa Rosa fica evidenciada a preocupação com a questão da qualidade da educação. Contudo, é importante situar que as discussões sobre a qualidade da educação perpassam por contextos mais amplos quando, a partir da década de 1990, se insere na perspectiva das políticas públicas os conceitos de eficiência e eficácia e se efetiva a substituição da administração pública burocrática pela administração gerencial.

Em estudos sobre a qualidade da educação, Dourado *et al* (2007, p. 12) debatem o conceito de qualidade a partir das orientações que advém do arcabouço teórico delimitado pelos organismos internacionais, como UNESCO e Banco Mundial. A compreensão do termo qualidade exposta por estes organismos externos, conforme discussão suscitada pelos autores, perpassa por um fenômeno complexo e multifacetário que, por conta disso, precisa ser analisado a partir das diversas perspectivas que o integram, dentre elas a pedagógica – que “é fundamental e se efetiva quando o currículo é cumprido de forma eficaz” (Ibid., p. 12), a cultural – que explicita a premissa de que os “conteúdos precisam partir das condições, possibilidades e aspirações das distintas populações às quais se dirigem” (Ibid., p. 12), a social – que aponta uma concepção de “educação de qualidade quando contribui para a equidade” (Ibid., p. 12) e a financeira – quando “a

qualidade refere-se à eficiência no uso dos recursos destinados à educação” (Ibid., p. 12). Portanto, qualidade, sob este prisma, envolve uma série de elementos que cotidianamente são interpostos na dinâmica de um sistema de ensino, seja nos documentos que se produzem, seja nas práticas que deles transcorrem.

No Período de Implantação do SME/Santa Rosa, mais especificamente no ano de 2001 ocorre a produção do Plano Municipal de Educação, conforme já apresentado anteriormente, sendo que, na concepção do Gestor Municipal Educacional 02 nem todos os professores incorporaram a real dimensão que este documento pode expressar. Em sua reflexão deixa explícito que “foi neste período que foi definido o PME, este planejamento para uma década de educação que é muito importante, mas que como todos esses instrumentos importantes, ainda não está muito clara a importância deste instrumento na cabeça do professor e das pessoas que fazem a educação” (GME 02). Esta falta de clareza por parte dos professores, em relação à importância de um documento que tem o propósito de ser orientador de propostas, de políticas e de ações no âmbito da educação local, pode estar ligada a uma percepção limitada de condicionantes expressos nas entrelinhas de um projeto de descentralização que se funda partir de conjunturas mais amplas e com interesses, por vezes, abstrusos.

Os determinantes sociais, econômicos, políticos e culturais precisam ser considerados quando se pretende discutir a concepção da produção da legislação educacional sob a perspectiva da qualidade. Apregoa o ideário neoliberal que a participação da sociedade civil é cada vez mais urgente na dinâmica de associação com o Estado na responsabilização pela execução das políticas sociais. Neste viés, se espera que a sociedade civil se organize e que participe do processo de pensar suas demandas, sob o controle do Estado. Neste sentido, a participação de um colegiado municipal é entendida como essencial, sob a lógica de associação necessária entre a sociedade civil e a sociedade política, para materializar um projeto dito participativo e de qualidade. O Gestor Municipal Educacional 02 referenda que, nesta questão a participação do CME/Santa Rosa poderia ser melhorada, pois na construção do Plano Municipal de Educação, quando se esperava uma participação ampla de todos os setores da sociedade “foi neste

período que a gente sentiu exatamente esta ausência, principalmente de quem poderia ter discutido o PME melhor, que é o CME" (GME 02).

A perspectiva de qualidade da educação desenvolvida nas escolas municipais também se associa à produção de seus documentos orientadores, em nível micro. Ou seja, cada unidade escolar deve ter a possibilidade de pensar seus propósitos, suas dinâmicas de ação e a condução dos eixos orientadores do trabalho pedagógico nela desenvolvidos. O Presidente do CME 01, atuando no Período de Implantação do SME, indica que embora as orientações iniciais à produção dos Regimentos das Escolas municipais devessem ser produzidas no espaço deste colegiado, como processo estas não estavam totalmente elaboradas, e ocorre então a mediação de uma assessoria externa contratada pelo Poder Executivo, através da SMEJ, para instruir os sujeitos escolares na preparação do Diploma Normativo escolar. Este processo, contudo, foi contestado pelo CME gerando conflitos de interesses entre as partes. É destacada na recordação do Presidente 01 que "uma política da Secretaria foi a reconstrução dos Regimentos Escolares, embora o CME não tivesse elaborado todas as normatizações necessárias para sua devida elaboração. A SMEJ contratou assessoria externa para orientar as escolas seguindo normatizações contraditórias à própria legislação nacional, o que foi contestado pelo CME, gerando novamente conflito entre a SMEJ e CME" (PRESID 01). Uma assessoria externa, contratada com o fim específico de promover a articulação e embasamentos necessários à elaboração de documentos que precisam ser articulados, vividos e produzindo no espaço da escola pode ser entendido a partir do ponto de vista de mercado, associado à educação.

As ações do CME/SR no Período de Implantação do SME estiveram articuladas com vistas a favorecer que as questões oriundas das escolas da rede municipal pudessem ser analisadas no colegiado. O Presidente 05 relembra que "as demandas chegavam junto ao CME, geralmente através da comunidade escolar, escola e comunidade (associações de pais), e eram tratadas pelas comissões de forma segmentada". Após o tratamento destas demandas, com o objetivo de produzir textos legais coesos e que refletissem posicionamentos consistentes, "em algumas situações faziam visitas às escolas, para in loco fazerem conferências das petições e/ou denúncias, para

obterem maiores subsídios e evidências e, assim, trazer ao grupo de conselheiros para, desta forma, agirem em conjunto de acordo com a irregularidade detectada, e a procederem na ação corretiva” (PRESID 05).

No Período de Consolidação do SME/Santa Rosa diversas produções legais trouxeram à tona a questão da qualidade do ensino, pois ocorre a revisão e reelaboração de documentos escolares e também a construção de instrumentos legais que possibilitam novos olhares sobre o modo de conduzir e de organizar os processos educacionais locais. É o que assevera o Gestor Municipal 02 quando cita que a opção da administração foi de promover a participação do coletivo da comunidade escolar nas diferentes situações de discussão dos rumos da educação local através de conferências que envolveram os sujeitos educativos, sendo que “após esta etapa aconteceu a construção dos novos Projetos Político-Pedagógicos, Regimentos e Planos de Estudos pelas escolas, em um processo coletivo de todos os segmentos da comunidade escolar” (GM 02).

Com atuação na SMEJ no mesmo período, o Gestor Municipal Educacional 03 salienta a instituição da Lei da Gestão Democrática tornou possível, no espaço das escolas de ensino fundamental, a criação dos Conselhos Escolares e também a eleição de diretores e vice-diretores, que já era prática, porém sem normatização legal. A qualidade do processo educacional passa também pela forma de organização e gestão das instituições de ensino e, neste sentido, destaca-se como importante para o alcance desta tão almejada qualidade a criação de um mecanismo que institui a forma de gestão colegiada. Esta legislação compromete os sujeitos escolares na gestão das unidades educativas e, ainda, estabelece a autonomia pedagógica e financeira destas instituições. Em sua reflexão o Gestor em questão **discorre que:** “tivemos a criação da Lei da Gestão Democrática e a partir daí criamos os Conselhos Escolares. A escolha dos diretores, então, já existia. Acho que veio para fortalecer muito o SME a criação dos Conselhos Escolares nas escolas de ensino fundamental e que agora nós precisamos ampliar a discussão e ampliar a lei de gestão democrática às escolas de educação infantil” (GME 03).

Os aspectos de organização dos documentos escolares demandam entendimentos conjuntos dos sujeitos que participam das ações escolares, da

gestão do sistema e também dos conselheiros que têm a tarefa de regular, orientar e aprovar os textos produzidos. Neste enfoque, o Gestor Municipal Educacional 03 destaca que “também estamos dando prioridade a documentação da rede municipal de educação, a documentação das escolas e as leis, que o Conselho possa estar cada vez mais fazendo a sua parte, que é supervisionar a rede e também deliberar as decisões, das leis, das resoluções do CME, e a gente procura cumprir, então, da melhor forma possível”.

A participação ativa dos sujeitos escolares na definição de seus documentos orientadores, na reelaboração dos Projetos Político-Pedagógicos e dos Regimentos Escolares é uma necessidade para que estes textos produzidos tragam, no seu conteúdo, aspectos de ressignificação de ações com vistas a maior qualidade do ensino e uma aprendizagem significativa por parte dos discentes. Esta dinâmica se insere na perspectiva do Gestor Educacional 03 ao afirmar “nestes quatro anos estamos com o processo de ressignificação da escola, quando a escola está olhando a sua realidade, ressignificando seus documentos, enfim, tudo o que a escola reconstruiu teve um sentido de ressignificação, até do próprio contexto atual. A própria escola mergulhou numa atualização da legislação também, hoje tem toda uma atualização da legislação nacional”.

De outro lado, os sujeitos formuladores das políticas, necessitam também de formação permanente, o que será tratado de modo mais específico adiante, para que as ações e decisões tomadas sejam qualificadas. Os conselheiros atuando no CME sentem esta necessidade que é manifesta na fala do Presidente 04: “precisamos ter formação permanente dos conselheiros, a fim de se apropriar da legislação e documentos emitidos pelo CME”.

Enquanto espaço público de discussões e de elaboração das políticas, o Conselho Municipal de Educação poderá possibilitar uma relação mais aproximada entre sociedade civil e sociedade política, de forma que os integrantes da sociedade civil possam interferir nas políticas promovidas pelo Estado através do apontamento de proposições e ações necessárias para que as questões que implicam diretamente sobre a qualidade da educação sejam debatidas. Neste sentido, o papel dos conselhos se coloca como fundamental, pois, conforme analisa Gohn (2000) estes colegiados:

[...] poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e à tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública. Eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas (GOHN, 2000, 178).

Através de uma ação comprometida com a qualidade do ensino o CME/Santa Rosa se coloca como interlocutor entre sociedade civil e o Governo Municipal, orientando ações e fiscalizando a execução das mesmas. Neste processo, muitas vezes, ocorrem desgastes, entre as partes envolvidas, o que de certa maneira pode ser percebido como natural num dinâmica em construção quando consensos nem sempre são fáceis de serem construídos em torno de assuntos pontuais e complexos como é o caso da educação.

Dentre as principais questões a serem inseridas na pauta de reflexão, nestes espaços de formulação das políticas educacionais encontra-se, sem dúvida, o debate sobre o que significa uma educação de qualidade. Considerando, com Freire (2001a, p. 23) que “não há uma qualidade substantiva”, é preciso que os agentes da educação municipal se aproximem deste conceito e que se perguntem, constantemente, a respeito de que qualidade estão a falar, para que, nos documentos e nas práticas se expressem ações de excelência, em especial no processo de aprendizagem que deve ter lugar de primazia no contexto do sistema de ensino.

6.5 Do Contexto de Produção de Textos aos Resultados e Estratégias na Organização do SME/Santa Rosa

Quando questionados sobre o processo de produção dos textos legais que organizam o Sistema Municipal de Ensino 81% dos professores participantes da pesquisa se posicionam confirmando que percebem a construção de novas políticas educacionais a partir da existência do SME. Aqueles que observaram, no período de existência do SME, apenas um processo alteração/adaptação de políticas se manifestam em 16% dos casos e ainda há quem não tenha percebido mudanças

significativas nos processos de organização das políticas municipais com vistas à qualidade educacional, sendo estes representados por 3% dos sujeitos participantes desta categoria de amostra.

As respostas dos professores em relação às percepções de alterações, adaptações e criação das políticas educacionais municipais no período entre 1997 e 2012 podem ser mais bem compreendidas a partir do Gráfico 10:

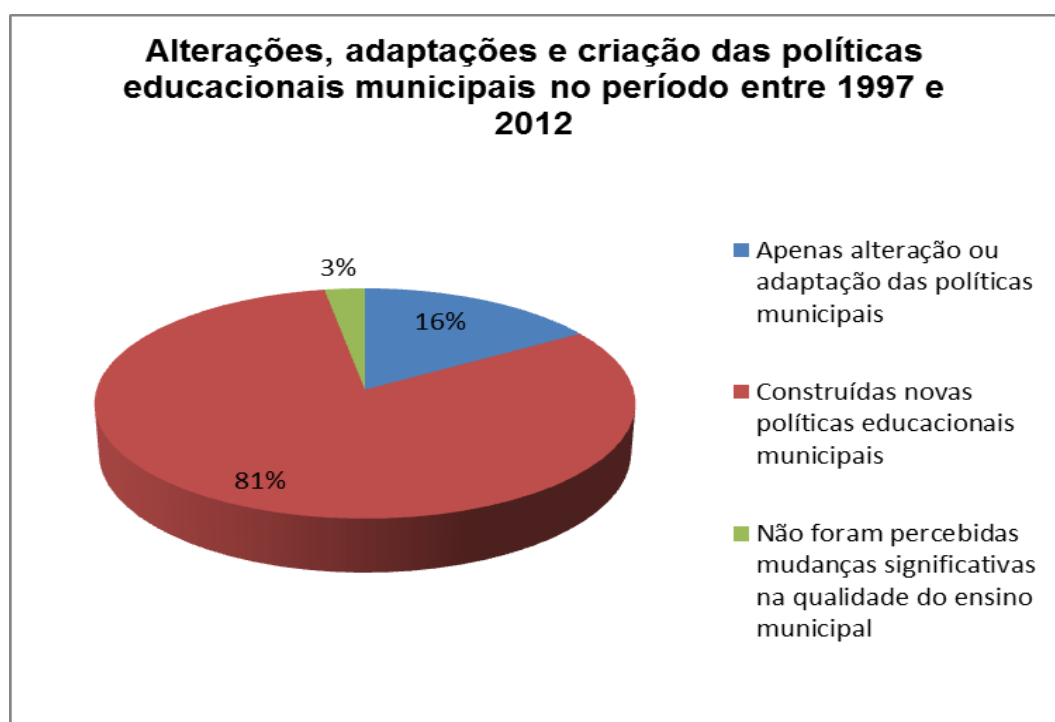


Gráfico 10 – Alterações, adaptações e criação das políticas educacionais municipais no período entre 1997 e 2012.

Fonte: Produção própria

A maioria dos educadores compreende que, ao longo de mais de uma década de existência, o SME tem implementado políticas inovadoras de modo autônomo e responsável. Num comparativo com o grupo que não percebe avanços ou mudanças significativas na formulação das políticas educacionais locais é explícita a sinalização de que a criação do SME próprio foi um avanço que no se refere ao planejamento de ações mais próximas dos interesses locais.

As situações de ajustes ou adaptações na legislação referenciada por um grupo de docentes pode ser compreendida no enfoque das políticas nacionais e seus reflexos sobre os contextos municipais. Em especial na última década tem sido

crescente a ampliação de programas e projetos que, originados no macro sistema, são implementados pelos municípios brasileiros. Como exemplo disto situam-se questões pontuais como: financiamento educacional, inicialmente fixado através do FUNDEF e no atual momento pelo FUNDEB; as questões curriculares, com a construção dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN; os programas integrantes do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (quando se inclui, entre outros, aspectos como merenda escolar, transporte, IDEB, valorização dos professores, livro didático, informatização, etc.); o Programa Bolsa Escola, hoje configurado como Bolsa Família; e demais propostas fomentadas pelo governo federal e executadas em parceria no *locus* municipal.

Sob este enfoque é necessário que a percepção dos professores municipais – como sujeitos que recebem e que aplicam, na prática cotidiana da escola, através de currículos, programas, atividades e relações, os impactos das políticas produzidas no SME/Santa Rosa –, seja considerada com o intuito de se compreender o que se processa e se desenvolve no âmbito da educação local, como resultado de textos políticos produzidos.

Os Diplomas Normativos elaborados em cada um dos períodos de existência do SME/Santa Rosa estão relacionados aos aspectos organizativos dos processos que se desenvolvem na prática da educação municipal. Da junção dos interesses dos sujeitos formuladores das políticas com as pressões exercidas pelos sujeitos que executam e reelaboram ações a partir da prática os textos legais são produzidos e estabelecem as bases para o ensino público e condições de trabalho nas unidades escolares.

É imprescindível que a discussão da qualidade da educação municipal, expressa nos documentos legais, se constitua em tarefa que todos os sujeitos educativos devem assumir para que estes Diplomas Normativos não sejam meras formalidades, mas antes, que sinalizem mudanças e transformações no modo de organização das escolas, nas relações que se estabelecem entre os sujeitos e nos resultados de uma aprendizagem significativa. O sentido da qualidade educacional necessita ser articulado às políticas em uso, com o objetivo de uma transformação substancial, pois, como bem define Freire (2001a, p. 24) “educação e qualidade são sempre uma questão de política, fora de cuja reflexão, de cuja compreensão não nos é possível entender nem uma nem outra”.

Se por um lado há necessidade de adaptação de políticas, por conta de imposições do macro sistema, de outro, se coloca como elemento essencial que o debate sobre a qualidade apregoada nos Diplomas Normativos precisa estar articulado intrinsecamente ao tema da democratização do ensino. Assim ambos os elementos – qualidade e democratização – se completam no sentido de efetivação, na prática, de condições para que o ato de ensino e aprendizagem aconteça de modo expressivo e envolvendo o maior contingente de sujeitos, pois, conforme pondera Gentili (1995) a qualidade, quando a serviço de poucos, não é qualidade, mas sim privilégio.

As estratégias em evidência para articular a organização do Sistema Municipal de Ensino, no caso do município de Santa Rosa, perpassam por situações nas quais a gestão compartilhada precisa ser mais bem explicitada de modo a minimizar conflitos e contradições. Porquanto, mesmo que a gestão democrática e a autonomia da educação municipal estejam presentes nos documentos legais as ações para efetivação destes princípios ainda carecem de se efetivar em todos os espaços do SME.

Como resultado do processo de elaboração dos Diplomas Normativos ocorre a criação do SME e, na sua envergadura, a organização dos espaços colegiados municipais e escolares bem como a sistematização do conjunto de preceitos e funções a serem desempenhadas pelo corpo de professores, gestores e demais profissionais ligados à educação pública municipal. Contudo, conforme já debatido, os significados que emergem dos textos produzidos no espaço das políticas municipais não podem ser controlados por seus formuladores (BOWE; BALL, 1992), pois, em alguns momentos aspectos destes documentos podem ser rejeitados, selecionados, ignorados ou mal entendidos. Além disso, as interpretações efetivadas sobre os documentos formulados podem ser entendidas como uma questão de disputa entre os diversos grupos que se inter-relacionam na formulação e nas práticas educacionais. É o que se anuncia como possibilidade de análise, no próximo tópico deste estudo, configurado no elemento *a priori* contexto da prática.

CAPÍTULO VII

AS PRÁTICAS NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL A DESVELAR AVANÇOS E DESAFIOS

Como os textos políticos produzidos a partir de conflitos e compromissos de seus formuladores não se esgotam em si precisam, na prática, ser recriados e reelaborados (BALL e BOWE, 1992). O Contexto da Prática se constitui, pois, por meio das possibilidades e dos limites materiais que se destacam nos ambientes escolares e nos espaços de atuação dos professores, dos gestores e demais agentes articulados ao processo de ensino.

Nos espaços do Sistema Municipal de Ensino e através dos sujeitos que nele se situam é que se farão os mais distintos usos de um texto político produzido, pois, serão estes os locais onde a política se insere e para o qual ela é endereçada. Através dos textos políticos diferentes leituras são realizadas e as ações cotidianas dos docentes serão sempre associadas às suas possibilidades concretas de atuação.

Em Bowe e Ball (1992) se discute que os diferentes profissionais, em sua atuação no Contexto da Prática, carregam consigo experiências de vida, valores, intenções e, por isso mesmo, não podem ser configurados como ingênuos leitores dos textos políticos produzidos. De outro lado, os próprios formuladores desses textos não têm controle sobre suas produções, pois, em dados momentos estas podem ser ignoradas, reelaboradas, mal entendidas, rejeitadas, ou sofrerem as mais variadas intervenções. Do que se infere uma posição de disputa, travada na arena de criação e recriação das políticas educacionais, quando, em situações de execução dos textos políticos, sempre prevalecerá uma dada interpretação.

Assim, nesta abordagem tanto os professores quanto os demais profissionais “exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm

implicações para o processo de implementação das políticas” (MAINARDES, 2006, p. 53).

Em função das ações, das reações e dos reflexos das questões executadas, o *locus* do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa, com seus distintos órgãos (CME, SMEJ e escolas) pode ser analisado, com vistas à compreensão das práticas e as imbricações destas com os resultados e com as estratégias políticas.

No tratamento dos dados da pesquisa, através do *software* Atlas/ti constata-se que, no elemento *a priori* Contexto da Prática, foi que brotou maior número de referências, quando foram observadas em 87 reflexões dos sujeitos, nas quais 14 destas estiveram associadas a mais de uma categoria. Quatro categorias são apresentadas neste contexto, sendo elas: 3.1 Democratização: com 32 menções; 3.2 Organização do Trabalho Pedagógico e Gestão Escolar: 20 citações; 3.3 Formação: 20 ponderações; 3.4 Resistências: 26 ocorrências. A distribuição destas categorias pode ser evidenciada na Figura 9, que apresenta a teia gerada com o auxílio do *software* Atlas/ti.

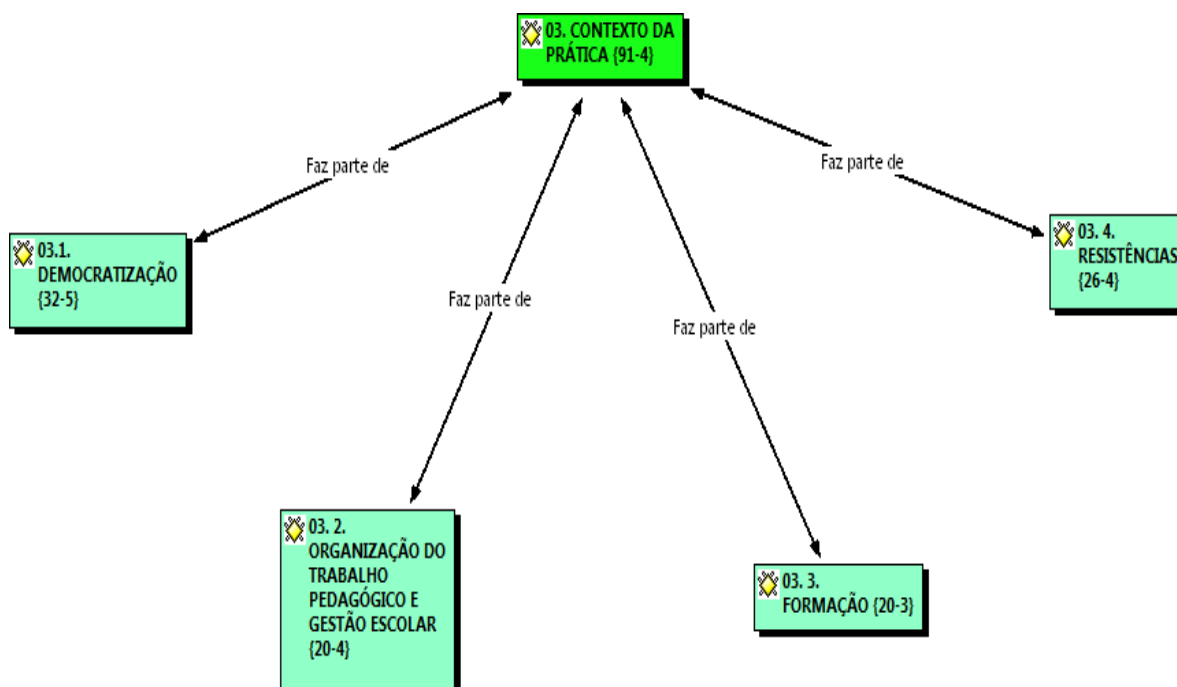


Figura 9 – Teia gerada com o auxílio do *software* Atlas/ti, com a representação das categorias que emergem a partir do elemento *a priori* Contexto da Prática.

Fonte: Produção própria

A partir das definições das categorias em torno do Contexto da Prática foi possível uma nova relação entre as reflexões dos sujeitos formuladores das políticas educacionais. Assim, se destacam de modo peculiar frente a este elemento *a priori*, algumas subcategorias que, neste estudo, se colocam como situações de análise.

A delimitação das subcategorias, visualizada na teia construída com a utilização do *software* Atlas/ti foi estabelecida conforme dispõe a Figura 10:

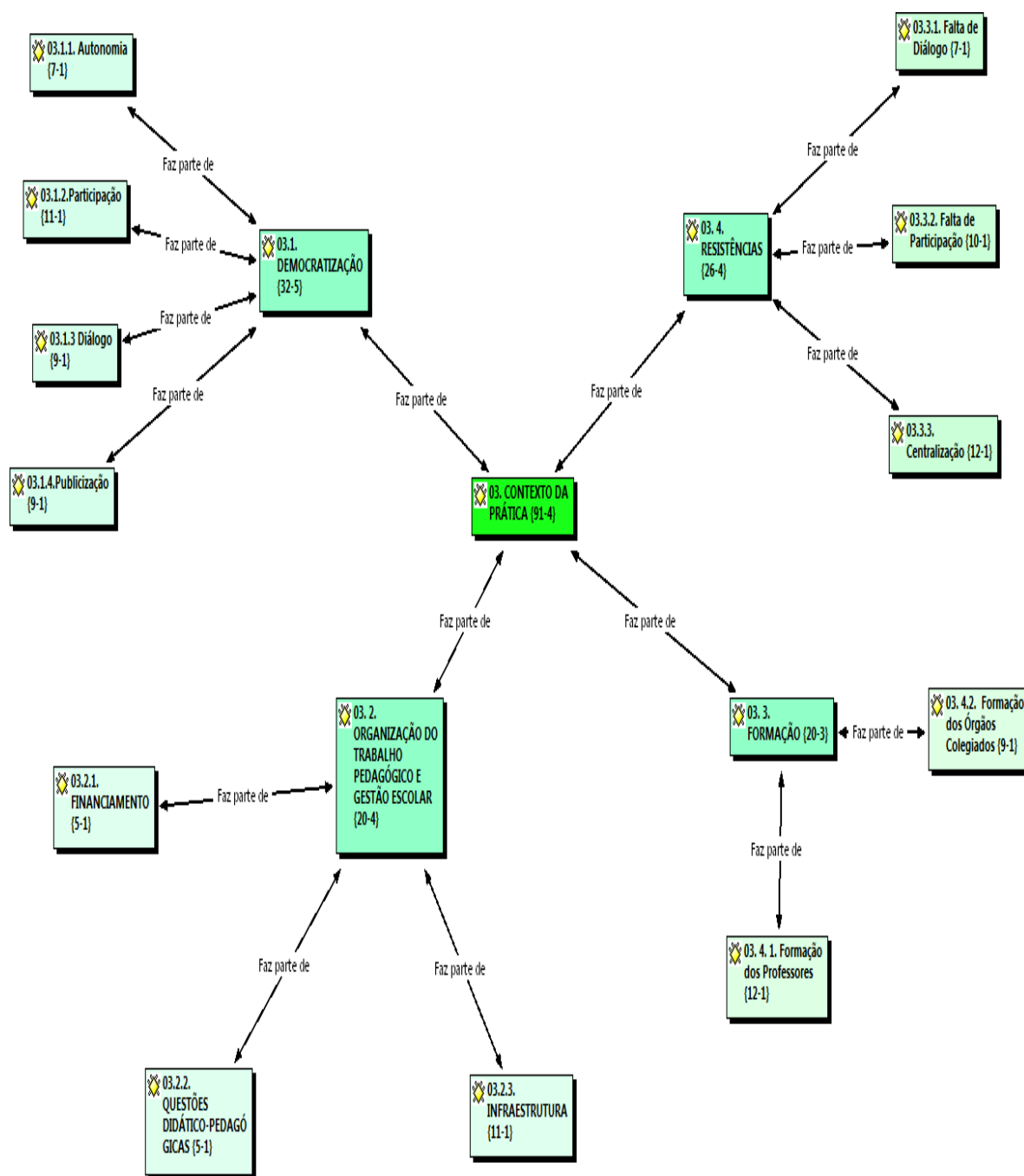


Figura 10 – Categorias e subcategorias geradas, com o auxílio do *software* Atlas/ti em torno do elemento *a priori* Contexto da Prática.

Fonte: Produção própria

Na teia produzida em torno do Contexto da Prática se explicita uma amplitude de questões que, frente à dinâmica cotidiana de um sistema de ensino pulsante, como é o caso do SME de Santa Rosa, podem ser consideradas como natural e já, previamente se esperava esta manifestação tão vasta. Por conseguinte, neste contexto reside maior enfoque de análise, dada a multiplicidade de categorias e subcategorias em evidência.

7.1 Democratização da Educação Municipal: Elementos para Reflexão

Na categoria 3.1 Democratização foram relacionadas as seguintes subcategorias: 3.1.1 Autonomia, com 7 referências; 3.1.2 Participação, com 11 citações; 3.1.3 Diálogo, tendo 9 menções; 3.1.4 Publicização, referenciada em 9 reflexões dos sujeitos. Quatro referências, expostas pelos sujeitos, se repetem em mais de uma subcategoria que, distribuídas com o auxílio do *software* de análise, podem ser observadas na Figura 11:

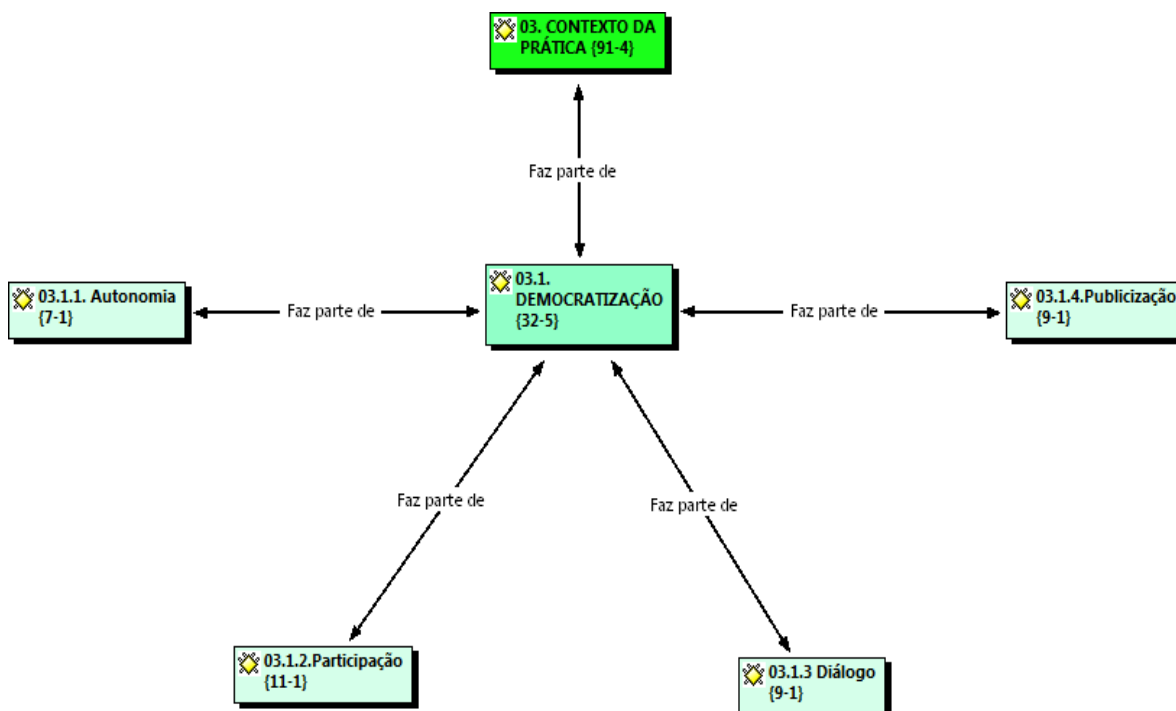


Figura 11 – Teia gerada com o auxílio do *software* Atlas/ti, com a representação das subcategorias que emergem a partir da categoria Democratização.

Fonte: Produção própria

Ao discutir o enfoque da democracia na atual conjuntura Wood (2003, p. 193) afirma que é exatamente o capitalismo “que torna possível uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem efeito mínimo sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração em outras esferas”. Este entendimento da autora possibilita antever, de um lado, avanços na questão da democratização da sociedade e, de outro, uma ausência das políticas e práticas sociais que esta mesma sociedade necessita para suprir suas demandas básicas.

Na obra freireana se encontram elementos suficientes para a defesa de uma ação libertadora dos homens que se faz na humanização, no diálogo e a autonomia que estes vão construindo ao longo de seu fazer histórico. Assim Freire (1987) critica aqueles que falam de democracia, mas, nas práticas querem silenciar o povo, também os que discursam sobre humanização, porém, negam os homens. Tudo isto, no dizer de Freire, não passa de farsa, de mentira elaborada para confundir. No processo de democratização da sociedade e do próprio homem, é preciso que palavras e ações sejam articuladas com um sentido de libertação que se dá comunhão entre os sujeitos que, conscientes de sua natureza, sabem que não se educam sozinhos.

Assim sendo, o enfoque da democratização da educação pública municipal de Santa Rosa/RS pode ser tratado a partir dos elementos de autonomia, de participação, de diálogo e de publicização. Estas subcategorias são evidentes nas falas dos sujeitos formuladores das políticas municipais e revelam compreensões de como, no contexto local, são organizadas as políticas educacionais de modo a promover a democratização, dentro das limitações impostas pelo macro sistema capitalista, nas relações e nas ações firmadas em torno do SME.

7.1.1 Democratização e autonomia

Ao situar a autonomia como elemento necessário à democratização da educação municipal o Gestor Municipal Educacional 01 exalta a perspectiva de autonomia administrativa da Secretaria Municipal de Educação, no Período de

Criação do SME, quando “também entrava já a questão do FUNDEF. Então era gerenciamento, daí o secretário também passou a ser o ordenador de despesas, de investimentos em educação. Era outro bojo de responsabilidades que a gente tinha que se inteirar e ter conhecimento teórico. E também nos tínhamos um compromisso de tornar um pouco mais independente a nossa gestão administrativa”. **No mesmo enfoque, relembra que a autonomia financeira das escolas públicas municipais também se colocava como essencial à concretização dos objetivos das escolas quando, conjuntamente, os gestores destas unidades assumiam responsabilidades no gerenciamento de recursos financeiros. Isto se percebe na fala** “... nós implementamos uma série de fatores, sempre buscando a fundamentação legal e a questão também possível... nós implantamos a gestão administrativa das escolas, que então era uma prestação e um gerenciamento dos próprios professores, era um valor designado a cada 90 dias, em termos de uma conta específica que eles pudessem gerenciar” (GME 01).

Fruto destas ações de autonomia nas questões administrativas e financeiras, os gestores municipais, frente às necessidades e fixadas às possibilidades legais, passam a discutir as dimensões da autonomia financeira das instituições escolares. Sua reflexão aponta que “tínhamos esta visão e nós tínhamos um gerenciador máximo, que era o prefeito que realmente estudava esta parte, ele se inteirava, ele questionava, ele buscava alternativas e desdobramentos e assim por diante. E assim nós damos, de fato um pulo de qualidade, dentro do gerenciamento todo da educação” (GME 01).

No Período de Implantação do SME/Santa Rosa, a percepção do Gestor Municipal 01 salienta que a dinâmica de abertura democrática passa, em algumas situações, por conflitos de interesses dos sujeitos que se articulam, na formulação das políticas ou na sua execução. Em sua lembrança destaca: “se nós decidimos abrir de forma mais democrática um processo gerencial, de modo mais claro o processo educacional, tínhamos que agir assim... às vezes era desconfortável, às vezes aquilo que a gente acha que é o melhor se perde... então seria assim uma contradição, ou um conflito. Eu aprendi que quanto mais pessoas a gente ouve menos erros se comete” (GM 01). Assim a construção do Sistema Municipal de Ensino avança, no embate, nas lutas

travadas e nas aproximações possíveis entre interesses distintos e objetivos comuns.

A autonomia da gestão pedagógica e administrativa das escolas municipais é referenciada pelo Gestor Municipal Educacional 03, que, em sua atuação frente à SMEJ, no Período de Consolidação do SME confirma que “... com a criação dos Conselhos Escolares nas escolas este foi um passo muito grande, na democratização e também no fortalecimento. Até então só tinha a ACPM, hoje está continua existindo, mas vem o Conselho Escolar também com o objetivo de fortalecer ainda mais. Um não vem para tirar o lugar do outro, mas vem para fortalecer a participação popular na escola, a participação da comunidade na escola”.

Libâneo, Oliveira e Toschi (2011) argumentam que “a autonomia é o fundamento da concepção democrático-participativa de gestão escolar, razão de ser do projeto pedagógico”. Contudo, a autonomia escolar, e, de modo mais amplo também a própria autonomia do Sistema Municipal de Ensino é relativa, pois, conforme refletem os autores

As escolas públicas não são organismos isolados, mas integram um sistema escolar e dependem das políticas e da gestão pública. Os recursos que asseguram os salários, as condições de trabalho e a formação continuada não são originados na própria instituição. Portanto o controle local e comunitário não pode prescindir das responsabilidades e da atuação dos órgãos centrais e intermediários do sistema escolar (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2011, p. 334).

Ainda que restringido pela relativa autonomia torna-se necessário destacar que todo esforço da comunidade educacional deverá ser pautado na consolidação da gestão democrática, para que sejam garantidos espaços de autonomia que não se limitem apenas às questões legais ou burocráticas, mas que se integrem também às ações pedagógicas de sala de aula e do contexto mais amplo da própria comunidade. Gadotti (1989, p. 73) considera que “insistir na autonomia da escola não é conferir-lhe um estatuto que a isola da sociedade e das lutas aí travadas”. A aproximação entre sociedade e escola, através da participação, do diálogo e da troca de informações apresenta-se como alternativa para que as relações educativas e sociais sejam mediadas e compartilhadas no coletivo. A definição dos rumos da escola pública não poderá estar centrada unicamente nas mãos dos sujeitos

formuladores das políticas, como gestores, políticos ou representantes de colegiado municipal, como é o CME. É necessária uma construção que envolva também os sujeitos que, no interior das escolas, vivem as práticas de ensino e aprendizagem que enriquecem e são enriquecidas com os processos de autonomia e de fortalecimento da escola.

Freire (1996, p. 43) reflete que “em nome da democracia, da liberdade e da eficácia, vem se asfixiando a própria liberdade e, por extensão a criatividade e o gosto pela aventura de espírito” o que pressupõe certo conformismo diante de situações concebidas como determinadas. O que se espera, no *locus* do SME/Santa Rosa, é que as condições de democratização da educação não se configurem a partir de condicionantes que suprimam a autonomia dos sujeitos, mas, ao contrário, que possibilitem o agir destes com vistas a sua emancipação.

7.1.2 Democratização e participação

Na subcategoria participação seis sujeitos formuladores das políticas municipais se posicionam e trazem 11 afirmações significativas para se pensar as implicações da participação, os obstáculos a sua efetivação e os desafios que se impõe às práticas participativas.

Ao considerar a participação como o caminho natural para que o homem possa exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo, Bordenave (1985, p. 16), salienta que a sua prática envolve necessariamente “a satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como a interação com os demais homens, a auto-reflexão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas e, ainda, a valorização de si mesmo pelos outros”.

A participação consciente e crítica favorece um maior conhecimento dos objetivos e metas, da estrutura organizacional e das relações que se operam no contexto de um Sistema de Ensino sendo ainda uma necessidade fundamental ao exercício democrático. Através da possibilidade de ampliação dos espaços participativos todos os sujeitos envolvidos no processo educacional devem ter a

oportunidade de expressar suas ideias e de contribuir para o fortalecimento das políticas sociais projetadas e executadas no espaço das instituições educativas.

A participação não pode ser considerada apenas uma forma que o homem encontra para buscar a solução de seus problemas e suas dificuldades mais imediatas. Ela é uma necessidade fundamental do homem que, para desenvolver-se em toda sua potencialidade, precisará de espaços sociais mais amplos e que facilitem sua integração e inserção nas mais diversas formas de participação.

O Gestor Municipal 01 relembra que em situações anteriores o aspecto de democratização e participação não estava presente efetivamente e, assim, cabia aos administradores tomar decisões em nome da coletividade. Entretanto, frente às novas dinâmicas de organização das políticas públicas, especialmente no contexto de democratização vivido no Brasil em meados da década de 1980 este sujeito manifesta: “consequimos aos pouquinhos ir arredando obstáculos daqui e dali, porque, vamos imaginar, no tempo em que, até então, era usual que o prefeito com o secretário tomassem as decisões e [as] executassem. A partir de então começamos a pensar via CME esse processo de discussão mais ampla, este processo de democratização” (GM 01).

Com o objetivo de dinamizar o processo de participação da comunidade escolar de modo que esta se envolvesse na discussão de problemas detectados em seu meio, como por exemplo, a repetência e a evasão, a administração municipal apostou no fortalecimento do SME, com ações que refletissem um crescimento educacional de qualidade. Isto se evidencia quando o Gestor Municipal 01 menciona: “uma das demandas até então era a evasão escolar e a repetência. Focamos em cima destas questões e fizemos ações bem concretas e objetivas através das escolas. A própria eleição de diretores que desenvolveu uma política de consciência da comunidade escolar. Então este conjunto de elementos mereceu nossa atenção e permitiu que o SME pudesse crescer na sua globalidade” (GM 01).

Em um Sistema de Ensino que se quer democrático existem muitos obstáculos a serem transpostos, porém, com a criação e ampliação de espaços participativos é viável a firmação de uma prática de resolução de conflitos/dilemas decorrentes do *esgaçamento* das relações entre sujeitos distintos com interesses, muitas vezes incongruentes entre si. Isto se confirma na fala do Gestor Municipal 01

ao afirmar “até se criar este espírito, esta consciência, confesso tivemos que enfrentar algumas contendas e divergências mais agudas, até por que não é fácil você primeiro transformar uma atitude mais autoritária, mais ou menos autodeterminada do gestor, para um momento de compartilhar”.

No CME a participação se efetiva sob o enfoque da representação dos segmentos sociais com assento no órgão colegiado quando os conselheiros, cientes de responsabilidade na formulação das políticas educacionais procuram visitar as escolas e apoiar as demandas que delas se originam. O Presidente 03, atuando no Período de Implantação do SME destaca: “buscávamos através da nossa representação no CME a participação de todos os segmentos, exigindo a presença nas reuniões. Outra forma através de visitas as escolas, apoiando-as e assessorando-as em projetos”. A iniciativa de ampliação dos canais de participação entre de CME e comunidade foi destacada pelo Presidente 05 que considera a aproximação do colegiado com as escolas, quando as políticas formuladas e os textos produzidos são expostos à comunidade, de modo a socializar informações e estimular os sujeitos a acompanhar os processos em execução. É o que se revela na fala deste presidente quando afirma “durante nossa gestão, apresentamos através de um fórum, um caso, onde a pauta foi apresentação das diretrizes/missão/deveres do CME, com a presença de diversas lideranças educacionais” (PRESID 05).

A necessidade de aproximação e de ampliação dos canais de participação é percebida também pelo Gestor Municipal 02, que no Período de Implantação do SME destaca “esta administração optou pela construção coletiva, através de Conferências Escolares e Conferência Pedagógica Municipal, dos princípios Pedagógicos que norteiam o ensino da rede Municipal de Santa Rosa”. Na proposição de ampliação dos espaços participativos houve, por parte da comunidade escolar, uma resposta positiva à convocação dos gestores do SME. Em especial o Gestor Municipal Educacional 03 salienta que “temos percebido que as comunidades escolares estão muito participativas, acolheram nosso chamado, acolheram o chamado da escola”.

Deste modo, em 2009 realizou-se, em Santa Rosa, a Conferência Municipal de Educação efetivando assim uma das propostas do Plano Municipal de Educação, que previa a realização deste importante espaço para discussão das questões

educacionais locais. Esta conferência esteve articulada à discussão nacional das políticas educacionais – promovida pela CONAE/2010. Inicialmente, os eixos temáticos da CONAE foram discutidos nos espaços escolares envolvendo os segmentos: professores, alunos, funcionários, pais ou responsáveis e, posteriormente uma representação de cada escola participou da Conferência Municipal, quando foram eleitas duas delegadas para participação na Conferência Estadual de Educação, sendo que uma delas representou o município na CONAE em Brasília/DF, no ano de 2010. A socialização da participação nessas etapas da CONAE foi fundamental para que se possibilitasse a compreensão, por parte de todos os sujeitos do SME/Santa Rosa, da importância deste momento para a definição de rumos da educação nacional.

Na preparação dos grandes eventos, configurados como conferências, se sobressai a participação dos sujeitos escolares que, engajados, trazem suas contribuições para expandir o enfoque democrático e de qualidade do ensino municipal, sendo que fica evidente esta perspectiva na voz do Gestor Municipal 03 que afirma “nós fizemos a 1ª Conferência Pedagógica do Município de Santa Rosa, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, e o que antecedeu isto foi o trabalho nas escolas, com as conferências escolares, com a participação dos segmentos das comunidades, trazendo depois para sistematização, na Conferência Municipal e isto foi muito gratificante pois a participação efetiva, [...] culminou na criação dos princípios pedagógicos para a rede municipal de ensino” (GM03).

Junto ao CME a participação também se faz elemento necessário para que os envolvidos na formulação das políticas possam se qualificar e dar retorno às demandas da comunidade educacional. O Presidente 04, analisando a atuação no CME no Período de Implantação do SME refere que: “com as escolas há bom relacionamento, procuramos emitir ofício para informar assuntos do interesse das mesmas, bem como procuramos divulgar à comunidade, através do jornal, ou rádio o que vimos realizando, como pautas das reuniões, eventos que realizamos e participamos, encontros regionais e estaduais que envolvem a participação de todos os conselhos”, por outro lado, indica que ainda há necessidade de avanços nas relações com a SMEJ para que a participação seja efetivada de modo integrado e consistente, citando que

“é preciso unir esforços por parte da administração municipal para que o CME funcione, articulação com as entidades que integram o CME para fortalecer sua participação” (PRESID 04).

Contudo, a observação do Gestor Municipal Educacional 03 é clara no sentido de que um processo de participação na definição e execução de ações educacionais locais precisa se configurar em políticas públicas, que se projetam a longo tempo e não como meros programas que se prestam por um período e que, mudando o governo, são esquecidos pelos sujeitos escolares. Sua perspectiva aponta que “neste momento sinto a aceitação bem maior dos grupos das escolas. Isto pode se comprovar com a participação dos grupos nas formações e com as contribuições dos grupos nas formações. Então acho que esta questão do conservador hoje não se tem sentido muito mais isto, está bem mais tranquilo, as pessoas estão bem mais abertas ao novo e a uma proposta acolhedora que venha para fortalecer a educação como um todo. No sentido de fortalecer a educação, que não seja um modismo para daqui a pouquinho, passando o governo, acabou também a proposta” (GME 03).

Numa sociedade democrática, a participação dos cidadãos é fator decisivo na efetiva construção de ideais mais solidários. Quando ocorre a participação no meio da sociedade, ou nas instituições que a compõem, são os próprios cidadãos que estão pensando as possibilidades de organização social, a partir de suas reais necessidades o que permite que se façam as escolhas que melhor caracterizam suas vontades e interesses coletivos, pois, segundo Bordenave (1985, p. 12) “a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade”.

Compete ressaltar a partir de Freire (1986, p. 60) que “é impossível ensinar participação sem participação” do mesmo modo que é “impossível se falar em participação sem experimentá-la”. Então, nos espaços privilegiados do Sistema Municipal de Ensino, este exercício precisa se constituir em ação de permanente aprendizado, ultrapassando as barreiras do comodismo, do conformismo e dos determinantes muitas vezes impostos aos sujeitos educativos.

7.1.3 Democratização e diálogo

Ao promover a reflexão sobre as relações entre democracia e diálogo Freire (1992, p. 61) entende que nesta imbricação “o diálogo é a possibilidade de que disponho de, abrindo-me ao pensar dos outros, não fenecer no isolamento”. Nas trocas de informações, de experiências e de vivências dos sujeitos que se relacionam em torno de práticas comuns ou distintas, o diálogo se projeta como elemento indispensável à promoção do respeito tanto às individualidades quanto às diferenças.

A partir da perspectiva freireana o diálogo pode ser compreendido como o fundamento antropológico a inspirar homens e mulheres a alimentar “a esperança na construção de processos socioculturais emancipatórios, que venham a concretizar a utopia de um mundo mais humanizado” (ZITKOSKI, 2005, p. 01). Portanto, a prática dialógica, fundada em princípios autônomos conduz à libertação dos sujeitos que, não se condicionando aos determinantes impostos por aqueles que querem manter as coisas do jeito que sempre foram, avançam na concretização de uma construção social mais justa e coerente com os valores e sentidos que fundamentam a vida humana.

O Gestor Municipal Educacional 01 avalia que no Período de Criação do SME/Santa Rosa houve uma necessidade explícita de estabelecer um diálogo aberto com a comunidade escolar, para que, na função de gestor à frente do órgão responsável pela execução das políticas educacionais pudessem ser conhecidas as necessidades das escolas da rede municipal. O trabalho que então se efetiva se assenta no diálogo como forma de integração entre executivo e sujeitos escolares, conforme afirma: “como secretário passei em todas as escolas, em assembleias de pais onde, no turno da noite, fazíamos palestras, com o intuito de colocarmos a relação da família-escola. Trabalhei com todas as escolas, na época nós tínhamos 36 escolas... E assim também, na questão das creches, onde efetivamente se colocou a importância da presença dos pais na educação do filho. E este trabalho nós desenvolvemos com muita responsabilidade, com muita seriedade e atingimos um contingente, considerando os alunos, de mais de oito mil pessoas. Foi um chamamento, muito forte, pedagogicamente falando, e também uma interação efetiva entre escola e família” (GME 01). O diálogo

entre os distintos sujeitos, tanto os integrantes da sociedade política quanto daqueles advindos da sociedade civil, se fixa na interação e mediação para que sejam compreendidos os sentidos da integração família e escola.

As ações dialógicas levadas a efeito no Período de Consolidação do SME são recordadas pelo Gestor Municipal 01 a partir da ideia de um progressivo entendimento entre sujeitos formuladores de políticas, que também se alarga aos demais espaços da sociedade civil. Sua reflexão sinaliza que “houve o entendimento progressivo das pessoas e este entendimento criou a convicção na maioria das pessoas e permitiu que cada passo pudesse ser dado e, à medida que as coisas foram andando notava-se que tinha valido a pena aquela modificação”. Porém, a abertura de um processo de democratização das ações educacionais, que necessariamente passa pela dimensão de dialogar com o outro e também assumir a atitude de escuta, nem sempre se insere num processo tranquilo, pois quando interesses antagônicos são manifestos podem ocorrer conflitos. É o que assegura o Gestor Municipal 01 quando relembra que a abertura do processo gerencial implicava também em ouvir e respeitar a opinião divergente, ainda que isto signifique, grosso modo, algum recuo no processo político instaurado pelos administradores municipais. Neste sentido, o desafio maior no sentido de se estabelecer um diálogo mais próximo foi destacado na relação com o Conselho Municipal de Educação, pois conforme cita o gestor: “o CME era composto por pessoas qualificadas e nós procuramos respeitar isto, mesmo que em alguns momentos houvesse algumas contendas, algumas divergências, mas no global eu posso assegurar que estas instâncias, estes fóruns foram muito importantes para permitir que aquilo que está na lei passasse a estar na vida... na ação do professor, do diretor, dos pais, dos conselhos” (GM 01).

Ainda que os conflitos de interesses se manifestassem na relação entre executivo e CME em determinados momentos estes se afinavam em nome do bom entendimento entre os sujeitos da sociedade política e da sociedade civil. O Presidente 05, em seu mandato à frente do órgão colegiado explicita que: “durante todo período de nossa gestão, não foi percebido inconformidades referente à atuação do CME. As negociações se mantiveram tranquilas nas suas tratativas, buscando sempre um acordo, onde com bom senso todos saíssem satisfeitos, com o andamento das correções

das irregularidades apresentadas". Ainda, este presidente destaca a aproximação que o conselho buscou manter com os sujeitos políticos quando, em plena campanha eleitoral municipal de 2004, os candidatos ao cargo de prefeito foram chamados para debater junto ao CME suas propostas para a área educacional. Isto se referencia na fala do Presidente 05 que explicita: "num outro momento, tivemos a oportunidade de proporcionar uma discussão com os candidatos a prefeito, onde estes apresentaram sua plataforma de governo, e foram questionados pelos conselheiros, gerando sem dúvida um belo momento de reflexão e conseqüentemente de definições".

No Período de Consolidação do SME as ações efetivadas no campo educacional são anunciadas pelo Gestor Municipal Educacional 03 como embasadas no diálogo entre os sujeitos ligados à administração municipal, ao CME e às escolas da rede. Anuncia assim esta perspectiva: "temos como prática o diálogo e o fortalecimento dos grupos, dos Conselhos, então não poderia ser diferente com o SME. Temos tido sim um bom diálogo com o CME, temos tido um bom diálogo com as escolas e a SMEJ busca o fortalecimento do Sistema desta forma, com um bom diálogo e também com a formação dos grupos". Como instrumentos para firmar o diálogo com a comunidade o gestor deste período informa que "temos o site da prefeitura aonde todas as questões vão para este site para que a comunidade possa estar acompanhando. Fazemos também um trabalho ocupando a mídia nas rádios do município e acho que também as visitas, os encontros que a gente faz nas escolas, aproveitando estas reuniões de pais, enfim, para estar dialogando com eles".

Os avanços decorrentes do estabelecimento de uma prática dialógica são saudados pelo gestor, pois, em sua concepção, "hoje eu percebo uma leveza assim, as pessoas têm tranquilidade em estabelecer o diálogo, em resolver as coisas através do diálogo com a SMEJ, percebendo que esta é a prática da secretaria. Então eu acho que evoluímos bastante neste sentido, e eu vejo a aceitação do novo, sendo bem mais tranquilo lá na escola, da Proposta Pedagógica nova, das orientações a respeito de uma escola mais democrática e de qualidade social" (GME 03).

A participação cidadã, pautada no diálogo e na autonomia, frequentemente proclamada nos documentos orientadores das políticas educacionais caracteriza-se,

na visão de Teixeira (2001), pela busca de consensos, pela construção de identidades, pelo controle na aplicação dos recursos públicos, pela interferência na elaboração de orçamentos, pela criação e efetivação de direitos e pelo enfrentamento de problemas que se apresentam no dia a dia. Será, através do diálogo produzido nos espaços dos conselhos municipais, dos fóruns, das conferências e de outras arenas públicas que a participação se constitui, com o enfoque da sociedade exercendo papel fundamental no controle social e político do Estado, pois, “o diálogo tem significação precisamente porque os sujeitos dialógicos não apenas conservam sua identidade, mas a defendem e assim crescem um com outro” (FREIRE, 1992, p. 60). Desta forma se cria a possibilidade aos cidadãos de atuarem na definição de critérios e parâmetros que serão imprescindíveis para o planejamento e execução das políticas públicas.

7.1.4 Democratização e publicização

O termo publicização¹³, empregado neste estudo, pode ser compreendido como a ação de tornar público os atos executados no período de existência do SME/Santa Rosa. Os atos, tanto aqueles do poder executivo, do legislativo e do CME precisam ser divulgados amplamente para que a comunidade esteja ciente das formulações e implementações de políticas nos âmbitos administrativos e normativos.

Na definição de publicidade há que se considerar que o conceito, quando compreendido em seu sentido amplo, pode abranger toda e qualquer informação que é tornada pública, seja através de propagandas, discursos políticos, veiculação na mídia impressa e falada, consultas públicas, debates, encontros entre outras formas de socialização de informações.

É preciso considerar ainda, quanto à característica de publicização nas esferas administrativas públicas que, dentre os princípios alocados pela Constituição Federal/1988, no seu Artigo 37 estão expostos: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. No primeiro parágrafo deste mesmo artigo

¹³ Esta distinção se faz necessária para diferenciar o termo, aqui empregado, da palavra homônima utilizada juridicamente e que designa a forma de desestatização onde as organizações sociais assumem as funções originalmente fixadas na alçada do Estado.

ainda preceitua que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas (...) dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social (...)” (BRASIL, 1988, Art. 37, § 1º).

Além das publicações legais produzidas e publicadas no período de existência do SME/Santa Rosa, essenciais ao ordenamento jurídico que baliza os atos da administração pública, cada governo utiliza-se de instrumentos e meios de publicidade para a divulgação das ações realizadas na esfera da educação municipal.

A divulgação das políticas formuladas e executadas no Período de Criação do SME/Santa Rosa esteve, segundo informa o Gestor Municipal Educacional 01, centrada em informativos, folder e jornais. Em suas observações destaca que “quando era um instrumento a nível municipal então sim tinha parte da educação que era divulgada, através de folder, através de jornal, através de instrumentos de divulgação das atividades realizadas ou comparativas e assim por diante, mas a nossa atividade era diária na divulgação e claro a gente tinha e era direto com os diretores e professores, porque nós tivemos encontros marcantes na educação” (GME 01). Em especial, este gestor relembra que, através do contato direto com a comunidade, foram promovidos via Secretaria de Educação encontros e reuniões nas escolas municipais: “pela nossa atividade de visita aos pais, quer dizer, palestras aos pais e encontros nas escolas, nas creches e assim por diante, também era uma forma específica da área da educação divulgar o que estava sendo feito. Além do gerenciamento da merenda, do transporte”. (GME 01).

Entre os anos de 2001 e 2008 quando, por dois mandatos, a mesma administração se manteve no poder executivo municipal, aqui apresentado como Período de Implantação do SME, a divulgação das políticas educacionais esteve essencialmente centrada nos espaços midiáticos (imprensa falada e escrita). Na lembrança do Gestor Municipal 02 é ressaltado que “fazíamos bastante esta divulgação do trabalho realizado, tanto que na época tentei manter um programa de rádio exatamente onde tinha este espaço para as escolas se manifestarem, onde as escolas divulgavam suas ações” (GME 02). Este programa radiofônico, comandado pela SMEJ, contava em cada edição com a participação das escolas através de alunos, professores e diretores que utilizavam estes espaços para socialização de projetos e

atividades realizadas internamente por suas instituições educativas. A estratégia de utilização de jornais escolares também foi estimulada neste período quando as próprias escolas produziam seus informativos que eram destinados à comunidade local. Nestes periódicos escolares a SMEJ buscava os destaques de ações significativas realizadas pelos educandários e encaminhava para divulgação na imprensa santa-rosense e regional: “tivemos o jornal no qual as escolas participavam e podiam trazer as suas informações. Sempre se procurou sim divulgar, se procurou ajudar as escolas neste sentido [...] na secretaria sempre tínhamos uma pessoa responsável pela parte da divulgação e que fazia esta ponte com as escolas. Quase todas as escolas, as maiores ao menos, elas têm o seu próprio instrumento de divulgação, mas mesmo assim a gente ajudava a divulgar, mandava para os jornais da cidade e da região e mesmo os estaduais e nos próprios instrumentos internos que nós criamos para fazer esta divulgação” (GME 02).

No CME a estratégia de apresentação das ações tomadas pelo colegiado municipal esteve, no mandato do Presidente 05, voltada para reuniões com a comunidade escolar com o objetivo de discutir e de situar o papel deste órgão. Assim se reporta o Presidente 05 “durante nossa gestão, apresentamos através de um fórum, um case onde a pauta foi apresentação das diretrizes, da missão e dos deveres do CME, com a presença de diversas lideranças educacionais”.

Ao considerar a publicização no Período de Consolidação do SME o Gestor Municipal Educacional 03 traz um elemento até então não utilizado amplamente, que trata dos recursos tecnológicos digitais, além dos já consagrados meios jornalísticos e radiofônicos. Os encontros com a comunidade também são destaque em sua fala: “temos o *site* da prefeitura aonde todas as questões vão para este *site* para que a comunidade possa estar acompanhando. Fazemos também um trabalho ocupando a mídia nas rádios do município e acho que também as visitas, os encontros que a gente faz nas escolas, aproveitando estas reuniões de pais, enfim, para estar dialogando com eles” (GME 03).

No espaço do CME as ações de divulgação das ações, dos atos normativos e diretrizes se efetivaram, em relação às escolas, de modo muito espontâneo, pois, conforme cita o Presidente 04: “com as escolas há bom relacionamento, procuramos

emitir ofício para informar assuntos do interesse das mesmas, bem como procuramos divulgar à comunidade, através do jornal, ou rádio o que realizamos, como a pautas das reuniões, os eventos que realizamos e participamos, encontros regionais e estaduais que envolvem a participação de todos os conselhos” (PRESID 04) e ainda referenda que, além da publicidade na imprensa, o contato com a comunidade escolar é de fundamental importância, pois: “a divulgação das ações do CME é feita nas reuniões pedagógicas com os diretores e professores, cada um na sua área. São divulgados na imprensa local, rádio, folhetos impressos, através de palestras, etc” (PRESID 04). Em relação à aceitação dos atos e orientações que emanam do CME, o presidente, que atuou no Período de Consolidação do SME define: “as políticas em educação, de modo geral, foram bem aceitas. Não tenho conhecimento de resistência ou não aceitação por parte dos professores de qualquer ato normativo emitido pelo CME” (PRESID 04).

As orientações do Ministério da Educação (BRASIL, 2007, p. 11), expostas no documento *Plano de Desenvolvimento da Educação – Razões, princípios e planos*, provocam a comunidade a um posicionamento explícito no sentido de exigir transparência no tratamento das questões educacionais e também no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação, pois, “desse modo, a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado”. A partir da fixação destas necessidades percebe-se que, nos documentos normativos nacionais que delimitam os atuais programas e ações em execução no *locus* municipal, há uma preocupação com a questão da publicização das informações e dos atos efetivados tanto em contextos escolares como dos demais órgãos ligados aos Sistemas de Ensino.

7.2 Organização do Trabalho Pedagógico e Gestão Escolar

A Organização do Trabalho Pedagógico e Gestão Escolar elencada como categoria no elemento *a priori* Contexto da Prática permitiu a subcategorização de elementos que se associam estritamente à categoria principal. Deste modo, destacam-se as seguintes subcategorias: a) Financiamento, com 05 referências; b) Questões didático-pedagógicas, com 05 menções e c) Infraestrutura, com 11

citações. A Figura 12 traz a teia gerada a partir do *software* Atlas/ti, com a delimitação das subcategorias criadas a partir da categoria Organização do Trabalho Pedagógico e Gestão Escolar.

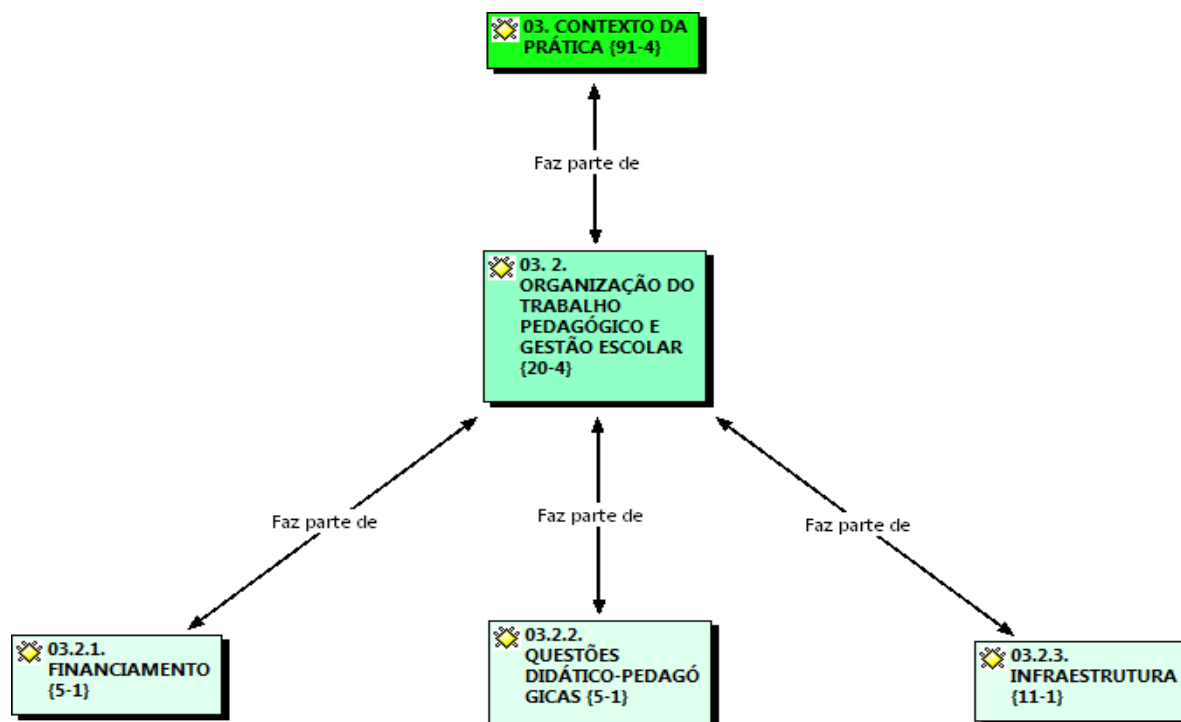


Figura 12 – Teia gerada com o auxílio do *software* Atlas/ti, com a representação das subcategorias que emergem a partir da categoria Organização do Trabalho Pedagógico e Gestão Escolar.
Fonte: Produção própria

Os conceitos fixados em torno destas subcategorizações podem ser compreendidos se investigados em suas imbricações entre decisões centrais e decisões locais e suas disposições em termos de aplicabilidade no contexto das escolas ligadas ao SME/Santa Rosa. A discussão, neste momento da análise se efetiva, portanto, tendo em vista as ações que se desenvolvem na prática cotidiana do SME de modo amplo e nas instituições escolares em nível micro.

7.2.1 Questões de financiamento

As questões relacionadas ao financiamento da educação pública municipal perpassam por uma organização que advém de instâncias administrativas superiores. É o caso do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, instituído em 1996 através da Emenda Constitucional nº 14 e da Lei 9.424/96, bem como da nova regulamentação instituída em 2006, através da Emenda Constitucional n.º 53/06 e consolidada na Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, que apresenta inovações na definição do financiamento da educação brasileira – através do denominado FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, que transversalmente às disposições da Lei, amplia e regula o financiamento para todas as etapas da Educação Básica.

Importa salientar que o impacto da criação do FUNDEF se faz sentir, de imediato, na organização do ensino municipal, de modo especial nas questões de valorização dos professores e de melhorias nos espaços em que se faz a educação pública, pois, conforme regulamentava a lei que instituí o fundo, no mínimo 60% dos recursos repassados ao município deveriam ser anualmente destinados à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público, compreendendo os professores e os profissionais no exercício de atividades de suporte pedagógico e, os demais 40% do total de recursos deveriam ser direcionados para despesas diversas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino o que compreende, entre outras questões: a remuneração de professores que não estivessem em exercício docente ou pedagógico nas escolas e aperfeiçoamento dos profissionais da educação; a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos para atender as demandas do ensino; o uso e a manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas com o objetivo ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino; aquisição de material didático-escolar e manutenção de transporte escolar (BRASIL, 1997). Contudo, a amplitude do FUNDEF se limita ao Ensino Fundamental, ficando de fora o financiamento da educação infantil e do ensino médio, bem como das modalidades de ensino.

No Período de Criação do SME/Santa Rosa a administração municipal vivencia desde o início do mandato, em 1997, uma nova expectativa em relação à gestão dos recursos financeiros da área da educação. Por conta da recente criação do FUNDEF foram muitas as adequações necessárias para que os administradores públicos pudessem atender aos dispositivos proclamados na lei que, originária no

âmbito nacional trazia disposições a serem executadas nas esferas estaduais e municipais. Dentre as determinações atribuídas, a partir da legislação, a responsabilidade pela movimentação dos recursos financeiros passa a ser imputada ao Secretário Municipal de Educação que tem esta incumbência de forma solidária com o Chefe do Executivo Municipal, respondendo pela correta aplicação dos referidos recursos.

O Gestor Municipal Educacional 01, atuando neste período recorda: “a maior parte da lei era nova, nem os prefeitos tinham ideia do que era um secretário ser o ordenador de despesas, o que era efetivamente um FUNDEF que era aplicação de todos os recursos, os percentuais que iam para o FUNDEF e os outros percentuais que iam para o caixa da prefeitura e que poderiam ser aplicados na educação”.

A organização financeira local permitiu que, a Secretaria Municipal de Educação pudesse implementar programas e projetos, no âmbito das escolas de ensino fundamental, passando a contar com recursos originários do FUNDEF e de recursos próprios da municipalidade. A previsão orçamentária de recursos para o campo da educação permitiu que se conduzissem os programas de modo que as necessidades básicas das instituições fossem atendidas e novas demandas fossem paulatinamente sendo supridas, como é o caso da instituição do chamado Pronto Pagamento que viabilizava a transferência de recursos financeiros diretamente às escolas. O GME 01 informa que “implementamos uma série de fatores, sempre buscando a fundamentação legal e a questão também possível... nós implantamos a gestão administrativa das escolas, que então era uma prestação e um gerenciamento dos próprios professores, era um valor designado a cada 90 dias, em termos de uma conta específica que eles pudessem gerenciar”.

Neste sentido, no período se observa um avanço significativo no que diz respeito a uma maior autonomia financeira das escolas municipais quando, através de repasse de recursos, as direções das unidades escolares dispunham de um valor, depositado trimestralmente em conta movimentada pelo gestor escolar, para custear despesas com pequenas reformas, mão-de-obra especializada e aquisições de materiais necessários ao andamento dos trabalhos. Esta transferência, de forma muito contundente visou minimizar a espera, por parte das escolas, de pequenas

reformas ou consertos, que em outros momentos entravam na demanda da Secretaria de Educação ou da Secretaria Municipal de Obras e, neste processo intermediado por outra secretaria, nem sempre as escolas eram atendidas prioritariamente. A utilização do recurso do Pronto Pagamento, entretanto, se limitava a pequenos reparos, e aquisição de materiais de consumo que não fossem disponibilizados pelo poder executivo municipal. Convém salientar que tanto materiais didáticos, materiais de higiene e limpeza e merenda escolar, bem como os pagamentos de taxas de água/luz/telefone eram efetuados diretamente pela Secretaria Municipal de Educação.

Em relação aos recursos da merenda escolar o município passa, neste período, a administrar os recursos provenientes do Programa de Merenda Escolar, contando com ação solidária do Estado e também com aplicação de recursos próprios para complementar os valores recebidos. O município contava com diversos pontos de distribuição de merenda escolar, localizados em escolas municipais e estaduais e ainda em creches e entidades comunitárias e conforme *retoma o gestor do período: “nós tínhamos também a questão de gerenciamento da merenda escolar que aí começou a acentuar cada vez mais, já estava num bom andamento, mas precisava ser aprimorada” (GME 01).* É desta ocasião também a criação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, instituído através da Lei Municipal nº 3.295 de 15 de agosto de 2000 e que conta com representantes da comunidade no acompanhamento, controle e fiscalização das ações referentes à compra e distribuição dos alimentos da merenda escolar nas unidades educativas. O controle social sobre um programa importante desenvolvido no espaço municipal, como é o caso da merenda escolar, passa a ser elemento novo na gestão pública e vem contribuir para qualificar as ações de escolha de produtos, sua aquisição com custos reduzidos e primando pela qualidade dos mesmos.

No Período de Implantação do SME ocorre a aprovação da Lei Municipal nº 3.692 de 17 de abril de 2003 que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Conselho do FUNDEF. O Artigo 2º da lei indica que o conselho deveria ser constituído por dezesseis membros titulares e dezesseis suplentes, sendo estes representantes de órgãos ligados ao poder governamental e à sociedade civil como, por exemplo: representante da

Secretaria Municipal de Educação; dos professores, dos diretores, dos pais de alunos e servidores das escolas públicas do ensino fundamental; do Conselho Municipal de Educação; da Secretaria Municipal de Fazenda; do SENAI; do SESI; do CPERS; 17ª Coordenadoria de Educação; da ACISAP; das entidades que atendem PPD's (Pessoas Portadoras de Deficiências); das Universidades (FEMA e UNIJUÍ); da USES; do Sindicato dos Trabalhadores Rurais; da Intersindical de Trabalhadores Urbanos. Os conselheiros poderiam desempenhar um mandato de dois anos, vedada a recondução para o mandato subsequente (SANTA ROSA, 2003).

Com o fim do FUNDEF, após 10 anos de existência, a criação do FUNDEB, através da Lei n. 11.494/07, vem estipular as novas normas para o financiamento da educação pública brasileira. Este fundo abarcando toda a Educação Básica tem previsão de duração fixada em 14 anos. O que se observa no contexto do município de Santa Rosa, no Período de Implantação do SME, é a adequação às novas normatizações do financiamento educacional o que também exige a revogação da lei que criava o Conselho do FUNDEF e a criação da Lei que cria o Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – FUNDEB, no qual se insere a inclusão de todas as etapas da Educação Básica pública no financiamento regulado por este fundo.

O Conselho do FUNDEB, criado, no âmbito do município de Santa Rosa, pela Lei nº 4.280, de 7 de maio de 2007 constitui-se como um órgão colegiado que, no novo formato tem sua composição reduzida para nove membros titulares e outros nove membros suplentes, oriundos da sociedade civil e do governo. Conforme exposto no Art. 2º desta lei os membros do conselho deveriam ser representantes da Secretaria Municipal de Educação, dos professores, diretores, servidores e pais de alunos das escolas públicas municipais, do Conselho Municipal de Educação, do Conselho Tutelar e da Secretaria Municipal de Fazenda. As competências, também fixadas em lei, foram definidas no acompanhamento e controle da repartição, transferência e aplicação dos recursos do fundo; supervisão da realização do censo educacional anual e a elaboração da proposta orçamentária anual; do exame dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do fundo e da emissão de pareceres sobre

as prestações de contas dos recursos do FUNDEB, disponibilizadas mensalmente pelo executivo municipal (SANTA ROSA, 2007).

Em 2009, com a consolidação da Legislação Municipal de Santa Rosa, efetivada a partir da Lei nº 4.530, de 20 de maio, ocorre uma nova adequação na composição do Conselho do FUNDEB, que passa a ser regulado no capítulo IV desta lei e insere mais dois membros em sua composição, sendo estes representantes dos estudantes da Educação Básica pública, sendo um indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

A ação de transferência de recursos, através do Programa Pronto Pagamento, continua a ser executada no Período de Implantação do SME/Santa Rosa quando gestores escolares conjuntamente com a comunidade escolar tomam a decisão quanto à aplicação e gastos efetuados, mediante prestação de contas periódicas junto ao executivo municipal.

A autonomia financeira das escolas é ampliada, no Período de Consolidação do SME/Santa Rosa, com o Regime de Adiantamento de Recurso Financeiro, quando anualmente é previsto um montante de recursos para que as escolas possam desenvolver ações de melhorias físicas e estruturais e também de formação de seus quadros funcionais e docentes. A distribuição de recursos acontece bimestralmente quando, juntamente com os Conselhos Escolares, as direções das unidades de ensino fundamental municipais podem decidir sobre a aplicação destes recursos. Também as escolas de Educação Infantil de Santa Rosa passam a receber, a partir de 2010, o Pronto Pagamento tendo autonomia financeira para o atendimento de pequenas despesas com material de consumo e mão-de-obra. Nas duas situações, tanto para as escolas de ensino fundamental quanto de educação infantil, os valores repassados variam de acordo com o número de alunos matriculados. A inclusão das escolas de educação infantil no repasse de recursos sinaliza um avanço expressivo na autonomia da gestão destas unidades educacionais.

O Gestor Municipal Educacional 03, atuando na SMEJ, no Período de Consolidação do SME, considera como necessária a ampliação dos recursos humanos nas escolas de ensino fundamental para que possam dar conta das demandas agora repassadas às instituições, por conta dos repasses de recursos,

aplicação dos mesmos e prestação de contas. Destaca o gestor que “foi criada a figura do vice-diretor para escolas com mais de 350 alunos para dar conta, para ajudar o diretor a dar conta desta parte financeira e administrativa e também desafogando o trabalho, liberando o coordenador pedagógico mais para a sua atividade que é coordenar a sua atividade pedagógica” (GME 03).

A mesma lei que consolida a legislação municipal (Lei nº 4.530/2009) passa, atualmente, a disciplinar o CAE – Conselho de Alimentação Escolar, que no capítulo V conta com três artigos que determinam a organização, composição e atribuições deste conselho que conta com sete membros titulares e igual número de suplentes, indicados pelas entidades e Poder Público, que se configuram em: representante do executivo, do legislativo, dos professores, dos pais de alunos e um representante de outro segmento da sociedade local, indicado dentre as entidades que representam o setor de produção primária no município.

Em relação à alimentação escolar o Gestor Municipal 01 salienta que: “priorizou-se também a qualificação da alimentação escolar com a compra de 57% de produtos da agricultura local e regional, possibilitando assim produtos frescos e alimentação mais saudável na mesa das escolas públicas municipais e estaduais no município de Santa Rosa”.

Anualmente os conselheiros do CAE tem a incumbência de analisar a prestação de contas sobre a execução do Programa de Alimentação Escolar, aprovando ou reprovando a prestação de contas do governo municipal de modo que o Governo Federal tenha ciência de que os recursos estão sendo bem executados no espaço do município. Qualquer irregularidade ou falha no programa deve ser apontada pelo CAE em sua tarefa de acompanhamento e fiscalização deste programa. Isto demonstra a responsabilidade assumida pela sociedade civil em associação ao Estado na condução das políticas públicas.

7.2.2 Questões didático-pedagógicas

Quanto à organização pedagógica do ensino municipal, no Período de Criação do SME/Santa Rosa, foi elaborado o Projeto Político-Pedagógico da Rede

Municipal de Ensino. Sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação, contando com a articulação dos supervisores de cada área de ensino e com a participação dos professores das unidades escolares promoveu-se amplo debate no sentido de organização de uma proposta pedagógica para a educação municipal, a que foi apresentada à comunidade sob a forma de uma publicação em livro. Este documento pedagógico traz o grande eixo *educação – escola – cidadania* para delimitar ações em eixos secundários como avaliação, cidadania, tecnologia, cultura que, ao serem trabalhados pelas unidades escolares municipais, deveriam integrar além de alunos e professores, todos os demais sujeitos da comunidade escolar. Cada professor municipal recebeu um exemplar desta publicação e a mesma passou a ser o referencial na organização pedagógica e na definição dos planos de estudos em cada componente curricular.

O Gestor Municipal Educacional 01 assinala que neste período foi grande a preocupação no que se refere à organização didático-pedagógica, especialmente por ser este o momento inicial do SME e então a atuação se centrou nas questões de evasão e de repetência escolar justamente por se considerar os índices elevados constatados nestes indicadores educacionais. Em sua reflexão ressalta: “nós tínhamos um patamar de evasão e de repetência, na minha ótica, bastante elevado. E uma das metas era diminuir ou reduzir o esse índice de repetência evasão” (GME 01).

O combate à evasão escolar também foi enfoque fundamental no Período de Implantação do SME/Santa Rosa quando ocorre uma associação entre as ações desenvolvidas pelas SMEJ e escolas públicas e o Programa Bolsa Escola que, nacionalmente, objetiva a permanência dos alunos nas escolas, com transferência de recursos às famílias com baixa renda. Lembra o GME 02 que “na questão da evasão escolar o que nos auxiliou foi o Programa Bolsa Escola, que na época foi instituído, e a partir daí, com mais algumas ações de reforço que implantamos nós conseguimos zerar este problema da evasão”. A universalização do Programa Bolsa Escola se efetiva em 2001, no Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e em 2003, já no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, através de medida provisória, sofre alterações passando a ser conhecido como Programa Bolsa Família, que em 2004 se configura com aprovação de lei específica.

A instituição, na época, do então Programa Bolsa Escola, através da Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001 fixa que regras para o recebimento do benefício de R\$ 15,00 por filho, limitado ao máximo de três. Entre condicionantes para o recebimento do benefício se delimitava que as crianças/adolescentes estivessem matriculadas e frequentando regularmente a escola, com no mínimo 75% de frequência, comprovado trimestralmente através de um sistema de controle desta frequência; as famílias beneficiadas além de estarem inscritas no Cadastro Único do Governo Federal precisavam, confirmar renda *percapita* inferior a R\$ 90,00.

Ainda no período de Implantação do SME, quando se encontrava em vigência o Programa Bolsa Família – instituído em 2004, pela Lei nº 10.836, os dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2006) apontam, tendo como referência o mês de julho de 2006, que eram beneficiárias deste programa 3.246 famílias no município de Santa Rosa, com um repasse total de recurso de R\$ 187.826,00, além de contar com mais 901 famílias beneficiárias de outros programas associados à Bolsa Família. Com isto, se percebe o envolvimento direto da Secretaria Municipal de Educação e Juventude na execução do referido programa e no acompanhamento sistemático da frequência e aproveitamento dos escolares de modo que, precisavam ser pensadas ações pedagógicas, conjuntamente com a SMEJ, com os professores nas escolas e que estivessem envolvendo as famílias, para o resultado satisfatório da aprendizagem e redução da evasão e repetência.

Ainda cita o Gestor Municipal Educacional 02 que a atenção do Governo Federal quanto às questões da educação infantil começa a se efetivar de modo mais intenso, com reflexos na organização das ações para esta etapa da educação que, anteriormente, ficavam quase que exclusivamente sobre a alçada municipal. Os programas para a educação infantil se acentuam no período e ocorre a ampliação de atendimento, com construção de novas escolas e capacitação de pessoal para atuar nas escolas. Cita o gestor que: “além da educação infantil que ampliamos bastante, daí também vem a atenção do governo federal, especialmente no sentido de algumas políticas que começam a abrir os olhos para esta situação” (GME 02).

Quanto à construção de documentos escolares como os regimentos e os Projetos Político-Pedagógicos, que no período anterior foram estruturados a partir de

perspectiva coletiva – sendo únicos para toda a rede municipal, agora são pensados e estruturados em cada unidade educativa. A SMEJ contrata assessoria externa para orientar a construção destes importantes documentos e, através de reuniões com gestores escolares, professores e comunidades ocorre a elaboração da primeira versão dos Regimentos e dos Projetos Político-Pedagógicos próprios de cada instituição escolar. Na condução deste processo, conforme já discutido anteriormente no elemento a *priori* Contexto de Produção de Texto, ocorrem algumas divergências entre SMEJ e CME no entendimento de questões de normatização e de orientação às escolas quanto à produção destes Diplomas Normativos escolares. Isto é ressaltado pelo Presidente do CME 01 quando relembra da ação da administração municipal, via SMEJ, na contratação de uma assessoria externa para guiar o processo de construção dos documentos como Projeto Político-Pedagógico, Planos de Estudos e Regimentos Escolares. Todavia, se a ação orientadora, advinda da SMEJ, através de assessoria externa, não foi considerada a ideal pelo órgão normatizador do SME, a seu modo, contribuiu para que as escolas municipais começassem a pensar e planejar suas propostas articulando o fazer pedagógico das instituições aos sentidos de aprendizagem coletivo, expressos na participação de professores, funcionários, pais, alunos e comunidade extraescolar.

A ação definida no Período de Consolidação do SME/Santa Rosa foi de construção de elementos pedagógicos, a partir da realidade de cada escola, o que é ponderado pelo Gestor Municipal 02: “esta administração optou pela construção coletiva, através de Conferências Escolares e Conferência Pedagógica Municipal, dos princípios Pedagógicos que norteiam o ensino da rede Municipal de Santa Rosa”.

A reformulação dos Regimentos Escolares e dos Projetos Político-Pedagógicos das Escolas de Ensino Fundamental e a construção destes mesmos documentos que orientam as ações das Escolas de Educação Infantil foi uma ação expressiva realizada neste período, que contou com assessoria externa e também com o acompanhamento da equipe pedagógica e técnica da SMEJ.

As Conferências Escolares realizadas em 2011 originaram a I Conferência da Rede Municipal de Ensino e IV Conferência Municipal de Educação, em abril de 2011 e possibilitaram a ampla discussão dos temas fundamentais para o ensino

municipal quando, através de trabalho em grupos, foram analisados os subsídios teóricos e a problematização de diferentes temas como: educação ambiental, diversidade cultural e questão de gênero, inclusão, metodologia e tempo, conhecimento, avaliação, formação e valorização dos/as profissionais da educação, relações de poder e estrutura organizacional da escola. Assim, cada escola indicou seus representantes para participação na Conferência de modo a construírem coletivamente os princípios que embasaram tanto a reelaboração do Projeto Político-Pedagógico de cada instituição escolar, quanto dos novos Regimentos Escolares do Ensino Fundamental de nove anos e dos Planos de Estudos.

A partir da realização da I Conferência Pedagógica a SMEJ buscou articular todos os segmentos escolares na discussão e definição dos elementos orientadores das ações pedagógicas para o contexto da educação municipal. Define o Gestor Educacional 03 que “fizemos a 1ª Conferência Pedagógica do Município de Santa Rosa, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, e o que antecedeu isto foi o trabalho nas escolas, com as conferências escolares, com a participação dos segmentos das comunidades, trazendo depois para sistematização, na Conferência Municipal e isto foi muito gratificante, pois a participação efetiva, o que culminou na criação dos princípios pedagógicos para a rede municipal de ensino”.

A instituição da função de vice-diretor nos estabelecimentos de ensino com mais de 350 alunos, através da Lei da Gestão Democrática, oportunizou que os coordenadores pedagógicos, antes muito envolvidos com questões burocráticas, pudessem dedicar atenção especial na organização pedagógica das escolas, sendo os processos administrativos/burocráticos de responsabilidade do diretor auxiliado, agora, pelo vice-diretor de modo que com esta estrutura se pudesse “desafogar o trabalho, liberando o coordenador pedagógico mais para a sua atividade que é coordenar a sua atividade pedagógica” (GME 03).

7. 2. 3 Questões de infraestrutura

A discussão sobre a infraestrutura necessária ao bom desempenho das ações pedagógicas no *locus* da educação pública municipal aparece destacada no

elemento *a priori* Contexto da Prática, pois é notório que as condições estruturais, os equipamentos e os recursos didáticos e pedagógicos adequados contribuem significativamente para ampliação da qualidade de ensino e também de atuação dos professores e demais profissionais no meio escolar.

A partir da universalização do ensino, aclamada nas atuais políticas educacionais brasileiras, se requer que sejam pensados também padrões mínimos de funcionamento das instituições escolares públicas. Quando o foco de uma política volta-se à garantia de oportunidades de escolarização paralelamente as questões de oportunidades de aprendizagem e de condições de oferta deste ensino precisam constituir parte deste debate.

A obra denominada *Padrões mínimos de funcionamento da escola do ensino fundamental: manual de implantação*, produzida em 2006, pelo FNDE define que

Os padrões mínimos de funcionamento das escolas expressam a presença de um conjunto de insumos e condições necessários para a realização das atividades escolares – instalações físicas, equipamentos, recursos pedagógicos, recursos humanos, currículo e gerenciamento. Aparentemente simples, o conceito envolve, na verdade, um amplo conjunto de condições humanas, materiais e organizacionais ou de insumos e processos (BRASIL, 2006, p. 05).

Esta obra, conforme indica nota da ficha catalográfica, foi editada de modo a atender aos objetivos do fixados no Programa FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE, “em conformidade com o Acordo de Empréstimo número 4487BR com o Banco Mundial, no âmbito do Projeto BRA00/027 do PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento” (BRASIL, 2006, p. 02), o que evidencia o alcance dos ditames internacionais no processo de produção e execução das políticas educacionais brasileiras. A concepção dos padrões mínimos de funcionamento das escolas pode ser assumida, elementarmente, a partir dos aspectos de infraestrutura necessários para se efetivar um processo educacional pautado em pressupostos de qualidade ditados pelos organismos internacionais.

No Período de Criação do SME/Santa Rosa há indicação de ampliação no atendimento realizado nas creches municipais, quando ao término do mandato do Gestor Municipal Educacional 01 à frente da SMEJ, contava-se com 12 creches mantidas pela prefeitura. Com isto, se concentram ações no sentido de construções

de espaços para o desenvolvimento destas unidades de educação infantil, pois, conforme relembra o gestor “também vinha num destaque muito grande a questão das creches, da administração anterior e nós tínhamos que dar continuidade” (GME 01).

De outro lado ocorre o fechamento de algumas escolas rurais que, dadas as condições de êxodo da população rural para os bairros e vilas do município, computavam um número reduzido de alunos, o que dificultava a manutenção da estrutura escolar. Os alunos que permaneciam na zona rural precisavam então ser remanejados para escolas-polo, localizadas igualmente no interior do município. Contudo, os alunos precisavam contar com transporte escolar de modo a atender a necessidade de deslocamento. O GME 01 cita que “houve um ciclo também de encerramento de escolas onde só havia três ou quatro alunos, com alocação para outras escolas, também passamos um período transitório nisto” (GME 01). Além do transporte para alunos da rede municipal se colocava à disposição transporte para alunos de outras redes de ensino que precisavam se deslocar do interior para estudar em escolas urbanas. Em propaganda eleitoral da época, se ressaltava que 1765 estudantes de todos os níveis de ensino da zona rural eram transportados gratuitamente todos os dias e que outros 1.363 estudantes, moradores da zona urbana, tinha transporte subsidiado pela prefeitura (PMDB – PANFLETO ELEITORAL, 2000).

Quanto aos equipamentos necessários para o adequado funcionamento das demandas administrativas das escolas, houve, no Período de Implantação do SME “uma progressiva política de recurso para a informatização das escolas” (GM 01). Neste período foram elaborados projetos para disponibilizar equipamentos de informática às escolas para que fossem utilizados como recurso pedagógico por alunos e professores, contudo, estes laboratórios de informática não chegaram a ser implantados sendo que os alunos da rede municipal foram atendidos em cursos de informática em instituições escolares privadas, com subsídios por parte da SMEJ. A informatização referida pelo Gestor Municipal 01 se limita suprir as necessidades dos espaços burocráticos e funcionais, com equipamentos à disposição das secretarias e direções escolares.

Ao aderir ao Programa de Metas Todos pela Educação, implementado pelo governo federal, o município de Santa Rosa elabora, em 2008 a primeira versão do

PAR – Plano de Ações Articuladas que posteriormente, em 2009, é revisado. Neste documento é elaborado um completo diagnóstico da realidade educacional municipal em quatro áreas configuradas em: 01) Gestão Educacional; 02) Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; 03) Práticas Pedagógicas e Avaliação e 04) Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

A elaboração do PAR, através de uma comissão composta por professores, pais, diretores e pessoal da SMEJ, tornou possível que fosse celebrado convênio entre União, através do Ministério da Educação, e o Município quando, na área de Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos foram definidas nove ações que assim se apresentam: disponibilização de kits de materiais didáticos às unidades escolares; formação continuada de 15 professores para o uso pedagógico das tecnologias da informação e da comunicação; disponibilização de 01 kit de material para subsidiar levantamento de informações, pelo PROINFO – Programa Nacional de Tecnologia Educacional; implantação em 10 escolas de programa de conexão à rede mundial de computadores, pelo PROINFO – Banda Larga nas Escolas e GESAC (Programa de inclusão digital do Governo Federal, coordenado pelo Ministério das Comunicações); adequação, em conjunto com a SME, de 01 unidade escolar tornando-a acessível às pessoas com deficiência pelo SEESP – Acessibilidade; implantação em 3 unidades escolares de salas de recursos multifuncionais, pela SEESP – Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais; disponibilização de recursos para 01 unidade escolar para adequação das salas que receberão os laboratórios de informática, pelo PROINFO – PDDE; implantação em 10 unidades escolares de laboratório de Informática, pelo Proinfo – Programa Nacional de Tecnologia Educacional; Capacitação de 02 servidores da SME para utilização da metodologia do LSE – Levantamento da Situação (BRASIL/SANTA ROSA, 2009).

Face ao convênio firmado entre União e Município, através do PAR, a informatização das escolas é efetivada plenamente no Período de Consolidação do SME. Lembra o Gestor Municipal 02 que “uma das metas da administração foi cumprida na integralidade, atingindo 100% de laboratórios de informática com internet nas Escolas de Ensino Fundamental da Rede Municipal. É importante ressaltar as parcerias com o

governo federal que nos permitiu a adesão aos programas, PROINFO, para os computadores e a internet e a prefeitura disponibilizou a contrapartida (GM 02).

No que se refere à Educação Infantil o mesmo gestor indica que ocorreu “a ampliação das vagas nas escolas infantis, para que mães possam trabalhar e desta forma contribuir para a renda familiar, meta alcançada em mais de 52% em três anos” (GM 02). Considerando as questões climáticas da região, que na estação do verão chega a uma temperatura extremada de 40° e no inverno cai para 0°, o que ocasiona dificuldades nas práticas esportivas prejudicando alunos e professores nas aulas de educação física, o governo deste período informa que “temos como meta termos 100% das quadras de esportes das escolas com cobertura. Em três escolas a coberturas de quadras foram concluídas, quatro estão em obras e uma aguardando liberação da Caixa Federal, pois o recurso vem de uma emenda parlamentar (GM 02).

Dentre os aspectos de infraestrutura o Gestor Municipal 02 cita que as melhorias dos espaços pedagógicos são percebidas dentro de uma dinâmica que visa à qualidade educacional, pois, “a bandeira é qualificar a educação pública municipal para que os alunos tenham uma melhor aprendizagem e os professores e os funcionários, melhores condições de trabalho. Para isso qualificamos os espaços pedagógicos em todas as escolas da rede municipal de ensino e intensificamos a formação de professores” (GM 02).

As questões de reformas e ampliações de espaços bem como de recursos tecnológicos e de equipamentos são destacados pelo Gestor Municipal Educacional 03 que segue o mesmo direcionamento já citado pelo gestor municipal do período, ou seja, “tivemos que melhorar espaços físicos no geral, nas escolas como um todo, construímos escolas, reformamos, compramos equipamentos, no sentido de melhorar as condições de trabalho dos professores e funcionários e melhorar a aprendizagem dos alunos (GME 03). Também, em sua fala, destaca que “tivemos e ainda temos muitos desafios porque tínhamos um conjunto de coisas para dar conta. Para fortalecer a educação no município nós precisaríamos ajustar mais as relações entre o SME e também buscar a qualificação da educação através da formação, da melhoria dos espaços físicos e de

aprendizagem, e quando se prioriza isto é para o Sistema como um todo: nas escolas, na SMEJ e no CME” (GME 03).

Apenas atender as demandas de infraestrutura das escolas municipais não é suficiente para que o SME funcione adequadamente. Além desta preocupação o atendimento de demandas do Conselho Municipal de Educação também precisa estar na lista de prioridades, pois, se este colegiado não tiver as condições mínimas de estrutura, equipamentos e pessoal, a atuação poderá ser limitada em propósito de acompanhamento, normatização, proposição e fiscalização das ações educacionais locais. Neste sentido, o Gestor Municipal 02 confirma que “as formações aos conselheiros e local equipado para o funcionamento do CME, também tem o objetivo de fortalecer SME que abrange o CME, a SMEJ e as Escolas” (GM 02). No entendimento do Gestor Educacional 03 a administração em exercício no Período de Consolidação do SME priorizou “... a infraestrutura do Conselho também com equipamentos novos, com espaço locado mas definido só para o CME, também material de informática, para que o trabalho do CME possa ser agilizado” (GME 03). Lembra ainda o Presidente do CME 04 que para uma atuação cada vez mais qualificada o colegiado, necessita, além dos espaços físicos e equipamentos, da “existência da técnica para atuar no CME [o que] é muito positivo e importante. Sem isso o CME não vai funcionar” (PRESID 09).

7.3 Processos de Formação dos Sujeitos do Sistema Municipal de Ensino

Na categoria formação torna-se necessário explicitar que os sujeitos formuladores das políticas educacionais no Município de Santa Rosa/RS mencionam dois aspectos essenciais: a formação continuada dos professores e a formação dos órgãos colegiados. A Figura 13 traz a representação da teia, gerada com o auxílio do *software* de análise, momento em que se visualizam as referências feitas em cada subcategoria, quando a Formação de Professores é citada 12 vezes na fala dos sujeitos participantes deste estudo e a formação dos órgãos colegiados tem nove indicações.

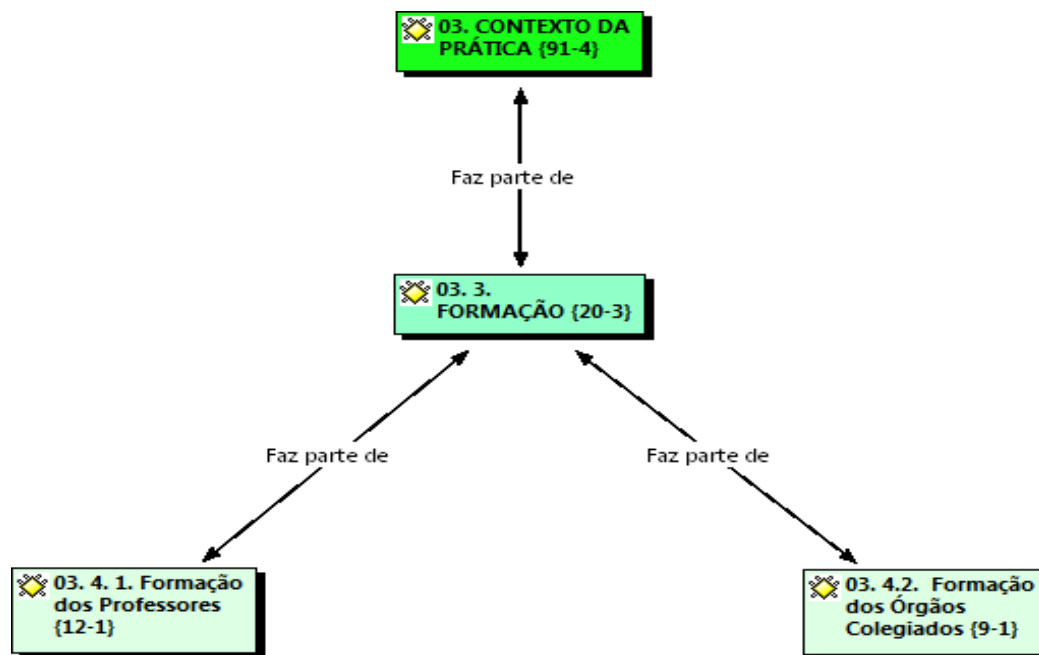


Figura 13 – Teia gerada com o auxílio do *software* Atlas/ti, com a representação das subcategorias que emergem a partir da categoria Formação.
Fonte: Produção própria

A apreciação em torno da temática da formação continuada de professores e dos sujeitos que se inter-relacionam nas situações de organização e planejamento da educação pública permite a reflexão sobre o *locus* do Sistema Municipal de Ensino, como espaço de múltiplas e significativas aprendizagens. Assim se insere como pertinente, neste estudo, a discussão das subcategorias que se reportam à formação de professores e à formação os órgão colegiados.

7.3.1 A formação continuada dos professores

A discussão sobre a qualidade da escola, frente aos processos de universalização do acesso e as novas exigências impostas pela sociedade globalizada, especialmente a partir dos anos de 1990, requer que sejam considerados os processos de formação inicial e continuada dos professores como condição elementar para se alcançar os propósitos educacionais.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB nº 9.394 apresenta esta prerrogativa quando aborda da formação de professores como essencial à melhoria

da qualidade do ensino da escola pública, que, frente às inúmeras crises e necessidades é considerada precária, na observação por vários estudiosos da temática (OLIVEIRA, 2003; SHIROMA, 2003; BARRETO, 2003).

Preconiza a legislação educacional brasileira, em seu Artigo 67 que

Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público: I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; III - piso salarial profissional; IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho; V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; VI - condições adequadas de trabalho (BRASIL, 1996, Art. 67).

A formação continuada dos professores, entendida no contexto da lei educacional brasileira, deve ser uma política em uso no espaço dos sistemas de ensino, de modo que os profissionais que atuam na docência sejam contemplados em programas de formação, na progressão na carreira, na organização da escola e de seus espaços pedagógicos.

A concepção de Alarcão (1998) expressa que a formação continuada precisa proporcionar o desenvolvimento da dimensão profissional na complexidade. Com isto, se espera que a mesma possa dar conta da atualização inerente ao progresso dos conhecimentos científicos que não se limitam apenas às ações de reciclagens acadêmicas, mas, que de modo peculiar, considere toda a experiência profissional adquirida pelos docentes, a reflexão formativa e a prática da investigação coletiva a partir do próprio contexto escolar.

Ao considerar a formação continuada de professores é preciso se levar em conta a pluralidade do saber docente que é “formado pelo amálgama, mais ou menos coerente, de saberes oriundos da formação profissional e de saberes disciplinares, curriculares e experienciais” (TARDIF, 2002, p.36). Isto pressupõe a ruptura na cultura do isolamento profissional, pois, o sentido da formação necessária aos professores se expressa na participação efetiva dos mesmos em situações ampliadas de discussões, debates e de reivindicações, bem como nos trabalhos e projetos por eles desenvolvidos. Esta consciência pode ser percebida, conforme discute Day (2001), como práticas de desenvolvimento profissional docente que

dependem “de suas vidas pessoais e profissionais e das políticas e contextos escolares nos quais realizam a sua atividade docente” (DAY, 2001, p. 15).

O propósito da atuação profissional docente se fundamenta, conforme entendido por Marques (2006) em experiências, argumentações, competências técnico-científicas e em competências comunicativas. É, portanto, neste espaço que se inserem “os imperativos indeclináveis da formação continuada” (Ibid., p. 204), que se projetam quer na dimensão de resposta aos problemas emergentes de um contexto em permanente transformação, quer na adaptação e acompanhamento de avanços significativos nos campos tecnológicos e científicos e das conquistas sociais, quer no sentido da reconstrução permanente, por parte do coletivo da profissão, dos instrumentos da elucidação pedagógica e da organização e condução das próprias práticas.

Neste prisma se percebe a formação continuada como elemento essencial no exercício da profissão. Isto requer que sejam contemplados os próprios lugares e tempos onde atua o professor, que é sem dúvida o *locus* da sala de aula e da escola – considerados espaços de referência de todo o processo formativo. Conforme argumento de Marques (2006, p. 208) “em todas as suas instâncias, quer nas preparatórias, quer nas que se seguem a título de formação continuada, tudo se deve organizar e conduzir em função do ensino-aprendizagem mediado pela docência e pela escola”.

Não obstante, há que se considerar, a partir da análise de Day (2001) que tanto a falta de investimentos na formação continuada quanto à falta de proposições de ações por parte das agências promotoras de formação (órgãos do SME) podem desestimular e deixar de responder as necessidades de reais de desenvolvimento dos profissionais da docência.

No caso do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS, percebe-se, no Período de Criação do SME, que se efetivou uma política de formação continuada de professores que envolvia, além dos educadores da rede municipal de ensino, também educadores das redes particular e estadual, inclusive com participação de professores vindos de outros municípios da região. O Gestor Municipal Educacional 01 refere que “os encontros de educação que a Secretaria Municipal de Educação de Santa Rosa realizou foram um ápice de atividades desenvolvidas com nomes nacionais e inclusive

internacional, que nós trouxemos aqui, das mais diversas áreas do saber, dentro da formação dos nossos professores e também em favorecimento das escolas particulares na época, e também as estaduais. Mas foi um marco que por si só foi uma ampla divulgação, pelo conteúdo, pela profundidade, pela extensão, porque isto mexia praticamente com todo o município" (GME 01).

Sob a denominação de Encontro de Educação ocorreram diversos momentos de formação docente promovidos pela Secretaria Municipal de Educação, com convidados originários de várias regiões do país "onde também se atualizava muito a preocupação da questão do professor, com uma formação continuada, e ao mesmo tempo um aprofundamento dos princípios educacionais para serem aplicados na rede municipal de Santa Rosa" (GME 01).

O Gestor Municipal Educacional 01 relembra ainda que "Santa Rosa se tornou um referencial na época, pois, foram muitos marcantes os nossos encontros, onde os municípios da região paravam suas atividades escolares e vinham todos participar das atividades educacionais de Santa Rosa. Então isto também foi um marco muito grande, que não ficou não só em nível do município, mas ficou em nível regional muito forte e até estadual, pois pessoas até de outros municípios distantes vinham também participar pela importância e interesse que tinham em relação aos educadores que vinham aqui trabalhar" (GME 01).

Os Encontros Regionais ou Municipais de Educação realizados no período foram de curta duração, sendo a carga horária fixada entre quatro e oito horas. Outros encontros com maior carga horária foram desenvolvidos, para atender as necessidades de formação na área de educação infantil e em educação especial (em parceria com a APAE/Santa Rosa).

Ainda que outros momentos de formação específica, em cada área de estudo, tenham ocorrido no Período de Criação do SME, sob o fomento e organização da Secretaria de Educação, são apresentados neste estudo, os principais Encontros de Educação, que envolveram de modo amplo a maioria dos professores, conforme Quadro 24:

FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES PERÍODO DE CRIAÇÃO DO SME		
Atividade de Formação/Ano de Realização/Carga Horária	Temas	Formadores
<ul style="list-style-type: none"> • X Encontro Regional e XVIII Encontro Municipal de Educação, 1997, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • O prazer da escola: educar, construir, avaliar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rubem Alves
<ul style="list-style-type: none"> • XI Encontro Regional e XIX Encontro Municipal de Educação, 1997, 08 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação: construção, reflexão e transformação da prática educativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Celso dos Santos Vasconcellos
<ul style="list-style-type: none"> • XII Encontro Regional e XX Encontro Municipal de Educação, 1997, 08 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação numa perspectiva dos excluídos e sistematizadora. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marcos Sandrini • Iselda Teresinha Sausen Feil
<ul style="list-style-type: none"> • XIII Encontro Regional e XXI Encontro Municipal de Educação, 1998, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • A escola e os desafios na construção da cidadania. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gaudêncio Frigotto
<ul style="list-style-type: none"> • XXIII Encontro Municipal de Educação, 1999, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • A evolução cultural e o perfil do professor para os novos tempos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Carlos César Inácio
<ul style="list-style-type: none"> • I Encontro Regional de Educação Infantil, 1998, 40 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • Berçário e Pré-escola, folclore infantil, atividades físicas e oficinas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Paulo Inocente Rodrigues da Silva
<ul style="list-style-type: none"> • XV Encontro Regional e XXIV Encontro Municipal de Educação, 1999, 08 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inteligências Múltiplas e o novo contexto cultura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kátia Stocco Smole
<ul style="list-style-type: none"> • Seminário Estadual de Educação Especial, 1999, 20 h. (Em parceria com a APAE/Santa Rosa) 	<ul style="list-style-type: none"> • Caminhos alternativos nas dificuldades do aprender 	<ul style="list-style-type: none"> • Izabel Neves Ferreira

Quadro 24 – Programa de Formação Continuada de Professores desenvolvido no âmbito do SME/Santa Rosa em seu Período de Criação.

Fonte: Produção própria, a partir de documentos particulares

Os encontros de formação continuada realizados no Período de Criação do SME estiveram articulados com a Proposta Pedagógica da Rede Municipal de Ensino, que se centrou na temática da *Educação, escola e cidadania*, com enfoque voltado para a *qualidade e conhecimento*. Esta proposta, conforme já mencionado anteriormente, foi elaborada no início do governo (1997) sob a coordenação da Secretaria de Educação com a participação de todos os professores desta rede de ensino. As temáticas em discussão, associada aos formadores com larga experiência na área educacional possibilitaram revisitar questões do ambiente escolar, como avaliação, cultura, aprendizagem e perfil do professor.

Além dos encontros de formação oportunizados neste período, os professores da rede municipal contaram com a organização através de coordenações de área, quando um profissional da Secretaria de Educação articulava o processo formativo nas distintas áreas curriculares.

No que diz respeito às oportunidades de formação continuada aos professores municipais, no Período de Implantação do SME, as ações formativas receberam a denominação de Congressos que, na visão do Gestor Municipal 01 contaram com formadores qualificados que “interagiram com nossa equipe em uma interação que permitiu que pudéssemos propiciar para nossa equipe pedagógica uma noção do que estava acontecendo, a realidade nacional, estadual e local e a partir dessa percepção fazer um diagnóstico da realidade, ver quais eram as ações que seriam mais adequadas para fazermos o SME” (GM 01).

A preocupação com a qualidade do ensino municipal esteve presente quando da tomada de decisão sobre a proposta de formação docente efetivada pela SMEJ, que, na visão do gestor titular desta pasta, teve a prioridade da “qualificação dos professores, foi bastante forte isto, foi uma ação que empreendemos bastante, tentando fazer com que a qualidade do ensino melhorasse” (GME 02).

Ao longo de oito anos foram realizados quatro grandes eventos objetivando a formação continuada de professores. No primeiro ano a SMEJ desenvolveu um Curso de Capacitação em Educação Ambiental e Cidadania, com 60 horas e em período subsequentes foram realizados três Congressos Nacionais de Educação que envolveram, além da participação dos professores municipais, também professores da rede estadual e particular. Os congressos realizados, com carga horária entre horas 50 e 60 horas, contaram com a participação, enquanto convidados, de diversos professores de variadas instituições, como palestrantes ou mesmos como organizadores de oficinas.

O Gestor Municipal Educacional 02 destaca a “participação dos professores, pois foram vários cursos de formação, no sentido de melhorar a metodologia de trabalho, acompanhar mais de perto a situação das escolas... foram realizados os Congressos, mais os cursos e toda a formação que era definida por ano, por tema, então só se trabalhava determinadas questões, e esses assuntos da formação de professores sempre eram definidos

pela supervisão, mas, como levantamento da realidade que as escolas demonstravam, das demandas e necessidades que entendiam que era necessário trabalhar” (GME 02).

A formação continuada foi efetivada também através de reuniões e estudos nas áreas curriculares através de diversos encontros locais nos quais os professores da rede municipal tiveram a oportunidade de trocar experiências e aprendizagens no exercício da docência. No Quadro 25 são listados os principais eventos de formação continuada proporcionados pela SMEJ no Período de Implantação do SME e que contaram com a participação de todos os professores municipais.

FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES PERÍODO DE IMPLANTAÇÃO DO SME		
Atividade de Formação/Ano de Realização/Carga Horária	Temas	Formadores
<ul style="list-style-type: none"> • Curso de Capacitação em Educação Ambiental e Cidadania, 2001, 60 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • Educação Ambiental e Cidadania 	<ul style="list-style-type: none"> • Rodrigo Berté
<ul style="list-style-type: none"> • I Congresso Nacional de Educação, 2002, 60 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • Visão da Ciência Moderna. • A inteireza do Ser. • Educação para o pensar. • Indisciplina da sala de Aula. • Ética, temas transversais, Parâmetros curriculares nacionais e escola atual. • Habilidades e Competências. • Gestão do Stress. • Os desafios dos mestres no novo milênio: reencantar a sala de aula, resgatando valores. • Workshops 	<ul style="list-style-type: none"> • Aurélio Bolsanello • Roberto Crema • Sílvio Wonsovics • Joe Garcia • Marcos Cordioli • Vasco Moretto • Marly Maria Weber • J. A. Liévore • Diversosicineiros
<ul style="list-style-type: none"> • II Congresso Nacional de Educação, 2004, 60 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • O Estatuto da Criança e do Adolescente e a escola: mitos a desconstruir. • Avaliação da aprendizagem: quando o foco é a valorização humana. 	<ul style="list-style-type: none"> • João Batista Costa Saraiva • Ivo José Both

Atividade de Formação/Ano de Realização/Carga Horária	Temas	Formadores
<ul style="list-style-type: none"> • II Congresso Nacional de Educação, 2004, 60 h. (Continuação) 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformar atitudes e crises em oportunidades: incentivo à iniciativa e criatividade a fim de criar líderes com capacidade de resolução • Currículo como política cultural: espaço de produção de diferenças • O papel social do professor e a qualidade da Educação • O perfil do novo professor e a educação emancipatória • Desbloqueando os medos de amar para viver melhor • Workshops 	<ul style="list-style-type: none"> • Steven Dubner • Márcia Lise Lunardi • Marly Maria Weber • César Nunes • Maria Albina Werlang • Diversos oficinairos
<ul style="list-style-type: none"> • III Congresso Nacional de Educação, 2008, 50 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • Educação e Diversidade • Gênero e sexualidade: problematizando regras sociais e construindo práticas • Educar para ser • Processos e práticas de gestão de pessoas na escola • A relação família/escola • Uma escola que temos Outra, a escola que sonhamos • Diversidade e Educação: Relatos de experiências 	<ul style="list-style-type: none"> • Marlene Rozek • Elisiane Pasini • Maria Augusta Sanches Rossini • Heloisa Lück • Jaques Schlosser • Luiz Barco • Relatos de escolas Municipais

Quadro 25 – Programa de Formação Continuada de Professores desenvolvido no âmbito do SME/Santa Rosa em seu Período de Implantação.

Fonte: Produção própria, a partir de documentos particulares

Pela amplitude dos temas abordados e pela listagem de formadores, associada à carga horária considerável, se percebe um engajamento da SMEJ no sentido de propiciar a formação continuada dos professores que contemplassem questões que vão desde o campo social, ao ambiental e ao educacional/escolar.

Além da formação proporcionada pela SMEJ, enquanto órgão responsável pela condução e execução das políticas públicas municipais, houve no período um incentivo à capacitação docente em cursos de formação inicial, destinada aos professores que não possuíam licenciatura bem como a participação em cursos de especialização na área da educação, sendo alguns profissionais liberados para estes cursos, com subsídios. Diz o Gestor Municipal 01: “uma das coisas que a procuramos nos dedicar foi a qualificação profissional dos professores. Ensejando, o próprio congresso era um deles, mas favorecendo a participação em cursos, criamos e apoiamos políticas que até permitiam que alguns professores saíssem para fazer cursos sem prejuízo de sua remuneração” (GM 01).

Avaliando as políticas de formação de professores desenvolvidas no período o Gestor Municipal 01 ressalta: “tenho a convicção que uma das razões que o nosso SME avançou foi que nós temos uma equipe de educadores qualificados, nós estimulamos isto, mas, a autoestima dos próprios profissionais eles sempre se qualificaram em termos acadêmicos, mas também em termos de participação em cursos”.

As ações de formação continuada dos professores municipais no Período de Consolidação do SME são desenvolvidas sob a forma encontros que propiciam discussões sobre o Processo de Ressignificação da Escola. Ao longo dos últimos quatro anos ocorreram encontros gerais que envolveram todos os professores da rede municipal de ensino e também formação em cada área curricular sendo que, nestes momentos formativos, buscou-se priorizar a leitura da realidade, o aprofundamento teórico, a reelaboração dos Projetos Político-Pedagógicos, dos Regimentos Escolares e dos Planos de Estudos.

Na ótica do Gestor Municipal 03 temáticas importantes foram foco de discussões no Período de Consolidação do SME/Santa Rosa uma vez que “o atendimento educacional especializado, as salas de recursos e a formação continuada dos profissionais” esteve articulado às propostas que emanam da Conferência Pedagógica que, em seu entendimento “preocupou-se com toda esta questão de olhar a escola, olhar a realidade e perceber as diferenças e ao mesmo tempo em que se trabalha com todos também se busca esta qualificação. Esta qualificação e este apoio está sendo

gado e as pessoas estão se abrindo, estão buscando o novo e isto é o mais importante (GME 03).

No Quadro 26 são apresentados os encontros gerais promovidos pela SMEJ no Período de Consolidação do SME/Santa Rosa.

FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES PERÍODO DE CONSOLIDAÇÃO DO SME		
Atividade de Formação/Ano de Realização/Carga Horária	Temas	Formadores
<ul style="list-style-type: none"> Encontro Abertura ano letivo, 2009, 04h. 	<ul style="list-style-type: none"> Qualidade e Equidade da Escola Básica Proposta Pedagógica da Rede Municipal de Ensino 	<ul style="list-style-type: none"> Sueli de Menezes Pereira Neusete Rigo
<ul style="list-style-type: none"> Encontros de Formação Continuada por áreas de estudos ao longo do ano, 2009, sem informação de h. 	<ul style="list-style-type: none"> CONAE Levantamento da realidade e necessidade das áreas de estudos 	<ul style="list-style-type: none"> Equipe da SMEJ
<ul style="list-style-type: none"> Encontro, 2010, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> A Escola como Espaço de Transformação Social Responsabilidade, Representatividade e Respeito ao Cidadão Possibilidades para a Construção da Escola Democrática e de Qualidade Social Educação Inclusiva: reconhecer as diferenças para promover a inclusão social O Currículo Escolar e Cultura: desafios contemporâneos Professor na Atualidade: limites entre o Desejo e as Necessidades 	<ul style="list-style-type: none"> Antônio Inácio Andrioli Leandro Steiger e Cláudia Nunes Izabel Letícia Medeiros Márcia Doralina Alves Izabel Letícia Medeiros Janete Teresinha de Aquino Goulart
<ul style="list-style-type: none"> Encontro, 2010, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> A Democratização da Escola e os Conselhos Escolares 	<ul style="list-style-type: none"> Neusete Rigo
<ul style="list-style-type: none"> Encontro, 2010, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> Processo de Ressignificação da Escola – Pesquisa da Realidade 	<ul style="list-style-type: none"> Neusete Rigo
<ul style="list-style-type: none"> Encontro, 2010, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> Entender como se aprende, para aprender como se ensina 	<ul style="list-style-type: none"> Júlio César Furtado dos Santos

Atividade de Formação/Ano de Realização/Carga Horária	Temas	Formadores
<ul style="list-style-type: none"> Encontro, 2010, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> Currículo Escolar Diversidade Cultural Educação Ambiental na Escola Questões de Gênero 	<ul style="list-style-type: none"> Neusete Rigo Neusa Machado Caroline Schreiner Iondir Pretto
<ul style="list-style-type: none"> Encontro, 2010, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> Inclusão de Todos e de Cada Um: O Desafio de Educar Hoje 	<ul style="list-style-type: none"> Iara Salete Caierão
<ul style="list-style-type: none"> Encontro, 2010, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> Processo de Construção do Conhecimento 	<ul style="list-style-type: none"> Sílvia Colombo
<ul style="list-style-type: none"> Encontro, 2010, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> Metodologia e Tempo 	<ul style="list-style-type: none"> Neusete Rigo
<ul style="list-style-type: none"> Encontro, 2010, 04 horas. 	<ul style="list-style-type: none"> Avaliação Emancipatória: Sentido e Procedimentos 	<ul style="list-style-type: none"> Eronita Silva Barcelos
<ul style="list-style-type: none"> Encontro, 2010, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> Relações de Poder, Estrutura Organizacional da Escola e Formação dos/as Professores/as 	<ul style="list-style-type: none"> Neusete Rigo
<ul style="list-style-type: none"> Encontro, 2011, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> A Escola enquanto Espaço Democrático de Educação na Diversidade 	<ul style="list-style-type: none"> Larry Antônio Wizniewski
<ul style="list-style-type: none"> Encontro, 2011, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> Construção da Escola Democrática e de Qualidade Social: retomada das ações 	<ul style="list-style-type: none"> Neli Cadaval da Costa
<ul style="list-style-type: none"> Encontro, 2011, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> Projeto Político-Pedagógico: significados e princípios de elaboração 	<ul style="list-style-type: none"> Celso dos Santos Vasconcellos
<ul style="list-style-type: none"> Encontro, 2011, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> A Democratização da Escola e a Participação da Comunidade Escolar 	<ul style="list-style-type: none"> Danilo Gandin
<ul style="list-style-type: none"> Encontro, 2011, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> A Especificidade da Educação nos Marcos de uma Sociedade Republicana 	<ul style="list-style-type: none"> Paulo Evaldo Fensterseifer
<ul style="list-style-type: none"> Encontro, 2011, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> Projeto Político-Pedagógico 	<ul style="list-style-type: none"> Hedi Maria Luft
<ul style="list-style-type: none"> Formação Continuada para Professores da Educação Infantil, 2010 e 2011, 56h. 	<ul style="list-style-type: none"> Temática Geral: "Processo de Ressignificação da Escola Pública Municipal de Educação Infantil – Currículo e Projeto Político-Pedagógico" Escolas de Educação Infantil: um espaço de desenvolvimento da criança 	<ul style="list-style-type: none"> Sílvia Colombo

Atividade de Formação/Ano de Realização/Carga Horária	Temas	Formadores
(Continuação) <ul style="list-style-type: none"> Formação Continuada para Professores da Educação Infantil, 2010 e 2011, 56h. 	<ul style="list-style-type: none"> Escola Inclusiva A criança de 0 a 5 anos e suas possibilidades de aprendizagem A Escola enquanto Espaço Democrático de Educação na Diversidade Projeto Político-Pedagógico: significados e princípios de elaboração A música na Educação Infantil A inclusão e o fazer docente Jogos dramáticos Jogos cooperativos Educação Infantil: princípios e pressupostos Educação Infantil: possibilidades e perspectivas Profissionais da Educação Infantil: formação, identidade, exigências, responsabilidades O Projeto Político Pedagógico e a organização do trabalho pedagógico na Educação Infantil, o currículo e a avaliação na Educação Infantil 	<ul style="list-style-type: none"> Iara Salete Caierão Luciana Motta Marilene Silva Larry Antônio Wizniewski Celso dos Santos Vasconcellos Eduardo Guedes Pacheco Lucy Baptista Artur José Pinto Ubiratan Tauber da Luz Naíma Marmitt Wadi Naíma Marmitt Wadi Naíma Marmitt Wadi Naíma Marmitt Wadi

Quadro 26 – Programa de Formação Continuada de Professores desenvolvido no âmbito do SME/Santa Rosa em seu Período de Consolidação.

Fonte: Produção própria, a partir de informações junto à SMEJ

A participação de formadores do próprio contexto local ou regional se mostra como uma estratégia adotada pela SMEJ para valorização de educadores que conhecem, de perto, a realidade da educação municipal de Santa Rosa. Além destes formadores constata-se a participação de outros pesquisadores da realidade do ensino básico, muitos deles comprometidos com a percepção político-ideológica que fundamenta as ações da gestão educacional.

O Gestor Municipal Educacional 03 ressalta que a formação continuada desenvolvida no Período de Consolidação do SME tem “o respaldo da política federal

também que nos proporciona muitas vezes, inclusive, a formação para órgãos como CME, escolas e SMEJ". Os encontros de formação, com temas relacionados à proposta que contempla o Processo de Ressignificação da Escola, se constituem em elementos essenciais para que os educadores reflitam a sua condição profissional e pedagógica e seu papel diante dos desafios da educação contemporânea.

A partir dos eventos realizados em cada período de existência do SME/Santa Rosa observa-se uma tentativa, por parte do órgão executor das políticas educacionais, em apresentar propostas de formação continuada que estivessem calcadas nos projetos orientadores de cada administração, com temas que expressam questões conceituais imbricadas, por vezes, em concepções políticas e/ou ideológicas que sustentam as diretrizes do governo no poder municipal.

As propostas desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação e Juventude são imprescindíveis para que se alcancem os objetivos da formação continuada dos professores ligados a esta rede de ensino. Os *Referenciais para a Formação de Professores* (BRASIL, 1999) já explicitavam que este órgão, através da organização e promoção de cursos, eventos de atualização e aperfeiçoamentos pode fazer um acompanhamento mais sistematizado das equipes escolares, além de fixar diretrizes gerais de trabalho e prover as unidades escolares materiais e de subsídios para que as propostas sejam executadas na prática.

Os propósitos da formação dos professores realizadas no âmbito do SME/Santa Rosa atendem finalidades individuais e pontuais sob aspectos pedagógicos relacionados aos enfoques de organização da educação local, mas não se pode deixar de mencionar que, paulatinamente, atendem também a uma perspectiva de utilidade social. Conforme refere Formosinho (1991) a formação contínua dos professores parte do escopo principal do aperfeiçoamento pessoal e social de cada professor, considerando uma perspectiva de educação permanente. Contudo, "tal aperfeiçoamento tem um efeito positivo no sistema escolar se se traduzir na melhoria da qualidade da educação oferecida às crianças" (FORMOSINHO, 1991, p. 238).

É, pois, sob o enfoque da finalidade individual que as práticas de formação continuada de professores, realizadas no contexto do SME/Santa Rosa, se assentam em um primeiro momento, sendo que, para atender à finalidade de

unidade social deve-se considerar cada vez mais a realidade do professor municipal, suas experiências e práticas profissionais, os sentidos que se operam na dinâmica de ensino e aprendizagem e os resultados das interações formativas no espaço da escola. Esta ação deve ser parte de um processo permanente, construído ao longo da vida dos professores a qual, partindo da realidade em que o educador está inserido e da compreensão das transformações pelas quais o mundo está passando, possibilita o reconhecimento dos rumos da educação e de seu próprio trabalho educativo.

Não obstante, urge que a formação continuada dos professores desenvolvidas no âmbito do SME – quer nas propostas que se originam nos órgãos formuladores das políticas, quer nas próprias unidades escolares que necessariamente devem pensar propostas de formação nos espaços educativos – transite pela percepção de que, “nenhuma teoria da transformação social do mundo comove sequer, se não parte de uma compreensão do homem e da mulher como seres fazedores de história e por ela feitos, seres de decisão, da ruptura, da opção” (FREIRE, 2006, p.129). Portanto, a formação continuada não pode se fazer dissociada da formação política do professor sendo que, se trilhados no mesmo caminho, estes dois enfoques poderão projetar novos horizontes no sentido da construção de uma escola pública, democrática e de qualidade social.

7.3.2 A formação nos órgãos colegiados

A legislação educacional brasileira provoca a comunidade educacional ao desafio de um novo paradigma de gestão em consonância com os anseios de redemocratização da própria sociedade. Neste enfoque, os espaços educativos são pensados como instâncias de articulação entre os diferentes sujeitos que integrados pensam, projetam e implementam um fazer educacional comprometido. Sob o viés deste novo modelo de gestão, os órgãos colegiados são percebidos como canais que propiciam o diálogo, a abertura aos debates, as proposições de políticas públicas e também de fiscalização das ações educacionais.

Com vistas ao fortalecimento da escola pública diferentes órgãos colegiados são apresentados como instrumentos articuladores do processo de democratização

dos espaços educacionais. Dentre estes, destacam-se, no caso do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS, o Conselho Municipal de Educação (CME), o Conselho do FUNDEB, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) – sendo que estes colegiados têm sua atuação em nível macro sistêmico. No contexto das atuações micro sistêmicas, ou seja, nas instituições de ensino, os Conselhos Escolares são instrumentos que favorecem a gestão democrática e participativa da comunidade educativa, ao lado de outros órgãos, como os Grêmios Estudantis e as Associações Círculo de Pais e Mestres.

Como primeiro órgão colegiado, criado em 1990, reorganizado no contexto do surgimento do Sistema Municipal de Ensino em 1999 e inserido na legislação que consolida o SME/Santa Rosa, no ano de 2009, o Conselho Municipal de Educação “é órgão político e administrativo, de caráter deliberativo, normativo, consultivo, e fiscalizador, acerca dos temas que forem de sua competência” (SANTA ROSA, 2009, Art. 2º, Parágrafo Único), portanto este colegiado tem a incumbência de garantir o processo democrático e participativo da educação e um ensino de qualidade no espaço do município.

No Período de Criação do SME o Conselho Municipal de Educação passa a desempenhar funções até então remetidas ao Conselho Estadual de Educação como, por exemplo, normatizar e orientar as questões de organização educacional, abrir e fechar escolas e séries, aprovar regimentos e outros documentos escolares, propor melhorias na educação municipal e fiscalizar ações da SMEJ. Estas funções, assumidas pelo CME/Santa Rosa são entendidas como: a) Função Consultiva; b) Função Propositiva; c) Função Mobilizadora; d) Função Deliberativa; e) Normativa; g) Acompanhamento e controle social e fiscalizadora.

O processo de formação de conselheiros se dá, particularmente no Período de Criação do SME, através da organização e estudos que subsidiariam as ações do colegiado, como estudos para definição de um Regimento Interno, elaboração de documentos, diretrizes e normas. Assim, não são efetivadas ações gerais que se traduzem em formação dos conselheiros municipais, apenas há preocupação com as questões de organização interna deste colegiado. Para assessoria a este processo o Poder Executivo, através da Secretaria Municipal de Educação, realiza concurso público para o cargo de Técnico para atuar no Sistema Municipal de Ensino, quando então duas profissionais são nomeadas para exercer atividades

junto ao SME, sendo uma delas com atividades exclusivas junto ao CME e a outra atuando na Secretaria de Educação, em revezamento nestes dois órgãos, ao longo dos períodos.

O papel destas profissionais, no acompanhamento, orientação e assessoria ao trabalho realizado pelos conselheiros no espaço do CME é extremamente importante e sinaliza a possibilidade de um trabalho articulado, que atenda as bases legais da educação nacional e aos aspectos constitutivos da educação local. Neste sentido, o Gestor Municipal Educacional 01 explica que *“se colocou neste quadro o concurso para técnico em assuntos educacionais e foi feito o concurso e admitidas duas técnicas para o SME que foram dando embasamento à estruturação desse sistema vinculado também à Secretaria de Educação, mas, onde se buscou mais de perto o conhecimento legislativo educacional”* (GME 01).

A ação da Assessora Técnica do CME é destacada como fundamental na formação dos conselheiros que desempenham um serviço de relevante interesse público, de forma totalmente voluntária, sendo muitos conselheiros leigos, provenientes de entidades ou órgãos não ligados diretamente à educação, o que é ressaltado pelo Presidente 04 quando afirma: *“a única profissional de que dispúnhamos no CME era uma assessora técnica concursada para tal para nos assessorar a respeito das leis referentes ao Conselho já que todos os conselheiros eram pessoas leigas e voluntárias”*.

No Período de Implantação do SME as atividades de formação aos conselheiros municipais de educação contaram com subsídio da SMEJ que oportunizou que alguns integrantes do colegiado buscassem qualificação em eventos realizados no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

O Gestor Municipal Educacional 02 cita que *“em termos de formação do CME tivemos dois grandes eventos promovidos pelo MEC, em Porto Alegre, em que participamos, e procurei buscar junto ao prefeito para que ele liberasse recursos para que os conselheiros pudessem participar de mais eventos e ter esta formação”*.

As ações de formação, apresentadas no Quadro 27, trazem informações dos momentos de estudos e capacitações oportunizados aos conselheiros atuando no CME no Período de Implantação do SME.

FORMAÇÃO PARA CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO PERÍODO DE IMPLANTAÇÃO DO SME			
Atividade de Formação/Ano de Realização/Carga Horária	Temas	Formadores	Local/Organização
<ul style="list-style-type: none"> • 1º Seminário de Formação para Conselheiros Municipais de Educação; 2002, 08 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • CME: mais um espaço de participação social e consolidação da gestão democrática 	<ul style="list-style-type: none"> • Maria Antonieta Dall'Igna (CEE/RS) • Vera Lúcia R. Zanchet (CEE/RS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Porto Alegre/RS • Organização do Fórum Estadual dos Conselhos Municipais de Educação – FECME/RS
<ul style="list-style-type: none"> • Fórum Regional dos Conselheiros Municipais de Educação, 2002, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formação para Conselheiros Municipais de Educação, legislação, organização dos CMEs e Regimentos dos conselhos 	<ul style="list-style-type: none"> • Neusette Rigo (CME/Santa Rosa) • Sirlei Franz (CME/Santa Rosa) 	<ul style="list-style-type: none"> • Santa Rosa/RS • Organização do CME/Santa Rosa
<ul style="list-style-type: none"> • 2º Seminário de Formação para Conselheiros Municipais de Educação, 2003, 08 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • CME – competências e relações • Papel dos CMEs na construção dos Planos Municipais de Educação 	<ul style="list-style-type: none"> • Vera Lúcia R. Zanchet (CEE/RS) • Sônia Balzano (CEE/RS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Porto Alegre/RS • Organização do Fórum Estadual dos Conselhos Municipais de Educação
<ul style="list-style-type: none"> • Encontro Estadual de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação, 2005, 17 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • Competências, atribuições dos conselheiros em seus municípios 	<ul style="list-style-type: none"> • Vera Lúcia R. Zanchet (CEE/RS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Porto Alegre/RS • Organização do PRÓCONSELHO - MEC
<ul style="list-style-type: none"> • Encontro Regional de Conselhos Municipais de Educação, 2008, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formação para Conselheiros Municipais de Educação 	<ul style="list-style-type: none"> • Vera Lúcia R. Zanchet (CEE/RS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Santa Rosa • Organização do CME/Santa Rosa

Quadro 27 – Formações realizadas para conselheiros municipais de educação de Santa Rosa no Período de Implantação do SME.

Fonte: Produção própria, a partir de informações coletadas junto à Assessoria Técnica do SME/Santa Rosa

Além das formações que os representantes do CME participaram ocorreram diversas reuniões da Regional dos CMEs, tendo por local a cidade de Santa Rosa, por sua localização próxima e facilitada aos demais municípios da região. O objetivo destas formações se pautou na organização e nos aspectos burocráticos referentes

aos colegiados, bem como na troca de informações e de experiências entre conselheiros dos diversos contextos.

As formações ocorridas em Porto Alegre, organizadas pelo Fórum Estadual dos CME e pelo Pró-Conselho – Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (MEC) nas quais participaram representantes do CME/Santa Rosa são indicadores de preocupação de instâncias organizadas e do Poder Público em aparelhar os CME tanto no Estado do Rio Grande do Sul quanto no Brasil, de modo geral. Ressalta-se que a participação dos conselheiros foi possível a partir do financiamento público, promovido pela administração municipal.

No Período de Consolidação do SME/Santa Rosa se intensifica a formação dos conselheiros municipais de educação quando, em uma forte articulação originada no próprio CME, são buscados espaços formativos para o colegiado, tanto na esfera local quanto em participações nos âmbitos regionais e estadual.

No processo de formação aos conselheiros o Executivo Municipal se coloca como parceiro, subsidiando encontros e até mesmo os descolamentos e estadias de conselheiros em eventos fora da cidade ou em eventos internos, muitos deles contando com a colaboração da União, conforme assegura o Gestor Municipal Educacional 03: *“temos sim o respaldo da política federal também que nos proporciona muitas vezes, inclusive, a formação para órgãos como CME, escolas e SMEJ”*.

Os diversos encontros de formação para conselheiros municipais de educação, realizados entre 2009 e o 2º semestre de 2012 podem ser visualizados no Quadro 28.

FORMAÇÃO PARA CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO PERÍODO DE CONSOLIDAÇÃO DO SME			
Atividade de Formação/Ano de Realização/Carga Horária	Temas	Formadores	Local/Organização
<ul style="list-style-type: none"> • Encontro de Formação para os Conselheiros, 2009, 08 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • Papel dos Conselheiros e as atribuições do CME 	<ul style="list-style-type: none"> • Marisa Timm Sari (CEED/RS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Santa Rosa/RS • Organização do CME/Santa Rosa
<ul style="list-style-type: none"> • Fórum Regional dos Conselhos de Educação, 2009, 08 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei do Piso do Magistério e suas implicações; FUNDEB 	<ul style="list-style-type: none"> • Wilson João Weber (FEMERGS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Santa Rosa/RS • Organização do CME/Santa Rosa

Atividade de Formação/Ano de Realização/Carga Horária	Temas	Formadores	Local/Organização
<ul style="list-style-type: none"> Programa de Formação de Conselheiros, 2010, 08 h. 	<ul style="list-style-type: none"> O papel dos Conselhos e dos Conselheiros; Orçamento Público e Controle Social 	<ul style="list-style-type: none"> Diversos Formadores 	<ul style="list-style-type: none"> Santa Rosa/RS Organização da Prefeitura Municipal de Santa Rosa
<ul style="list-style-type: none"> Fórum Regional dos Conselhos Municipais de Educação, 2010, 08 h. 	<ul style="list-style-type: none"> Uma análise do processo de descentralização da Educação no Brasil Educação Infantil: novas normas, mesma intenção 	<ul style="list-style-type: none"> Diego Tormes (UNCME/RS) 	<ul style="list-style-type: none"> Santa Rosa/RS Organização do CME/Santa Rosa
<ul style="list-style-type: none"> Formação para os Conselheiros, 2010, 02 h. 	<ul style="list-style-type: none"> Conferência Nacional de Educação – CONAE 	<ul style="list-style-type: none"> Hedi Maria Luft (UNIJUI) 	<ul style="list-style-type: none"> Santa Rosa/RS Organização do CME/Santa Rosa
<ul style="list-style-type: none"> Seminário Estadual de Educação, 2010, 20 h. 	<ul style="list-style-type: none"> Educação para a cidadania; Proposta do Sistema Articulado de Educação, Federalismo e Regime de Colaboração; Educação Infantil: Responsabilidades Sistema Municipal de Ensino: organização e desafios 	<ul style="list-style-type: none"> Diversos Formadores 	<ul style="list-style-type: none"> Canela/RS Organização da FAMURS, CONSEME–UNDIME/RS e UNCME/RS
<ul style="list-style-type: none"> Formação para os Conselheiros, 2010, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> Educação das relações étnico raciais para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana 	<ul style="list-style-type: none"> Deborá Cristina Thomaz Evangelista (FEMA) 	<ul style="list-style-type: none"> Santa Rosa/RS Organização do CME/Santa Rosa
<ul style="list-style-type: none"> Formação para os Conselheiros, 2010, 04 h. 	<ul style="list-style-type: none"> Educação Especial e AEE 	<ul style="list-style-type: none"> Elisete Fritsch (Escola Visconde de Cairú) Marta Estela Borgmann (UNIJUI) 	<ul style="list-style-type: none"> Santa Rosa/RS Organização do CME/Santa Rosa
<ul style="list-style-type: none"> I Encontro Estadual da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação UNCME/RS, 2010, 20 h. 	<ul style="list-style-type: none"> Os Desafios da Educação Brasileira e os Conselhos Municipais da Educação. 	<ul style="list-style-type: none"> Diversos Formadores 	<ul style="list-style-type: none"> Farroupilha/RS Organização da UNCME/RS

Atividade de Formação/Ano de Realização/Carga Horária	Temas	Formadores	Local/Organização
<ul style="list-style-type: none"> • Formação para Conselheiros, 2011, 02 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • Motivação 	<ul style="list-style-type: none"> • Fernanda Aparecida Szarecki Pezz (Psicóloga SMEJ) 	<ul style="list-style-type: none"> • Santa Rosa/RS • Organização do CME/Santa Rosa
<ul style="list-style-type: none"> • Caravana UNCME- RS Encontro Regional para Conselhos de Educação, 2011, 08 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental • PNE 	<ul style="list-style-type: none"> • Diego Tormes (UNCME/RS) • Marisa Timm Sari (CEED/RS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Santa Rosa/RS • Organização do CME/Santa Rosa
<ul style="list-style-type: none"> • Fórum Regional dos Conselhos Municipais de Educação, 2011, 03 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • Educação Especial: legislação 	<ul style="list-style-type: none"> • Elenir Rehbei (CME Horizontina) 	<ul style="list-style-type: none"> • Santa Rosa/RS • Organização do CME/Santa Rosa
<ul style="list-style-type: none"> • Fórum Regional dos CMEs, 2011, 03 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • Educação Especial com Surdos 	<ul style="list-style-type: none"> • Mara Koling (APADA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Santa Rosa/RS
<ul style="list-style-type: none"> • II Encontro Estadual da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME/RS), 2011, 20 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • O papel dos Conselhos Municipais de Educação frente às políticas públicas municipais 	<ul style="list-style-type: none"> • Ieda Nogueira (UNCME Nacional) • Marisa Timm Sari (CEE/RS) • Renilda Peres Lima (DIPRO/FNDE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Farroupilha/RS • Organização da UNCME/RS
<ul style="list-style-type: none"> • Palestra para os Conselheiros, 2012, 02 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Educacional Brasileiro 	<ul style="list-style-type: none"> • Neusete Rigo (UFFS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Santa Rosa/RS • Organização do CME/Santa Rosa
<ul style="list-style-type: none"> • Palestra para os Conselheiros, 2012, 02 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • Legislação referente a filantropia • Entidades beneficentes da Educação 	<ul style="list-style-type: none"> • Delmira Girardi (Conselho Municipal de Assistência Social/SR) 	<ul style="list-style-type: none"> • Santa Rosa/RS • Organização do CME/Santa Rosa
<ul style="list-style-type: none"> • Caravana UNCME/RS, 2012, 08 h. 	<ul style="list-style-type: none"> • PAR – Plano de Ações Articuladas • Progressão automática x Progressão Continuada dos anos iniciais do Ens. Fundamental 	<ul style="list-style-type: none"> • Diego Tormes (UNCME/RS) • Marlinda Andrade (FNDE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cerro Largo/RS • Organização da UNCME/RS

Quadro 28 – Formações realizadas para conselheiros municipais de educação de Santa Rosa no Período de Consolidação do SME.

Fonte: Produção própria, a partir de informações coletadas junto à Assessoria Técnica do SME/Santa Rosa

A intensa formação proporcionada aos conselheiros municipais de educação, no período de Consolidação do SME, esteve articulada com a ação de retomada dos

trabalhos do Fórum Regional de CME, que se encontrava estagnado, quando então o Presidente do CME 04, sujeito participante desta pesquisa, assume a coordenação desta organização regional e passa a promover formações sistemáticas, conjuntamente com a assessoria técnica do CME/Santa Rosa. Na esfera estadual o projeto da UNCME/RS – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação/RS também vem contribuir para ampliação dos espaços formativos uma vez que este órgão propõe a interiorização da formação de Conselheiros, com diversas atividades, reuniões, seminários realizados nas 25 regionais da FAMURS, envolvendo todos os municípios gaúchos.

A partir de 2010 ocorre a inclusão no orçamento da SMEJ de recursos para subsidiar a formação junto ao CME/Santa Rosa, bem como para aquisição de equipamento e materiais de expediente para uso no órgão colegiado. O Gestor Municipal 02 considera que “as formações aos conselheiros e local equipado para o funcionamento do CME, também tem o objetivo de fortalecer SME que abrange o CME, a SMEJ e as Escolas”.

No dizer do Presidente 04 “é fundamental que o CME funcione bem, mas para isso precisa ser bem instrumentalizado, a SMEJ precisa dar toda infraestrutura necessária para a realização do trabalho do CME. Isso requer sala adequada, com telefone, internet, computador, copiadora, multimídia, livros e revistas atualizadas. Precisa também ter um corpo técnico especializado para dar suporte ao trabalho dos conselheiros”. Isto posto há que se considerar que as necessidades deste colegiado perpassam por questões de ordem estrutural e formativa de seus membros.

A demanda de trabalho do CME aliada à necessidade de formação dos conselheiros é motivo para que seja expressa a solicitação de “cedência do presidente ou secretário para exercer suas funções junto ao CME, [pois] isso vai melhorar a qualidade do trabalho, tendo tempo para planejamento das ações, estudo, divulgação na comunidade” (PRESID 04). Ou seja, a ampliação das responsabilidades atribuídas ao colegiado municipal requer uma formação qualificada de seus membros e pessoal técnico suficiente para gerir os processos que passam pela análise e avaliação do CME.

Quanto aos colegiados situados nos espaços escolares, o GME 03 informa que “além de termos formação para os Conselhos Escolares, nós também tivemos e intensificamos a organização dos Grêmios Estudantis” sinalizando que a SMEJ teve, no Período de Consolidação do SME, uma preocupação com a organização do movimento estudantil quando, através da Coordenadoria de Políticas da Juventude, propõe um diálogo com os estudantes e um trabalho de sensibilização como estímulo à organização dos colegiados que congregam os estudantes. No ano de 2009 a programação esteve voltada para o trabalho de formação de lideranças que já em 2010 resultou na reativação ou criação de Grêmios Estudantis nas escolas da rede municipal de ensino, conforme comemora o gestor: “em algumas escolas que não tinham o Grêmio Estudantil organizado hoje tem, e também com a formação realizada pela coordenadoria da juventude da secretaria” (GME 03).

Como fruto desta mobilização é criado em 2011 o Conselho Municipal da Juventude, com a aprovação da Lei nº 4.800 de 04 de maio, que insere este colegiado composto por 22 membros representativos do Poder Público e de órgãos e entidades não-governamentais com competências consultiva, deliberativa e fiscalizadora dos assuntos referentes às políticas públicas da juventude. O objetivo deste colegiado se articula em assegurar que as políticas públicas para a juventude sejam desenvolvidas no município de Santa Rosa e que contribuam para garantir a integração social, política, cultural e econômica deste segmento significativo da sociedade. O trabalho de formação desenvolvido pela SMEJ culminou na realização da I Conferência Municipal de Políticas da Juventude em Santa Rosa, que contou com a participação, além dos estudantes municipais, também com os alunos das redes estadual e privada, jovens de organizações culturais, esportivas, religiosas e comunitárias que, além de definir Políticas Públicas, também marcou a posse do Conselho Municipal da Juventude. Através deste momento de discussão foram buscadas estratégias de estruturação política e social que pudessem dar suporte ao desenvolvimento da formação cidadã dos jovens santa-rosenses.

No que diz respeito à formação dos Conselhos Escolares, criados em 2010 após aprovação da Lei Gestão Democrática, observa-se uma mobilização na organização destes colegiados, quando a SMEJ passa a orientar o processo de eleição e de criação dos regimentos internos, em cada escola municipal.

Estas ações impetram orientações contínuas e acompanhamento das necessidades particulares de cada instituição, o que propicia que o Conselho Escolar seja instituído em cada uma das escolas de ensino fundamental da rede pública municipal e que passe a contar com a participação efetiva dos membros da comunidade escolar, pois, conforme discutem Ciseski e Romão (1997) as diversas experiências revelam que tanto a comunidade externa quanto a comunidade interna ao espaço escolar apresentam limites no sentido da participação. No entanto, argumentam os autores que, “para o efetivo exercício da gestão democrática da escola é necessário capacitar todos os seus segmentos, principalmente pais e alunos, respondendo às exigências dessa prática” (Ibid., p. 67).

Com vistas à formação dos conselheiros escolares a SMEJ organiza um caderno de Formação de Conselhos Escolares e projeta, para 2012, formações aos membros destes colegiados, o que deve se efetivar para a qualificação dos agentes que atuam na gestão e no fortalecimento da escola pública.

7.4 Resistências que Emergem no Contexto das Práticas Educacionais

O Contexto da Prática pode ser considerado a partir das possibilidades e limites dos espaços escolares, quer no sentido de estrutura ou de organização, além das diferentes interpretações que fazem os sujeitos que vivenciam as formulações dos textos produzidos que possibilitam ou não a realização das atividades docentes. É no contexto da prática que as políticas são de fato inseridas (BALL e BOWE, 1992), portanto, nesta dinâmica é possível antever diversos percalços e negociações nas relações de poder entre os sujeitos ou nas resistências manifestas.

O elemento *a priori* Contexto da Prática revela, como uma das categorias de análise as Resistências que predominam nos processos de criação, implantação e consolidação do SME/Santa Rosa. Assim, na Figura 14 são destacadas as principais resistências, na percepção dos formuladores das políticas educacionais municipais, que tornam explícitas as seguintes subcategorias: a) Falta de diálogo (com 07 referências); b) Falta de participação (com 10 menções) e c) Centralização (com 12 citações).

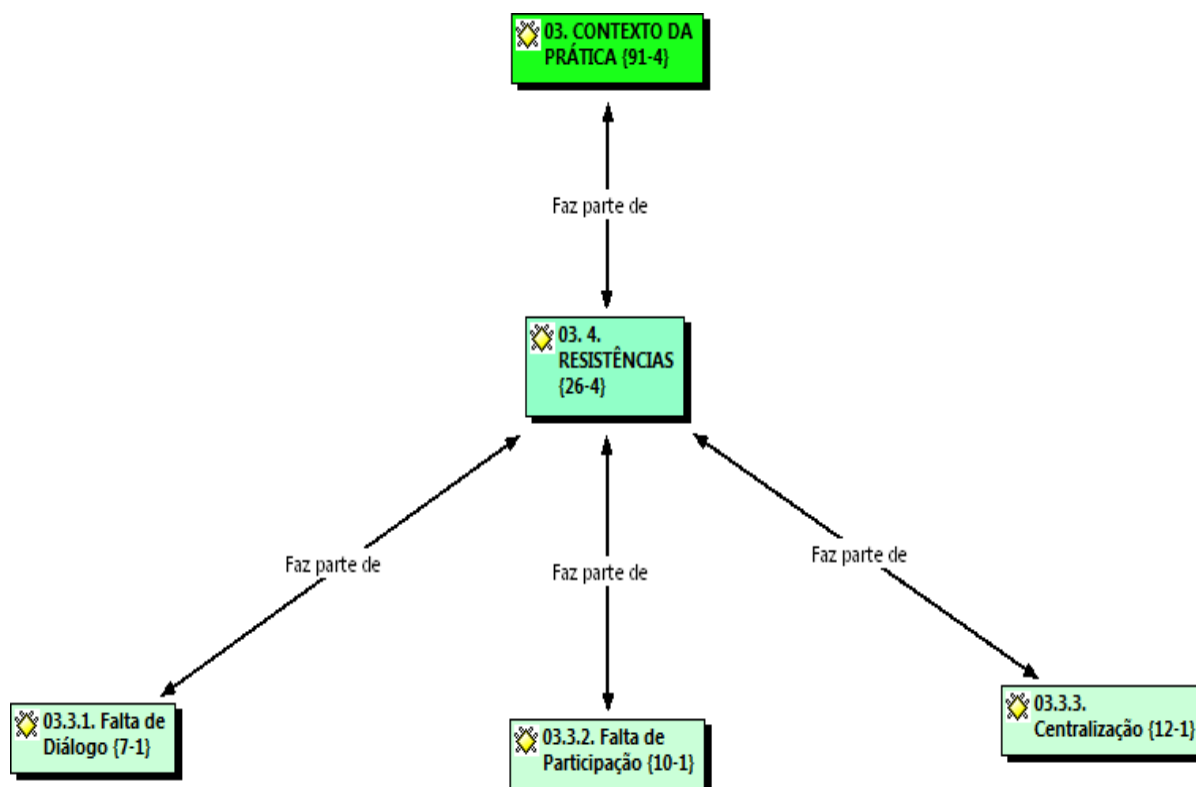


Figura 14 – Teia gerada com o auxílio do *software* Atlas/ti, com a representação das subcategorias que emergem a partir da categoria Resistências.

Fonte: Produção própria

Em uma construção hegemônica de sociedade os ideais sociais são percebidos no entorno de consensos estabelecidos a partir da classe dominante que, para além da dominação e da coerção, tendem a estabelecer concepções de mundo que logo são generalizadas e incorporadas pelas classes subalternas. Neste sentido a discussão de hegemonia como exercício das funções de direção intelectual e moral unida àquela do domínio do poder político, apresentada na teoria gramsciana (2006) pode ser compreendida, na relação entre o Estado e a sociedade civil, a partir dos movimentos de resistência que se operam entre as planificações e os discursos elaborados e as práticas desenvolvidas no contexto social.

Diante de situações nas quais ocorre o predomínio de ideias que são elaboradas e difundidas por alguns poucos indivíduos em nome do coletivo, múltiplas ações de resistência podem ser observadas, em especial quanto às formas de organização das classes dominadas, em suas estratégias de luta e de posições contra hegemônicas. Disto decorre que nem sempre os grupos podem ter uma proposta alternativa arquitetada no coletivo, mas o fato de silenciar diante de fatos, modificar trajetórias ou mesmo mantendo-se indiferente aos ditames propostos pelos

formuladores de uma política pode sinalizar resistências a um processo político e social em construção.

Em um primeiro olhar pode parecer contraditório situar falta diálogo e falta de participação como subcategorias de resistências uma vez que, na categoria democratização, são apresentadas enquanto subcategorias o diálogo e a participação. Contudo, ao se perceber o contexto da prática como algo dinâmico as próprias contradições podem ser situadas como parte deste contexto. Ou seja, paradoxos se constataam nas ações dos distintos sujeitos que se articulam nas arenas de decisões e nos espaços de execução das políticas educacionais.

7.4.1 Falta de diálogo

Ao analisar a falta de diálogo tanto no Período de Criação quanto no Período de Implantação do SME/Santa Rosa, encontra-se na reflexão do Presidente do CME 01, que *"tanto no primeiro governo como no segundo, o diálogo entre o CME e o Executivo a respeito da construção das políticas municipais era bastante restrito, não havia uma articulação entre estes órgãos, o CME praticamente desconhecia os compromissos do governo com a Educação"*. Esta indicação refere-se aos conflitos de interesses entre Governo e sociedade civil organizada, que nos espaço do CME defendia maior participação e autonomia na construção dos caminhos da educação pública municipal, mas que se situava entre barreiras de ordem ideológico-partidárias ou de concepções dos sujeitos no poder municipal.

O Período de Implantação do SME/Santa Rosa – que abrange um tempo corresponde a dois mandatos executivos, a falta de diálogo é destacada, na voz dos formuladores das políticas públicas, de modo muito particular. Na percepção do Gestor Municipal Educacional 02, neste período de intensas elaborações e de construções que visavam implementar a proposta do Sistema de ensino próprio, ocorrem uma série de situações de resistências de grupos que se manifestavam contrários às políticas escutadas pela SMEJ, que é lembrado assim: *"o tempo todo tinha o grupo do contra, tanto no CME, tanto nas escolas, tinha várias pessoas que se fazia a formação está não estava boa, se fazia congresso este não estava bom, se fazia*

consulta também não estava bom, se fazia discussão do conselho também não estava bom, assim é aqueles contra que tu não sabe porque são contra ou o que querem afinal porque em termos de proposta não traziam nada" (GME 02). Em sua ótica, estes grupos, não contribuíam com a proposta apresentada pela SMEJ, mas sempre se colocavam contrários às mesmas, o que sinaliza fortemente descontentamento com as propostas ou mesmo encaminhamentos efetivados. Além das situações de inconformismos ou contrariedade, de grupos das escolas ou do CME, o Gestor cita que o mesmo acontecia com grupos representativos da "câmara de vereadores... pois há um conjunto de partidos políticos com seus interesses nem sempre muito claro do que se pretende fazer" (GME 02).

A falta de diálogo entre os órgãos que constituem o Sistema Municipal de Ensino se expressa, na percepção do Presidente do CME 01 exatamente na "falta de entendimento entre Executivo, CME e Instituições em torno do funcionamento e das responsabilidades de cada órgão do Sistema. Pouca sintonia entre os órgãos do Sistema para a definição de políticas ou normatizações". Em sua atuação, nos Períodos de Criação e de Implantação do SME, este gestor refere situações nas quais a falta de clareza do papel de cada um dos órgãos geram empecilhos a uma dinâmica mais participativa, além disso, o "pouco conhecimento da legislação educacional da maioria dos integrantes do CME e do próprio executivo" é apontado como elemento principal nos entraves dialógicos e na elaboração dos textos legais, pois isto, segundo o Presidente 01 ocasiona "dificuldades para a definição das políticas e normatizações".

O diálogo necessário à construção efetiva de um Sistema Municipal de Ensino articulado com as demandas políticas e sociais da comunidade escolar esbarrava nos Períodos de Criação e de Implantação do SME, conforme situa o Presidente 01 na "falta de clareza dos integrantes do CME e Executivo do que seria o Sistema, ou seja, do que significaria a autonomia do município em relação à educação municipal". Contudo, ainda que houvesse alguns conflitos com o Executivo, "em certos momentos percebia-se atenção, acompanhamento e predisposição em proporcionar condições de que o CME pudesse funcionar adequadamente" (PRESID 01).

Em especial, considerando as necessidades do CME e as tratativas de diálogo entre o órgão colegiado e o Poder Público Municipal, o Presidente 04 refere que “buscamos então estudar e melhorar o estatuto/regimento do CME adequando de forma que o presidente pudesse ser uma pessoa cedida no mínimo 20 horas para o CME para que pudesse se dedicar a ele, e também que tivéssemos um profissional, um agente administrativo que fizesse o serviço burocrático do CME já que o que tínhamos era emprestado de outra secretaria. Nosso trabalho me parece que foi em vão e ficou digamos perdido por aí, pois não tivemos retorno algum por parte da administração”. Em sua atuação junto ao CME nos Períodos de Implantação e de Consolidação do SME/Santa Rosa o Presidente 04 expressa que necessidades do colegiado foram levadas ao Executivo Municipal, entretanto, a discussão de soluções que minimizassem as dificuldades estruturais ou de pessoal para atender as demandas deste colegiado não foram consideradas, o que contribuiu para a falta de diálogo e para a ampliação de situações de conflito entre estas duas instâncias, *locus* de formulação das políticas públicas educacionais.

Ainda que existam limitações decorrentes de interesses e de opções que marcam os distintos discursos e relações entre as instâncias responsáveis pela formulação das políticas educacionais estas diferenças não podem afastar do diálogo os sujeitos que pensam e sonham diversamente, conforme ajuíza Freire (2001a). Considera ainda o autor que “não há crescimento democrático fora da tolerância que, significando, substantivamente, a convivência entre dessemelhantes, não lhes nega, contudo, o direito de brigar por seus sonhos” (Ibid. p. 11). A perspectiva de concretização do SME/Santa Rosa se coloca como um objetivo de excelência que só tem sentido quando a qualidade da educação municipal estiver no cerne dos debates entre sujeitos e órgãos responsáveis por pensar e executar essas ações, com isto, como assegura Freire (Ibid., p. 11) a pura diferença não pode ser razão decisiva “para que se rompa ou nem sequer se inicie um diálogo através do qual pensares diversos, sonhos opostos não possam concorrer para o crescimento dos diferentes, para o acrescentamento de saberes”.

7.4.2 Falta de participação

A participação se constitui numa das melhores maneiras de efetivação da gestão democrática da educação, pois, possibilita o envolvimento de toda a comunidade escolar na tomada de decisões e no funcionamento da organização educacional sendo que, a afirmação da participação consciente e crítica amplia o conhecimento dos objetivos e metas, da estrutura organizacional e das relações que são estabelecidas nos espaços onde a educação se projeta e é executada. De outro lado, a falta de participação na delimitação dos propósitos educacionais pode significar um fechamento ao potencial de construção do coletivo sobre os processos, que se antecipam nos Diplomas Normativos educacionais, como democráticos e participativos.

Paro (1992), ao analisar os condicionantes materiais de uma gestão participativa na escola – que pode ser ampliado aos contextos educacionais de modo geral, discute a necessidade de serem referidas as condições objetivas em que se desenvolvem as práticas e as relações educativas. Em seu entendimento, o autor discorre que um processo educacional pautado por todas as condições estruturais, físicas e de valorização não podem ser tomados como parâmetro para a existência de relações democráticas e participativas e, da mesma forma não se deve ignorar que a ausência dessas condições pode contribuir para o retardamento de mudanças no sentido do estabelecimento de tais relações.

A participação dos sujeitos da sociedade civil em momentos pontuais da delimitação das políticas educacionais ou apenas em algumas situações de sua execução prática pode ser concebida como um fazer programado e consentido ou ainda, associada a uma concepção autoritária, como uma pseudoparticipação, o que se confirma na ideia expressa por Freire (2000b) de que “uma compreensão autoritária da participação a reduz, obviamente, a uma presença concedida das classes populares a certos momentos da administração” (Ibid., p. 75). Participação popular não pode ser apenas “um slogan mas a expressão e, ao mesmo tempo, o caminho da realização democrática” (Ibid., p.75).

No entendimento do Gestor Municipal Educacional 01 algumas resistências que se apresentaram no espaço de organização da educação local, no Período de

Criação do SME/Santa Rosa, eram motivadas pela acomodação dos sujeitos frente às mudanças propostas, isso se verifica em sua reflexão quando cita que “às vezes ocorrem resistências por mudanças, pois as pessoas não ficam pensando no que isto pode ser melhorado, elas não ficam pensando que caminhos podem ser mais curtos e mais seguros, porque o SME traz uma série de vantagens só que, quando se fala em mudanças e se terá que fazer assim, ou terá que fazer diferente, toda mudança gera uma certa crise ou uma certa revolta em quem está acomodado. Então, quem não quer mudar, ele se sente, de certa forma, incomodado, mas ele não sabe muitas vezes nem o porquê. (GME 01). Sua opinião vem confirmar que a resistência, expressa na falta de participação, pode ser compreendida como elemento de acomodação dos sujeitos que deveriam participar dos espaços legitimamente constituídos para discussão, planejamento e execução das políticas educacionais e que não o fazem de modo consciente. Por outro lado, ao situar que o SME traz uma série de vantagens pontua também que muitos dos sujeitos ligados ao sistema não estavam, de início, muito receptivos às propostas de mudança e de maior autonomia – que requer, à seu modo, também maior participação de todos nos processos que seriam desenvolvidos a partir da opção da criação do Sistema Municipal de Ensino. Quiçá a falta de participação dos professores, dos gestores escolares, dos pais, alunos e comunidade no processo de tomada de decisão sobre a criação do SME se fizesse sentir, de modo mais intenso, neste período exatamente pela falta de conhecimento sobre a importância do SME e das possibilidades que este expressa numa construção educacional mais próxima da realidade local.

Ao lembrar a questão da falta de participação dos sujeitos educativos da organização da educação local o Gestor Municipal Educacional 02 aponta que viveu “um período bastante conturbado na SMEJ em relação à organização do SME, enfim foi bastante difícil, mas eu penso que ele foi necessário até para que se veja para onde é que se vai caminhar, não consigo ver assim que haja muita diferença, eu acho que há uma acomodação nos dias de hoje com relação ao SME de poder estar de fato tendo uma atuação, com respostas mais claras, no que diz respeito à organização das políticas públicas na área da educação”. Neste posicionamento, a exemplo do Gestor Municipal 01, aparece o elemento acomodação para descrever a falta de participação de alguns sujeitos ou de setores da comunidade que deveriam estar mais presentes no

processo e que por motivos distintos não o fazem. Dentre suas declarações, o GME 02 deixa claro que esperava maior participação do Conselho Municipal de Educação no sentido da promoção de ações conjuntas com vistas ao fortalecimento do Sistema, isto se percebe quando afirma: “quando temos o forte no SME é atuação da SMEJ e do CME. Quando o CME está muito atrelado a questões político-partidárias a coisa não anda e aí o que eu vejo acontecendo, o presidente cooptado por partidos ou a própria SMEJ dá um jeito de colocar alguém na presidência que seja do seu partido, aí a coisa se acomoda e isto é um complicador, eu acho que é a questão onde está a falha” (GME 02).

As manifestações opostas aos projetos e propostas definidas na instância executiva, representada pela SMEJ é percebida, pelo Gestor Municipal Educacional 02 como ações do “grupo do contra” entendido como aqueles grupos que se posicionavam contrariamente as decisões e projetos sem apresentar de forma objetiva, alternativas ao processo em andamento, sendo tais grupos identificados em todos os órgãos que compõem o SME, como o CME, escolas e também no Legislativo Municipal que em suas manifestações contrárias às políticas propostas pela SMEJ não deixavam claro “porque são contra ou o que querem afinal porque em termos de proposta não traziam nada” (GME 02).

No CME, o Presidente 02, atuando exatamente no Período de Implantação do SME assegura que “por parte das instituições públicas não houve resistência, apenas as privadas”, trazendo aqui um elemento que sinaliza acomodação por parte de sujeitos das escolas municipais quanto às decisões tomadas no âmbito das formulações das políticas educacionais. Já para o Presidente 03, a falta de participação de algumas pessoas, representantes de entidades da sociedade civil se fez sentir de modo muito particular neste período. Isto se observa quando coloca que “o CME é o órgão que tem maior representação em termos de conselho em nossa cidade. É o maior grupo, são vários grupos representados. A maioria dos segmentos da sociedade estão representados no CME, e muitos deles nem se fazem representar faltando muitas vezes e pedindo inclusive o seu afastamento do CME” (PRESID 03).

A falta de participação também pode ser considerada a partir da posição de indiferença frente ao que se produz ou o que se delibera no espaço das formulações

das políticas, ou seja, os sujeitos que executam as políticas no espaço do SME nem sempre questionam, se posicionam ou refutam o exposto enquanto projeto firmado para a educação municipal. Na visão do Presidente 03 isto se revela quando particularmente cita que “vejo nossa comunidade educativa, não muito atuante por uma causa, por um objetivo, os projetos aprovados, as ações tomadas em momento algum foram rejeitadas ou questionadas por parte de alguém da comunidade”.

A falta de participação dos professores e dos demais sujeitos escolares, na definição das ações educacionais é expressa pelo Presidente 04, que à frente do CME no Período de Consolidação do SME, refere como imprescindível para um projeto educacional de qualidade o compartilhamento permanente das decisões, quando todos os sujeitos que compõem o sistema deveriam ser informados do que acontece em seu âmbito além de debater e dialogar sobre os encaminhamentos tomados. Isto não ocorre, pois, “falta o momento de partilhar as decisões. Os professores só são consultados quando precisam escolher os representantes. Muitas vezes só tomam conhecimento dos fatos depois que eles já aconteceram” (PRESID 04). Quando se refere a sua própria trajetória profissional e aproximação com o CME, este sujeito relembra que pessoalmente não tinha conhecimento da trajetória de construção do Sistema Municipal de Ensino, “pois não participei do processo de implantação do SME. Isso ficou mais a cargo da SMEJ. Mesmo quando fui indicada para ser conselheira, não tinha muito conhecimento de como ele funcionava” (PRESID 04). O conhecimento da caminhada de construção do SME precisa ainda, na concepção deste presidente, ser tema de discussão, de modo que os protagonistas educacionais possam se compreender a importância do sistema para a organização da educação municipal e isto só é possível através da formação, da informação e do diálogo entre os sujeitos. Em sua perspectiva o maior problema sentido nesta busca “foi a falta de conhecimento do que é o SME e de como ele está constituído, bem como falta formação para os professores e para o próprio CME. Falta estrutura e recursos humanos para atuar no CME” (PRESID 04).

7.4.3 Centralização

A centralização nos processos educacionais pode ser discutida a partir de um prisma complexo e que se insere em uma condição do macro contexto social. Os sistemas de ensino, até a metade de década de 1980, estiveram organizados em torno de um Estado centralizado o que, por conta disto traz reflexos na organização da educação até o momento atual. A partir da redemocratização do Brasil se observa uma explosão no sentido da descentralização de ações e que coincide com o momento de expansão das oportunidades de ensino.

Tanto a centralização quanto a descentralização são, na visão de Casassus (1995), entendidas como processos de distribuição, redistribuição ou reordenamento do poder na sociedade. Nestes movimentos centralização *versus* descentralização se percebe claramente que “há acréscimo de poder para uns e diminuição para outros, incluem-se e reconhecem-se novos atores, enquanto outros saem, ou, então, são definidas novas formas e áreas de poder na sociedade” (Ibid., p. 38-39).

Centralização e descentralização aglutinam-se como possíveis valores a serem desenvolvidos no espaço das políticas públicas, não existindo um sistema político-administrativo que trate com exclusividade de um ou de outro modelo (BOBBIO *et al*, 1998). Portanto, mesmo em uma gestão que se coloca como democrática e descentralizada é possível que se encontrem, em dados momento, ações de centralização de outro modo ainda é possível que se perceba, em gestões centralizadoras, momentos em que as políticas são estabelecidas com princípios descentralizados.

Ao se considerar um processo educacional cujas ações são percebidas num contexto de centralização, ou seja, quando poucos sujeitos detém a prerrogativa de delimitar as políticas e aos demais cabe à tarefa de colocá-las em prática, o que se percebe é que o campo democrático e participativo se reduz, pois, a gestão educacional pautada neste enfoque traz prejuízos à organização social popular.

Dentre os sujeitos formuladores das políticas educacionais do município de Santa Rosa/RS percebem-se onze menções às ações centralizadoras, sendo estas pronunciadas pelos Presidentes do CME sendo que apenas um sujeito político faz referência à centralização em momentos da gestão.

O Presidente 01, que teve sua atuação junto ao CME tanto no Período de Criação quanto no Período de Implantação do SME reflete que o “primeiro governo, tinha preocupações quanto à ampla participação da sociedade no CME, mas ao mesmo tempo, se encontrava numa posição centralizadora, pois a lei do Sistema criada sob sua tutela previa um órgão interno no Sistema que disponha de um poder superior ao colegiado, sendo que nesse órgão estava incluso o/a Secretário/a de Educação, demonstrando desta forma, seu interesse em concentrar o poder no órgão da Secretaria Municipal de Educação” (PRESID 01).

A referência feita pelo Presidente 01 a um órgão interno dentro do sistema pode ser compreendida na elaboração da lei do SME/Santa Rosa, que criado em 1999 previa entre seus órgãos constitutivos a SMEJ, o CME, as escolas de ensino fundamental e infantil municipais, as escolas de educação infantil da rede privada não ligadas ao ensino fundamental e também o chamado Núcleo de Assessoramento e apoio do Sistema Municipal de Ensino (SANTA ROSA, Lei nº 3.211/1999, Art. 5º). Este denominado Núcleo de Assessoramento deveria congrega o secretário municipal de educação ou seu representante, dois professores que atuam como técnicos do SME e dois membros do CME que estariam articulados no apoio às ações da Secretaria de Educação e no assessoramento ao próprio CME, em acordo ao disposto na Lei que cria o SME. Ora, este núcleo, conforme denunciado pelo Presidente 01, não poderia ter outra finalidade que não a de se interpor entre CME e o Executivo Municipal. Ainda que sua função nunca se efetivasse, na prática, com a nova legislação que insere, equivocadamente, o SME na Estrutura Administrativa do Município de Santa Rosa (Lei nº 4.530/2009), este núcleo permanece na estrutura do SME, mas de fato nunca chegou a se consolidar frente às funções sobrepostas às competências do CME e da SMEJ.

Ainda o Presidente 01 considera que no Período de Implantação do SME muitas questões de interesses de grupos políticos acabavam por interferir nas ações do CME, o que provocava conflitos ou entreves ao processo de construção autônoma do órgão colegiado. Em sua fala cita que o neste período “interesses partidários estavam acima da organização e do trabalho do CME, desrespeitando e desconsiderando esse órgão em vários momentos” (PRESID 01). Os conflitos

observados nas relações entre estes importantes órgãos do SME projetavam tensões que atingiam as escolas municipais, conforme assevera o Presidente 01: “algumas políticas foram recebidas com aceitação, embora bastante tímidas, pois como o SME ainda não era compreendido pela comunidade, era visto como um ‘corpo estranho’ na educação, o que ficou agravado pela posição da SMEJ que não tinha interesse em fortalecer o CME, pelo contrário, em alguns momentos acusou o CME como possível responsável pela não implementação de determinadas ações da SMEJ” (PRESID 01).

Na fala do Gestor Municipal 01 ocorre uma menção aos conflitos existentes, à época, entre CME e administração municipal, em especial quando recorda que “uma vez que o CME tinha dado uma diretriz e a nossa ação, num dado momento não levou em conta a globalidade do que o conselho tinha sugerido, então houve um pequeno entrave, mas nós também admitimos que em um processo de aproximação assim tenha percalços, ele tem as dificuldades entre a teoria e a prática”.

O atrelamento de membros do CME com o Executivo, também é apontado pelo Presidente 01 como elementos de entrave ao processo de construção de autonomia do colegiado educacional municipal. O Presidente relembra que “na época, lembro que logo após cumprir mandato na presidência, ainda integrante do CME, o presidente de então, para atender solicitação da SME, destituiu Comissão do CME, interrompendo seus trabalhos, e nomeando outra comissão, a fim de obter parecer favorável sobre determinada situação que estava em análise pelo CME, demonstrando total atrelamento ao poder executivo” (PRESID 01).

Não obstante, na fala do Presidente 02, atuando também no Período de Consolidação do SME, se percebe que as tensões, decorrentes de um processo de gerenciamento executivo continuam a ser percebidas, uma vez que, conforme cita este sujeito “o principal entrave sempre foi por parte da administração, no reconhecimento das competências do mesmo [do CME]”. As ações de gerenciamento da SMEJ, de modo a conduzir os processos educacionais junto às escolas municipais foram entendidas como impasses, que nem sempre foram resolvidos a partir de diálogos e consensos entre as partes, o que provocou resistências por parte do CME, inclusive com a renúncia do mandato do Presidente 02 e seu

afastamento do colegiado. Em seu posicionamento conclui que o grande atrito no seu período “como presidente do CME foi o impasse entre SMEJ e CME na reabertura de uma escola municipal que não tinha condições de funcionamento, o que motivou meu pedido de demissão” (PRESID 02).

No Período de Consolidação do SME a percepção do Presidente 04 deixa clara a necessidade de maior compartilhamento das decisões e a socialização de informações entre CME e os órgãos da sociedade civil representados no órgão colegiado. Como representante dos professores junto ao CME delata que estes “são consultados quando precisam escolher os representantes. Muitas vezes só tomam conhecimento dos fatos depois que eles já aconteceram”. Na relação com a SMEJ há, em seu entendimento, também uma continuidade de ações que são geradoras de atritos e desgastes, pois, conforme relembra: “a SMEJ inaugurou escola sem conhecimento do CME, isso gerou atrito por parte dos conselheiros, que se sentem desrespeitados, pois a SMEJ não cumpre o que o CME estabelece” (PRESID 04).

As resistências manifestas diante das ações centralizadoras registradas pelos presidentes do CME podem ser resumidas na reflexão do Presidente 01 que associa estas ações com a “falta de clareza dos integrantes do CME e Executivo do que seria o Sistema, ou seja, do que significaria a autonomia do município em relação à educação municipal”.

Diante das inúmeras situações de resistência manifestas no contexto do SME é imperativo que se coloque, como um dos grandes desafios para o ensino municipal, a perspectiva de reinvenção e de transformação social que se opera pautada no viés participativo. Isto é tarefa nada fácil, em especial em meio a uma sociedade de mercado que, como reflete Santos Neto (2004) exige a capacidade de resistir a toda e qualquer forma de agressão gerada pelo sistema “no sentido de tirar, de cada sujeito, o direito de construir a própria identidade com liberdade e autonomia de tal forma a ser autor da própria história e a participar, solidária e criativamente, da construção da história coletiva” (Ibid., p. 61).

7.5 Conexões entre as Práticas, os Resultados e as Estratégias na Construção do SME/Santa Rosa

Na estruturação e organização do SME, a articulação de estratégias com vistas a resultados concretos que possibilitem a democratização dos espaços administrativos do sistema, dos colegiados e das instituições escolares se manifesta como uma necessidade elementar. Ciseski e Romão (1997) exploram este assunto a partir do entendimento de que é necessária uma vivência no sentido da gestão democrática e sua incorporação ao cotidiano, sendo imprescindível, para que isto aconteça, que sejam criadas condições concretas para seu exercício.

Ao discutir a atuação dos sujeitos políticos e das bases sociais onde a educação pública se desenvolve, Freire (2000b, p. 75), analisa que “a participação não pode ser reduzida a uma pura colaboração que setores populacionais devessem e pudessem dar à administração pública”. Assim o autor refuta a ideia de participação ou colaboração, que comumente se efetiva, através de ações por meio das quais a comunidade é chamada para prestar serviços no espaço escolar, geralmente ligados a melhorias da infraestrutura. Em seu entendimento, participação “sem negar este tipo de colaboração, vai mais além. Implica, por parte das classes populares, um ‘estar presente na história e não simplesmente estar nela representadas’” (Ibid., p. 75). No arremate desta apreciação Freire antevê que, se firma como necessidade, neste processo de compreensão, “a participação política das classes populares através de suas representações no nível das opções, das decisões e não só do fazer o já programado” (Ibid., p. 75).

Falar de democratização e qualidade da educação municipal, a partir da perspectiva de criação do SME/Santa Rosa, implica em reconhecer os entendimentos dos sujeitos que, no espaço da escola sofre os impactos das políticas produzidas. Dos professores municipais participantes da pesquisa 63% manifestam que houve uma participação parcial da categoria nos processos de construção do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS quando, em alguns momentos, estiveram articulados na discussão de temas relevantes para esta construção. Este acompanhamento se deu de modo mais intenso e efetivo na concepção de 36% dos sujeitos. Outros 2% informam não ter participado das ações de criação/

implantação/consolidação do SME. Diante destes indicativos percebe-se que de alguma forma a maioria dos professores sabe da existência do SME, conhecem as principais ações que nele são estabelecidas, por conta de atuações neste mesmo sistema. Esta expressão de participação é apresentada no Gráfico 11:

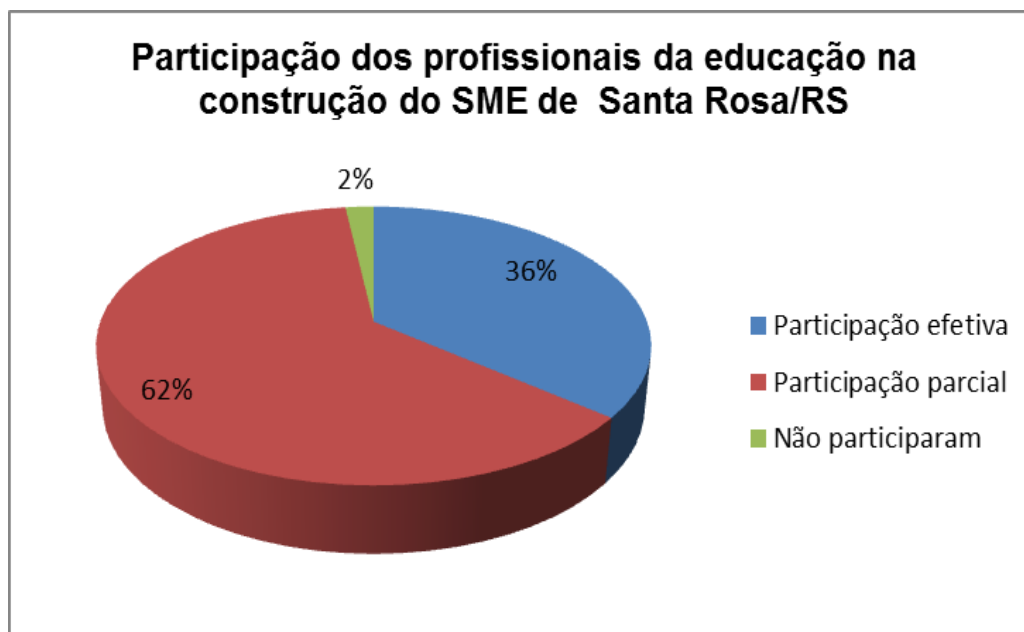


Gráfico 11 – Participação dos profissionais da educação na construção do SME de Santa Rosa/RS.
Fonte: Produção própria

Indagados sobre a publicização das informações e tomada de decisões no âmbito do SME, quando o grupo formulador das políticas tem a incumbência de orientar, normatizar e promover a execução das ações educacionais municipais percebe-se que 58% dos professores consideram que existiram ações parciais de divulgação dos projetos e propósitos expressos nas políticas educacionais. Outros 41% referem que houve ampla divulgação das ações educacionais municipais no período entre 1997 e 2012, ou seja, no recorte temporal em que se situa esta investigação. Apenas 1% dos professores sinaliza não conhecer as práticas de divulgação das políticas educacionais municipais. Estas informações são visualizadas no Gráfico 12:

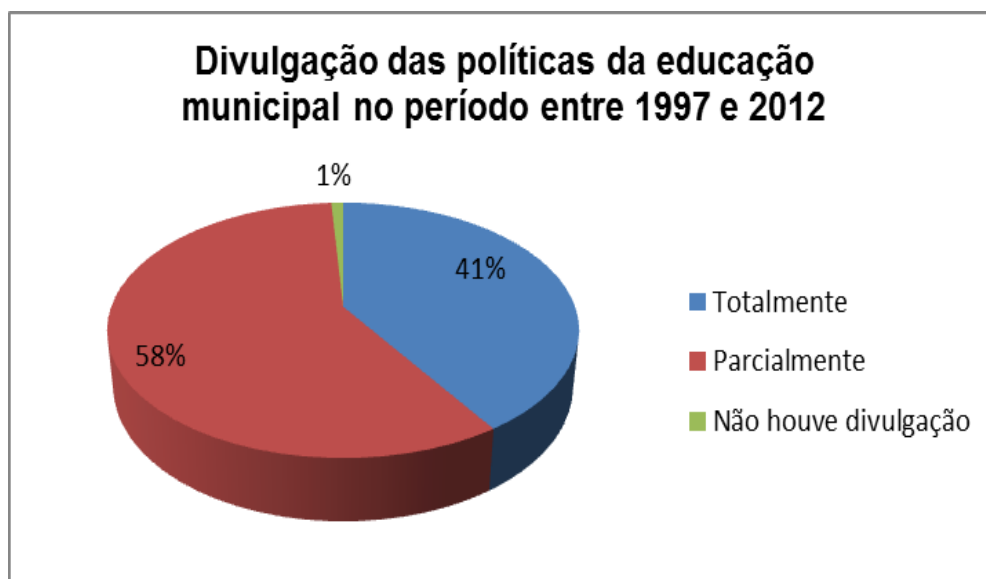


Gráfico 12 – Representação dos professores quanto à divulgação das políticas da educação municipal no período entre 1997 e 2012.

Fonte: Produção própria

Questionado sobre os instrumentos utilizados para tornar possível a publicização das ações educacionais, em cada período de existência do SME, os professores, a partir de suas lembranças, assinalam alguns meios utilizados para esta finalidade, o que pode ser elucidado no Gráfico 13.

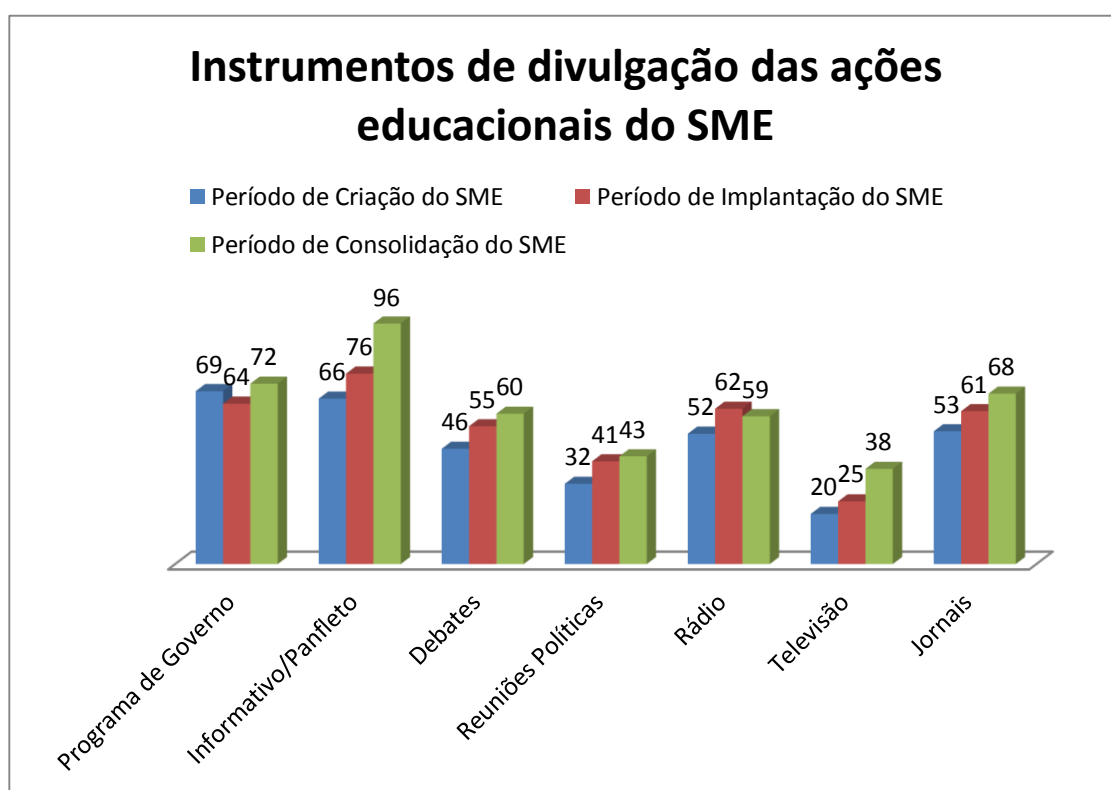


Gráfico 13 – Representação dos professores quanto aos instrumentos de divulgação das políticas da educação municipal no período entre 1997 e 2012.

Fonte: Produção própria

A observação das lembranças de instrumentos usados para a divulgação dos resultados, das propostas e das ações desenvolvidas no contexto municipal explicita que no Período de Criação do SME a utilização dos instrumentos de publicidade não se mostrou tão expressiva, sendo que o foco da divulgação educacional esteve centrado nos programas de governo e nos informativos ou panfletos distribuídos à comunidade. No Período de Implantação do SME os professores destacam o maior uso do rádio, como instrumento de divulgação entre os três momentos da análise e assinalam também o uso significativo dos programas de governo e informativos.

Já no Período de Consolidação do SME são destacados os instrumentos configurados nos programas de governo, nos informativos ou panfletos distribuídos à comunidade e as informações veiculadas em jornais. Este foi o período que os professores percebem a veiculação das informações das ações educacionais com maior intensidade.

Quando questionados sobre a percepção da comunidade sobre a importância do SME para o contexto de organização da educação municipal 60% dos professores manifestam que houve uma compreensão parcial, outros 26% indicam haver uma compreensão total e 14% indicam que a comunidade não reconhece a importância do SME. Diante destas manifestações, apresentadas no Gráfico 14, percebe-se a necessidade de maior divulgação das ações planejadas e executadas no âmbito do SME/Santa Rosa, para que, não apenas a comunidade escolar, mas, também a comunidade externa possam reconhecer no sistema um espaço debates, de formulação e de execução de políticas de extraordinária importância para qualificar e democratizar a educação municipal.

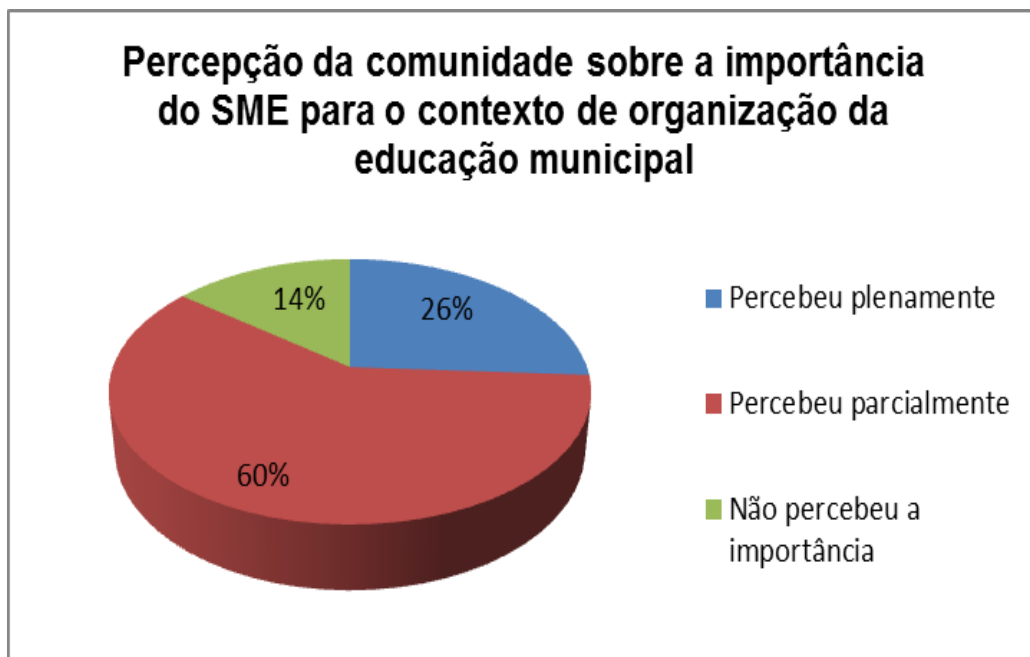


Gráfico 14 – Representação dos professores quanto à percepção da comunidade sobre a importância do SME para o contexto de organização da educação municipal.
Fonte: Produção própria

Nos processos de criação, implantação e consolidação do SME/Santa Rosa são constatadas algumas dificuldades que, em determinados momentos, podem se constituir em impedimento para uma ação mais eficaz no planejamento e execução das políticas educacionais municipais. Os professores participantes da amostra registram que entre as principais dificuldades podem ser inseridas a apatia política da comunidade, com 29% de indicação; a falta de articulação entre SME e escolas é mencionada por 26% dos educadores; 22% referem haver pouco comprometimento e envolvimento dos professores nas ações do SME; a concentração de poder por parte da Administração Municipal é assinalada por 16% dos sujeitos e apenas 5% consideram a falta de espaços participativos. Estas indicações podem ser mais bem observadas no Gráfico 15.

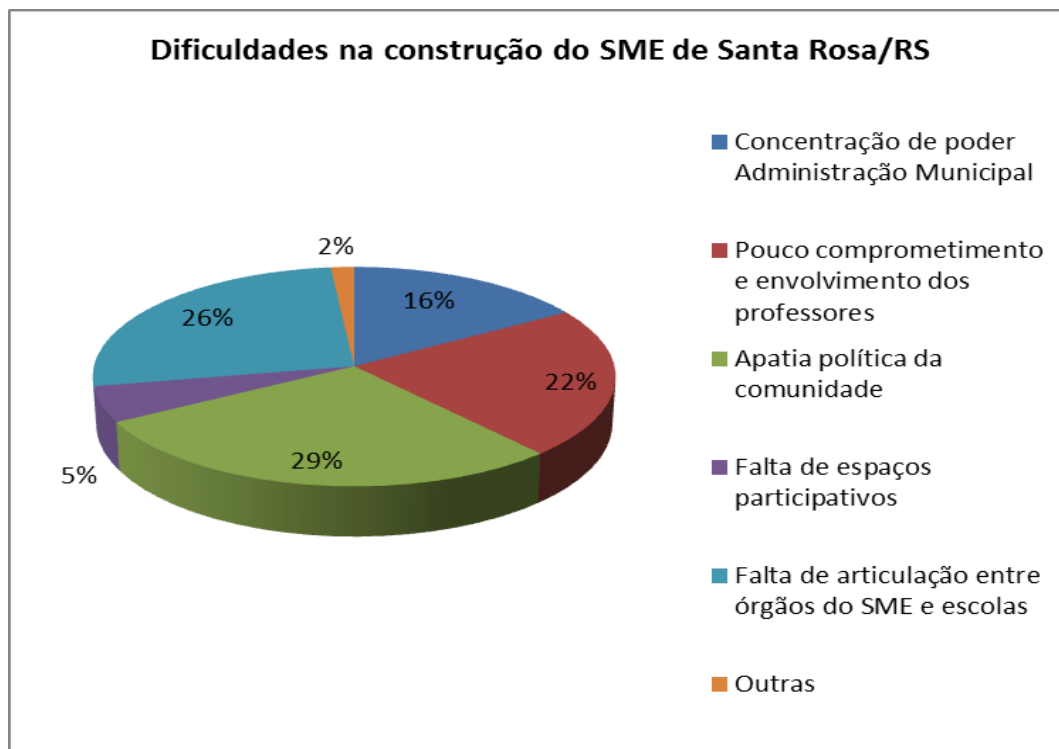


Gráfico 15 – Representação dos professores quanto às dificuldades na construção do SME de Santa Rosa/RS.
Fonte: Produção própria

Diante das manifestações dos professores se percebe que as três maiores dificuldades assinaladas correspondem a 77% das indicações, ou seja, aspectos como apatia política da comunidade, a falta de articulação entre SME e escolas e pouco comprometimento e envolvimento dos professores podem significar um impeditivo exacerbado à organização do Sistema Municipal de Ensino. Uma construção de políticas educacionais exige posicionamento crítico dos sujeitos, o que se faz mediante formação e compreensão da realidade em que se está inserido. A autocrítica se insere nesta percepção, quando os próprios professores reconhecem que pouco se envolvem na tomada de decisões e na efetiva construção das políticas educacionais, sendo que isto não ocorre por falta de espaços participativos, o que é percebido por apenas 5% dos professores. A concentração de poder por parte da administração municipal parece não ser um dos elementos centrais nesta questão, pois apenas 16% manifestam tal situação, o que leva a acreditar que essencialmente as dificuldades transitam na apatia, falta de envolvimento e nos relacionamentos entre SME e escolas.

A apatia pode ser compreendida como algo imposto pela sociedade, pois resulta da alienação das estruturas sociais e políticas desta mesma sociedade, bem

como dos processos de centralização, autoritarismo, burocratização, hierarquização do poder, relação de dependência ou dominação e ausência de autonomia (SANTOS FILHO, 1998). O que se coloca como necessário, neste cenário é que sejam estabelecidos objetivos educacionais, dentro do SME, que permitam maximizar a participação da sociedade civil em todas as instâncias decisórias e de planejamento das ações de modo que os sujeitos educativos aprendam a (con)viver com valores democráticos, liberdade e justiça. O compromisso gerado, a partir destas aprendizagens, é que serão os elementos decisivos para o fortalecimento do Sistema Municipal de Educação.

Frente aos projetos e ações efetivadas no SME/Santa Rosa, apenas 9% dos sujeitos confirmam haver resistências na concretização das políticas educacionais. Outros 17% compreendem que existe uma aceitação passiva das políticas e 26% consentem que haja aceitação crítica, em especial por parte dos professores municipais. Entretanto, 48% dos sujeitos assinalam que a concretização das políticas se faz, na rede municipal de ensino de Santa Rosa com a participação dos sujeitos escolares. Estas indicações são reveladas no Gráfico 16:

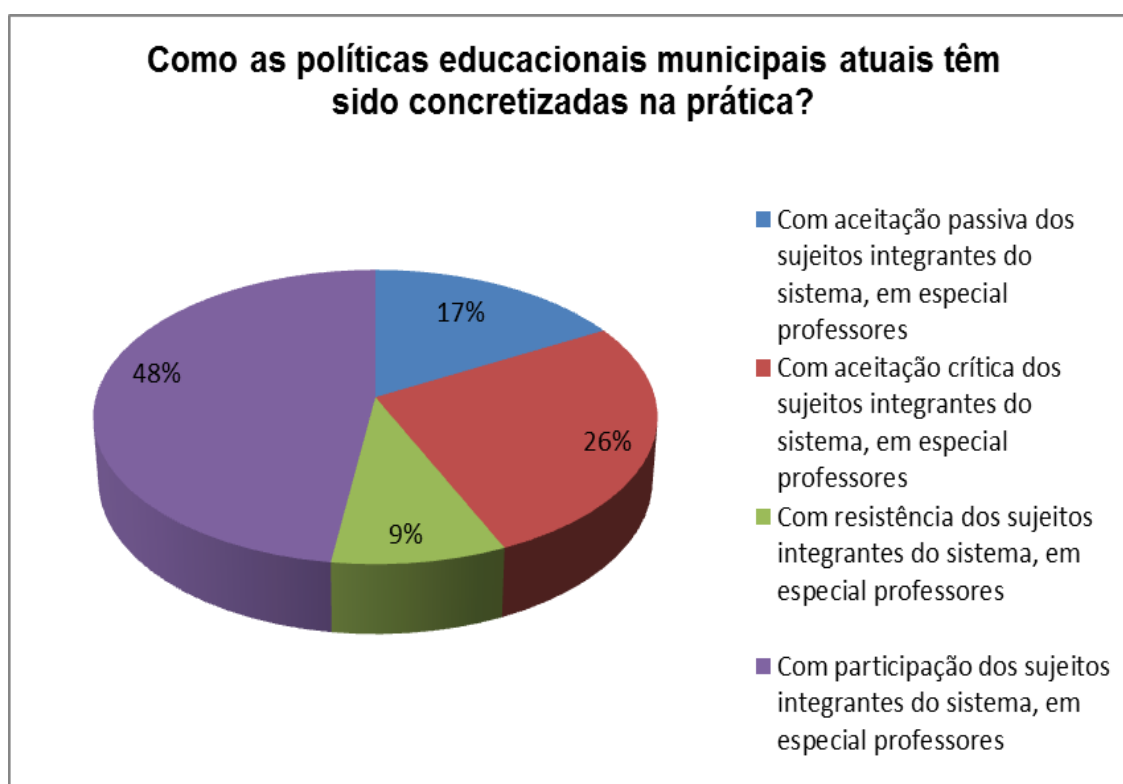


Gráfico 16 – Representação dos professores em relação à questão: Como as políticas educacionais municipais atuais têm sido concretizadas na prática?

Fonte: Produção própria

As práticas executadas no espaço da educação pública municipal de Santa Rosa estiveram, ao longo do período de existência do SME articuladas aos resultados e às estratégias políticas que se consolidam em situações pontuais, que podem ser percebidas como: a) autogestão e fortalecimento do SME; b) construção de políticas educacionais mais eficazes para atender demandas específicas da comunidade c) qualidade do ensino e transformação.

No aspecto da autogestão, como resultado de uma prática que caminha para a maior abertura à participação dos agentes envolvidos na educação local considera-se, conforme posição de Santos Filho (1998), como fundamental que se considere o poder real de tomar parte ativa nos processos desenvolvidos, tanto na amplitude microssocial quanto macrossocial, ou seja, que os sujeitos da sociedade civil – pais, professores, alunos, colegiados e demais grupos sociais organizados estejam engajados atentamente na tarefa de organização da educação, não delegando esta responsabilidade exclusivamente a apenas um grupo político ou técnico – geralmente inserido na sociedade política.

Organizado localmente o SME tem a possibilidade de atender demandas específicas da comunidade escolar abrindo espaços para diálogos entre os sujeitos que se integram na construção de uma escola de qualidade social. Na aproximação dos interesses entre sociedade política e sociedade civil as questões pertinentes à qualidade da educação passam a ser visivelmente percebidas, pois, a pressão que os sujeitos passam a exercer tende a movimentar os grupos que formulam as políticas públicas no atendimento dos anseios manifestos.

A qualidade do ensino é pressuposto básico e o motivo de todas as articulações, produções textuais e práticas desenvolvidas no entorno do SME. No caso de Santa Rosa, os indicadores de qualidade, expressos nos instrumentos de avaliação ou no mapeamento da realidade educacional fomentado pelos órgãos de acompanhamento censitários, revela que há um movimento intenso no sentido de melhorar significativamente a realidade educacional. Dados educacionais apontam, por exemplo, redução significativa na taxa de analfabetismo entre pessoas com 15 anos ou mais, no município de Santa Rosa, quando em 2000 os índices apontavam 5,71% de analfabetos e que no ano de 2010 cai para 3,76% da população (RIO GRANDE DO SUL, FEE, 2012).

Observando-se ainda os indicadores educacionais relativos ao município de Santa Rosa, percebe-se uma evolução positiva no sentido de minimização dos principais entraves para uma educação de qualidade, ou seja, aspectos ligados ao abandono escolar, reprovação, distorção série/idade e ainda melhora significativa nas taxas de aprovação dos alunos da rede de ensino municipal entre 1999 e 2010. A série histórica destes índices educacionais da rede municipal de ensino de Santa Rosa pode ser observada no Quadro 29, num comparativo com os dados gerais da educação pública do Estado do Rio Grande do Sul no mesmo período.

Ano	Taxa de Abandono		Taxa de Distorção Série x Idade		Taxa de Reprovação		Taxa de Aprovação	
	Santa Rosa SME	RS	Santa Rosa SME	RS	Santa Rosa SME	RS	Santa Rosa SME	RS
1999	2,5	4,5	19,3	22,0	12,4	14,3	85,1	81,2
2005	0,3	3,0	20,1	22,2	7,7	15,9	92,0	81,1
2010	0,1	1,4	13,8	22,6	8,0	14,2	91,9	84,4

Quadro 29 – Comparativo entre indicadores educacionais do município de Santa Rosa e do Estado do RS, nos anos de 1999, 2005 e 2010.

Fonte: Produção própria, a partir de análise de evolução dos municípios gaúchos, registrado pela FEEDADOS/RS

A evasão escolar é um aspecto que não pode ser considerado isoladamente, mas esta intimamente associada ao desânimo dos alunos frente ao fracasso na aprendizagem, que resulta na reprovação, entre outros motivos. No período de existência do SME/Santa Rosa verifica-se, além dos ajustes na organização do ensino, propostos pela legislação nacional, também uma readequação dos currículos e programas de formação continuada de professores com vistas a um ensino de qualidade, o que potencialmente pode contribuir para a redução do abandono no escolar.

A legislação educacional brasileira, configurada na LDB n. 9.394/96, estabelece programas de recuperação paralela aos estudos o que de pronto começa a ser atendido na rede municipal de ensino de Santa Rosa com a adequação dos regimentos e dos Projetos Pedagógico-Pedagógicos das instituições escolares, quando então foram estabelecidos os mecanismos para recuperação dos alunos

com dificuldades de aprendizagem. No Período de Implantação do SME esta preocupação esteve muito presente, em especial a partir do momento em que a SMEJ, em atitude conjunta com as escolas da rede municipal, estabelece um programa de recuperação paralela aos estudos e, com a instituição da chamada progressão parcial, se estabeleceu que alunos que não conseguissem atingir os objetivos da aprendizagem em uma disciplina curricular poderiam ser promovidos para a série seguinte e no próximo ano letivo deveriam ter acompanhamento da aprendizagem não alcançada. Para a efetivação desta ação a SMEJ disponibilizou professores para que em cada escola fossem realizadas as progressões e a recuperação da aprendizagem dos alunos. Associado a estas ações, a instituição do Programa Bolsa Escola, depois configurado como Bolsa Família também se coloca como fator decisivo para que o alunado se mantivesse na escola pública. Todas essas medidas se traduzem em esforço efetivado no âmbito do Sistema Municipal de Ensino para eliminar a problemática do abandono escolar, que cai da marca de 2,5% em 1999 para 0,1% em 2010, enquanto no Estado do Rio Grande do Sul ainda se mantém um índice de 1,4% do total de alunos do ensino fundamental público em situação de evasão das escolas.

No indicador distorção série x idade os números demonstram redução substancial, se comparada à redução manifesta no mesmo indicador na esfera do RS. Santa Rosa reduz de 19,3% em 1999 para 13,8 em 2010. A defasagem entre a idade e a série que o aluno deveria estar cursando é considerada um dos grandes problemas do ensino fundamental brasileiro e associa-se à repetência e ao abandono da escola. O município de Santa Rosa adotou, durante o Período de Criação do SME, um programa de aceleração de aprendizagem para alunos das séries iniciais do ensino fundamental e, no Período de Implantação do SME é formatado um programa de aceleração de aprendizagem, destinado aos alunos do ensino noturno (anos iniciais e finais do ensino fundamental). Estas medidas possibilitaram a correção de fluxo, aqui entendida como uma estratégia que trouxe resultados positivos no sentido de trabalhar as dificuldades de aprendizagens de crianças, adolescentes, jovens e adultos a partir de um currículo especialmente ajustado às necessidades destes alunos e com professores capacitados, o que tonou possível a aceleração da aprendizagem destes estudantes, quando então eram inseridos na série correspondente à idade.

A queda no índice de reprovação se faz sentir no ensino municipal de Santa Rosa, quando, no ano de 1999 registrava 12,4%, passando em 2005 para 7,7% e em 2010 registrando 8,0%. Esta baixa no índice de reprovação, se comparada à reprovação no ensino fundamental público gaúcho é significativa, sendo que no RS este indicador não baixa de 12,2% no mesmo período observado.

Considerando-se os indicadores educacionais do município de Santa Rosa percebe-se, face à redução da reprovação, conseqüente evolução no índice de aprovação na rede municipal de ensino bem além da evolução neste mesmo índice registrado na média do Rio Grande do Sul, pois o município eleva de 85,1%, em 2001, para 91,9% em 2010 este indicador de rendimento dos alunos do ensino fundamental, enquanto no âmbito estadual este indicador permanece na marca de 84% de aprovação.

O fator formação continuada de professores é um dos elementos imprescindíveis para que as questões de abandono, reprovação e distorção série x idade seja minimizadas no espaço do SME/Santa Rosa. Conforme apresentado nesta investigação, em cada período de existência do SME se efetivaram programas de formação dos educadores, o que vem se intensificado a cada período, com temas relevantes para a reflexão da realidade educacional, social, cultural e política, com muitos formadores de prestígio junto à comunidade acadêmica e muitos deles com uma caminhada de formação política o que possibilita a interlocução dos educadores locais com o macro contexto brasileiro e mundial.

A qualidade do ensino, concebida como motivo fundante de todos os processos que culminaram com a criação, implantação e consolidação do Sistema Municipal de Ensino, necessariamente precisa se pautar pela concepção democrática, participativa e autônoma. É, pois, neste trinômio que reside a concepção de educação de qualidade.

Uma educação de qualidade e de justiça social se faz na aproximação dos sujeitos com vistas a objetivos comuns, sendo para isto fator fundante o diálogo, elemento distintivo de uma educação libertadora, conforme já anunciado por Freire (1987) em sua obra *Pedagogia do Oprimido*. A vivência da dialogicidade se traduz a partir de elementos como a colaboração, a união, a organização e a síntese cultural que possibilitam a concretização de práticas emancipatórias e autônomas no

contexto educacional. Assim no espaço do SME/Santa Rosa torna-se necessário o aprimoramento de práticas colaborativas para que o vínculo comunicativo se estabeleça no coletivo dos sujeitos que, mesmo atuando a partir de níveis distintos de função e, portanto, de responsabilidade, somente podem se fazer partícipes do processo de construção do sistema educacional na comunicação. A ação solidária no sentido de pensar soluções criativas é percebida como possibilidade de aproximação entre os interesses dos distintos sujeitos, em especial daqueles oriundos da sociedade civil organizada, que numa relação de poder podem, a princípio, serem entendidas como menos favorecidas, dada que "a união solidária entre si, implica [...] indiscutivelmente, numa consciência de classe" (FREIRE, 1987, p. 100).

A característica da organização do SME pode ser concebida a partir da ideia freireana de "momento altamente pedagógico, em que a liderança e o povo fazem juntos o aprendizado da autoridade e da liberdade verdadeiras que ambos, como um só corpo, buscam instaurar, com a transformação da realidade que os mediatiza" (FREIRE, 1987, p. 104). E, por sua vez, a síntese cultural, notadamente posta por meio do contexto histórico "se apresenta como instrumento de superação da própria cultura alienada e alienante" e, além disso, "faz da realidade objeto de sua análise crítica" (Ibid., p. 105). Cabe, diante das impressões manifestas pelos sujeitos formuladores das políticas públicas municipais, bem como daquelas expressas pelos sujeitos que, no espaço da escola, dos órgãos colegiados e da sociedade civil, considerar a possibilidade de uma educação libertadora. O avanço nesta expectativa passa pela compreensão do sentido de educação libertadora que conduz ao enfrentamento com as velhas práticas autoritárias e antidemocráticas explicitadas no contexto da educação tradicional, como pressupostos básicos para que se possa pensar em participação no âmbito educacional. Perceber os pais, alunos e professores, respeitando-os em suas opiniões e principalmente valorizando-as é, pois uma tarefa a ser posta em ação quando se busca promover as potencialidades da gestão democrática da escola pública através da participação da comunidade escolar.

As perspectivas emancipatórias e autônomas que se quer impregnar ao Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa passa pela esperança de uma educação de qualidade, que amplia espaços participativos e se pauta por princípios

democratizantes. Freire (1996) já anunciava que simplesmente acreditar que a esperança sozinha transforma o mundo e atuar movido por tal ingenuidade é uma forma de tombar na desesperança, em pessimismos, ou fatalismos. “Mas prescindir da esperança na luta para melhorar o mundo, como se a luta se pudesse reduzir a atos calculados apenas, a pura cientificidade, é frívola ilusão” (Ibid., p.10). É fato que não nascemos esperançosos, mas a educação para a esperança é uma necessidade cada vez mais necessária.

NA INTERLOCUÇÃO FREIREANA, O ENTUSIASMO PARA TECER BREVES PALAVRAS, À GUIA DE (IN)CONCLUSÃO

Na tarefa de analisar a construção do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS os elementos que afloraram da percepção dos sujeitos da pesquisa, configurados como formuladores das políticas educacionais – os gestores municipais (prefeitos), os gestores municipais e educacionais (secretários de educação) e os presidentes do Conselho Municipal de Educação, bem como dos sujeitos que, na prática vivem, reelaboram e dão sentido aos projetos – os professores da rede pública municipal de ensino, podem ser situados a partir dos contextos de um ciclo de políticas.

As políticas públicas educacionais no *locus* do SME em estudo, no período entre 1997 e 2012, foram elaboradas a partir de princípios democráticos e participativos com vistas a um processo educacional de qualidade – conforme proclamam os Diplomas Normativos que orientam as práticas educacionais. Estes pressupostos são assumidos, ainda, nas intenções primárias, quando da opção por criar o SME, se projetam na implantação do mesmo quando da elaboração dos textos legais e dos ajustes firmados e, se consolidam na reelaboração e revisão de práticas e sentidos da educação municipal.

Entre o dito nos documentos que fixam as bases necessárias à existência do SME e as práticas de organização e de resignificação arroladas aos fazeres instituidores há um longo caminho, muitas vezes, permeado por convergências, todavia se atribui, neste percurso, também o imperativo de rupturas para sua efetivação, além de projetar desafios aos sujeitos que se articulam no projeto educacional.

Neste momento, quando se anunciam as conclusões desta pesquisa, cabe considerar que as discussões finais são elaboradas com a intenção de debater: a)

as convergências existentes no sentido da construção das políticas educacionais locais; b) as rupturas necessárias para o alcance de um exercício de fortalecimento das bases participativas e c) os desafios que se apresentam na democratização e na busca de uma educação municipal de qualidade.

Assim, reapresento aqui, mais uma vez as questões que motivaram a investigação para, a partir delas, serem reafirmadas as principais ideias e os potenciais resultados: 1) quais as possibilidades de desenvolvimento de uma proposta educacional fundada na democratização, como resultado do processo de criação, implantação e consolidação do Sistema Municipal de Ensino? 2) como os sujeitos formuladores das políticas educacionais e os sujeitos que vivem, na prática, as propostas delimitadas se articulam para um exercício de fortalecimento das bases participativas? 3) como se articulam diante dos diferentes contextos de elaboração das políticas públicas educacionais os sujeitos advindos da sociedade política – com suas questões partidárias e ideológicas e os sujeitos pertencentes à sociedade civil – com suas aspirações e demandas educativas? 4) as questões de confluências, os desafios e as rupturas necessárias para a consolidação do SME/Santa Rosa são recebidos, por parte dos sujeitos educacionais com aceitação, passividade ou com resistências, considerando ser esta uma política em desenvolvimento e em constante reelaboração, o que exige diligência no sentido de se confirmar, nas ações o que se expressa nos diplomas normativos construídos no *locus* municipal?

Diante destes questionamentos podem ser compreendidas, através das intenções e ações executadas nos cenários de Criação, Implantação e Consolidação do Sistema Municipal de Ensino, que as trajetórias e os interesses dos envolvidos nestes processos nem sempre estiveram afinados. Contudo, ainda que dilemas decorrentes do *esgaçamento* das relações entre os distintos sujeitos da educação municipal pudessem se fazer sentir o objetivo de consolidar um sistema de ensino próprio foi alcançado. Assim, concorrem para o alcance do objetivo comum – o fortalecimento do SME/Santa Rosa – ações como produção de documentos, debates entre os órgãos instituidores, acompanhamento permanente dos projetos executados, controle social sobre ações governamentais e a abertura de espaços participativos com o maior envolvimento da sociedade civil sobre o processo de pensar o projeto educacional.

No espaço local, nesta investigação caracterizado como o município de Santa Rosa, as possibilidades de alvitrar ações que possam convergir para o desenvolvimento de um processo educacional qualificado se intensificam, dada as pressões exercidas pelos sujeitos – tanto da sociedade política quanto da sociedade civil. É o que se intui na análise do Contexto de Influências, quando a opção pela criação do SME passa a se constituir nos estudos e interlocuções entre governo municipal, comunidade escolar e sociedade santa-rosense de modo mais abrangente. A perspectiva de criação de um sistema próprio envolve a autonomia e o empoderamento local que se insere na pauta implícita de feitos políticos, pedagógicos e de gestão.

No enfoque político podem ser ressaltadas as imbricações que se atrelam às opções ideológicas e partidárias, mas, sobretudo, àquelas associadas às construções de mecanismos de participação social. Isto se configura, por exemplo, quando Secretaria Municipal de Educação e Juventude, enquanto órgão executivo busca respaldo de suas ações no aparelhamento do Conselho Municipal de Educação, respeitando as normatizações e orientações deste colegiado. Na aproximação necessária para efetivação de metas e planos para a educação local também é imprescindível à interação com o Poder Legislativo Municipal que, transformando em atos legais as principais questões organizativas da política educacional, também se configura como mais um canal de diálogo e de participação, quando, através dos partidos políticos e de seus propósitos, as políticas públicas são desenhadas. Numerosos percalços foram constatados na caminhada de construção do SME/Santa Rosa, muito deles, firmados em torno de interferentes que se projetam no cotidiano de um fazer político e educativo, como o são os interesses partidários, as convicções ideológicas dos grupos no poder ou fora dele, das lutas dos sujeitos que, na sociedade civil organizada tratam também de se articular para verem garantidas suas aspirações e demandas – e nelas também presentes interesses ideológicos e partidários, bem como dos condicionantes expressos pelo macrossistema nacional, que por sua vez se inter-relacionam com as ingerências do cenário mundial.

As opções pedagógicas, aqui escidadas nas elaborações curriculares, organização/reorganização dos Projetos Político-Pedagógicos, dos Regimentos Escolares e dos planos de ação das escolas tendem a se efetivar, em construções

próprias, que denotam as características peculiares das instituições de ensino que, ao respeitar as diferenças socioculturais de cada comunidade projetam um diálogo intenso entre os sujeitos da educação que pode se traduzir em escolhas mais acertadas para a democratização da educação. Também na SMEJ e no CME as discussões pedagógicas e a construção de propostas para serem executadas no âmbito do sistema potencialmente podem sinalizar maior abertura ao diálogo e participação. Portanto, o reflexo de autonomia sobre os processos pedagógicos, vinculando o fazer educacional às práticas mais coerentes com a realidade local se antevê como resultado de uma opção bem sucedida, a partir da criação do SME.

No aspecto do gerenciamento do SME convergem interesses que, advindos de pontos distintos sinalizam para um aprendizado de gestão democrática. Ainda que incongruências sejam manifestas em determinados momentos da gestão, a cada tomada de decisão imediatamente são registrados reflexos sobre a totalidade ou partes do sistema, ainda, sobre as práticas escolares, sobre os ajustes legais e sobre a organização dos grupos quando são passíveis de aceitação ou, em situações pontuais, de refutação. Portanto, na gestão do SME/Santa Rosa se articulam forças que, muitas vezes veladamente, contribuem para que o processo decisório seja realizado. Em outras circunstâncias as resistências às formulações e deliberações que emanam dos espaços decisórios trazem elementos que, podem ser percebidos inicialmente como contradições, mas que, na dimensão de uma gestão democrática não podem ser ignorados, antes, observados e considerados com vistas à reelaboração das políticas educacionais. A criação e implantação destas políticas, a partir do coletivo dos sujeitos que integram sociedade – tanto a política quanto a civil –, têm maiores chances de se consolidar de modo satisfatório e pode produzir, em paralelo, o efetivo acompanhamento e avaliação social de seu desempenho.

A convergência de ações no sentido da garantia de espaços participativos esteve, ao longo da existência do SME/Santa Rosa, em progressiva ascensão. As estratégias adotadas para a maior participação popular na discussão das políticas educacionais municipais representaram avanços no processo de democratização, quando, por exemplo, desenvolvem-se audiências públicas, discussões em câmaras setoriais e em conferências escolares nas quais se percebe a resposta positiva, por parte da comunidade, em contribuir com o debate e a formulação das políticas,

indicando necessidades e prioridades que serão objeto de orientação aos gestores públicos.

Os propósitos educacionais efetivados no SME e que solidificam a gestão democrática nas escolas municipais de ensino fundamental vêm laurear um processo que tem início na criação do sistema de ensino próprio. Depois de uma década de existência do SME consolida-se, no âmbito municipal a Lei da Gestão Democrática que fixa a garantia legal da eleição de diretores e a instituição da vice-direção nas escolas com mais de 350 alunos, o que propicia maior organização por parte das instituições, em sua gestão interna. Também esta legislação possibilita a autonomia pedagógica e a relativa autonomia financeira de modo que, em cada escola, a comunidade possa gerenciar recursos e desenvolver projetos voltados à sua realidade. Todavia, sem dúvida, o maior progresso na democratização da gestão se introduz com a criação dos Conselhos Escolares.

Pensar a gestão das escolas, não mais centrada na figura do diretor, mas resgatando o sentido do partilhamento do poder, pode ser uma via de mão dupla que contempla, além de uma gestão aberta e participativa, também o aprendizado de participação popular, no espaço privilegiado da escola. Considerando que a sociedade brasileira vive um momento de maior abertura democrática – que se efetivou com a redemocratização do país, em meados dos anos de 1980, então, ainda se firmam os primeiros passos no sentido de vivências democráticas e participativas, com a introdução dos colegiados municipais, como é o caso do Conselho de Educação, Conselho do FUNDEB, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho da Juventude e outros que de alguma forma possam estar relacionados com o processo educativo. No âmbito das escolas municipais esta participação vem se consolidar, através da legislação, que possibilita a organização de colegiados escolares somente no ano de 2010. Atualmente a organização e a funcionalidade destes órgãos, que estão em fase de estruturação e que vivem uma primeira experiência de poder compartilhado, permite que a comunidade escolar possa planejar o fazer da unidade educativa e o desenvolvimento de suas ações de forma conjunta. Democracia e participação não são valores que se consolidam no protocolo de um Diploma Normativo, mas antes são práticas a serem construídas na ação-reflexão-ação dos grupos que dão vida e sentido à educação pública.

Rupturas são necessárias para que a consolidação do SME/Santa Rosa cada vez se firme como um processo sem volta, isto é, que cresce e se amplia na medida em que os sujeitos que a ele estão ligados também se desenvolvam em todos os sentidos, mas principalmente nos aspectos educacionais e de constituição da cidadania. No que tange às rupturas podem ser destacados três aspectos essenciais para o alcance dos objetivos de um SME participativo: a) projeção de foco no cidadão (sociedade civil) e não nos interesses de governos (sociedade política); b) supressão dos ruídos na comunicação entre os agentes do SME e aposta nas ações dialógicas; c) eliminação de centralismos e confirmação de práticas emancipatórias nas relações entre os sujeitos.

Quando o foco das políticas educacionais está firmado em torno dos interesses dos alunos, do processo de ensino desenvolvido nas escolas, na formação continuada e valorização dos professores e demais profissionais e no atendimento de demandas da comunidade escolar então, efetivamente, se estará contribuindo para o fortalecimento das bases participativas e democráticas que se projeta na formação para a cidadania. Isto requer que o foco das ações políticas, costumeiramente alocado no fator partidário/ideológico, ceda lugar às múltiplas representações sociais, que dialogue com os sujeitos que em primeiro plano se beneficiam ou são desservidos pelas políticas. Se de um lado se impetram os compromissos assumidos pelos governos, no poder, como projetos construídos quando dos pleitos municipais – o que tem fundamentação exclusivamente no pensamento ideológico/partidário e que, por conta disto exclui a comunidade das discussões de propostas – há que de considerar também que a constituição das ideias básicas que serão transformadas em políticas podem ser reelaboradas, de modo a contemplar interesses da comunidade, através do contato permanente com estes agentes.

O processo dialógico entre os órgãos do SME/Santa Rosa precisa ser cada vez mais aperfeiçoado, conforme se evidenciou na análise do Contexto da Prática. Os ruídos na comunicação produto de desencontros, de concepções contraditórias, de falta de canais de informação não podem se tornar impeditivos para que os objetivos educacionais sejam alcançados. Em especial, no momento atual, quando diversos espaços são percebidos como propícios a comunicação efetiva no contexto social, como o são as mídias impressa e falada bem como os componentes

eletrônicos e virtuais. Assim, ruídos no processo de comunicação entre SMEJ, CME, escolas e comunidade podem ser minimizados com o uso de *sites*, *blogs*, *broadcast*, publicações em jornais, divulgação de ações e resultados nos espaços televisivos, publicização de contas públicas e de gastos com educação em painéis, *outdoor*, distribuição de impressos governamentais e institucionais (como folhetos e jornais próprios). Contudo, não se pode esquecer o contato humano aproximado, como elemento imprescindível para o trato dos interesses públicos.

A efetivação de uma prática comunicativa não pode prescindir do diálogo, daí se infere que não basta informar, mas antes, é preciso dialogar com todos os sujeitos envolvidos na tarefa de ensinar para que eficazmente se percebam os avanços e recuos neste intento, o que possibilita corrigir falhas ou rever conflitos decorrentes de situações não esclarecidas e de intenções/fazeres não reveladas explicitamente. Sobretudo, o diálogo, como condição da existência humana possibilita o agir e o refletir sobre o mundo a ser transformado, o que leva à conquista deste pelos sujeitos dialógicos e que incide diretamente na libertação dos homens e não na conquista de uns sobre os outros (FREIRE, 1987).

Como discutido no desenvolvimento desta investigação, o centralismo nas ações, por parte dos agentes governamentais tende a insurgir em alguns momentos nas práticas diárias de construção do SME. Ainda que os discursos e textos legais apontem para uma dinâmica de descentralização na gestão da educação, muitas vezes o que se observa é mera desconcentração de responsabilidades quando os sujeitos da sociedade política consentem em distribuir tarefas e delegar encargos aos diferentes órgãos e personagens do sistema, como se isto fosse suficiente para impulsionar o efetivo processo de democratização e participação. Ora, Freire já prenunciava a necessidade de realizar um projeto de emancipação humana como parte de um sonho político, quando também situava que isto é empreitada que não pode ser alvitada pela classe dominante, antes, “deve ser cumprida por aqueles que sonham com a reinvenção da sociedade, a recriação ou reconstrução da sociedade”. (FREIRE, 1986, p. 29). Diante desta tarefa, cabe àqueles que assumem este sonho político de reinvenção da sociedade “ocupar o espaço das escolas, o espaço institucional, para desvendar a realidade que está sendo ocultada pela ideologia dominante, pelo currículo dominante” (Ibid., p. 29).

Ao se proceder a eliminação de centralismos que prevalecem na vontade e entendimento de um pequeno grupo – que pensa deter o poder, de forma unilateral, para decidir o que é melhor para o conjunto da sociedade, se possibilita a construção de práticas emancipatórias nas relações entre os sujeitos. Isto se confirma no chamamento ao exercício participativo e na garantia de condições para que ele realmente aconteça de modo qualificado nos espaços decisórios da instância educacional municipal. O ato educacional com propósito de transformação social convoca, invariavelmente, a um exercício dialógico, não-centralizador e pautado em relacionamentos com bases solidárias.

Arrolados os aspectos de convergências e de rupturas na efetivação do SME/Santa Rosa chega o momento de distinguir os desafios que se impõe à educação municipal santa-rosense que, em um intento ousado cria seu próprio sistema de ensino, ainda em um período que não se conheciam experiências exitosas que pudessem balizar a opção de sua concepção. Na tarefa de refletir sobre os desafios atuais do SME não se busca apresentar um receituário para seu sucesso, tampouco se trata de negligenciar que até aqui a caminhada de construção por seus objetivos, metas e projetos tenha sido significativa. O que se quer, nesta perspectiva é refletir sobre os rumos do SME, com base nos seguintes eixos: a) suas possibilidades de fortalecimento e o empoderamento dos sujeitos; b) o alargamento de seu legado democrático, participativo e emancipatório; c) a consolidação de um processo educacional de qualidade social.

O empoderamento concebido a partir do enfoque da ação coletiva que se insere na consciência de classe – o *empowerment* da classe social – apontado por Freire (1986), envolve um processo político que movimenta a classe trabalhadora (pais, professores, alunos, sindicatos, associações, colegiados...), para, através de suas próprias experiências e de sua própria construção de cultura impetrar o poder político, no sentido de firmar suas ideias e convicções de mundo e de sociedade num âmbito maior, que é o espaço da construção das políticas sociais. Neste movimento se percebe como necessário que os grupos constitutivos do SME/Santa Rosa se firmem na participação efetiva nos espaços privilegiados de tomada de decisões do *locus* municipal. Não basta apenas garantir, nos Diplomas Normativos municipais, a representatividade das distintas organizações sociais e classistas, nos espaços decisórios das políticas educacionais, pois é necessária também, a

qualificação dos sujeitos oriundos dos diversos grupos. A tomada de decisão que por eles se opera, deve partir de suas bases sociais/classistas, o que, no âmbito do SME precisa ser mais bem conduzida. Através de encontros, debates, comunicação efetiva as bases precisam ser consultadas sobre as formulações das políticas e das decisões tomadas, sem o qual, a representação nestes espaços será mera formalidade e não passará de uma perspectiva individualista, o que não contribui para o fortalecimento da educação local e poderá se exprimir em esvaziamento de sentidos.

O alargamento do legado democrático, participativo e emancipatório do SME/Santa Rosa se projeta com um dos grandes desafios a ser conquistado. Se, no Contexto das Influências estes princípios foram desenhados, e no de Produção de Textos foram fixados, agora, mais que nunca, no Contexto da Prática, a afluência de fazeres pedagógicos, sociais e culturais precisa ser coerente com os desígnios propositalmente firmados. Sem dúvida a ampliação dos espaços participativos, a efetivação de práticas democráticas e a construção educacional com vistas à emancipação dos sujeitos sociais, que tem parte no SME/Santa Rosa, podem ser consideradas como metas altruístas, porém cabe a indagação freireana: este “é um sonho possível ou não?”. Partindo do pressuposto de que se considerem as condições antagônicas que surgem no processo de construção deste sistema de ensino, o próprio Freire responde: “se é menos possível, trata-se, para nós, de saber como torná-lo mais possível” (FREIRE, 1986, p. 112). Este é, pois, o foco principal neste desafio: buscar compreender os dilemas, as falhas, as incongruências e revisar as práticas em execução no espaço do SME – compreendido como SMEJ, CME, escolas –, reelaborando as ações que estiveram, em algum momento, pautadas em interesses pessoais, partidários, ideológicos e governamentais e acorrendo para ações de enfrentamento à falta de participação e falta de diálogo.

E, por fim, desafio excepcional que move toda a engrenagem do SME/Santa Rosa: a consolidação de um processo educacional de qualidade. Na discussão desencadeada, a partir das concepções expressas pelos sujeitos formuladores das políticas educacionais e nas manifestações dos professores da rede pública municipal buscou-se considerar, não apenas os percursos e percalços vivenciados por estes sujeitos, mas, de modo contundente, também se inseriu a perspectiva de considerar os resultados e estratégias da organização local, que estão relacionados

e constituídos nos processos de legitimação de uma educação com qualidade social. Nos fundamentos de uma análise crítica esta mesma educação demanda práticas pedagógicas que despertem os sujeitos para lutar por condições dignas de vida, o que se faz através do aprendizado “da briga, da organização, da mobilização crítica, justa, democrática, séria, rigorosa, disciplinada, sem manipulações, com vista à reinvenção do mundo, a reinvenção do poder tomado” (FREIRE, 2001b, p. 99). A qualidade da educação, enquanto desafio a ser alcançado faz parte de um projeto permanente, que provoca uma “compreensão diferente do desenvolvimento, que implica uma participação, cada vez maior, crescente, crítica, afetiva, dos grupos populares” (Ibid., p. 99).

Diante da realidade dos Sistemas Municipais de Ensino – SME, que se projetam a partir da redemocratização da sociedade, a comunidade, localmente aparelhada, passa a ter voz e vez nos processos decisórios e de planejamento das políticas educacionais, de modo que se possa privilegiar um ensino contextualizado e de qualidade social. Ainda que obstáculos possam surgir nestes processos de democratização, de empoderamento e de protagonismo da comunidade local é necessário que se firmem dispositivos que além de garantir a coexistência de espaços participativos também favoreçam o compartilhamento de ideias e projetos para construção de um Sistema Municipal de Ensino cada vez mais identificado com o atendimento das demandas da sociedade civil, em diálogo permanente com a sociedade política.

REFERÊNCIAS

ALARCÃO, Isabel. Formação continuada como instrumento de profissionalização docente. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). **Caminhos da profissionalização do magistério**. Campinas: Papirus, 1998.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Usos e abusos dos estudos de casos. In: **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, set./dez. 2006.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BADIOU, Alain. Intervenção Inicial: palestra. In: BADIOU, Alain; ROCHA, Ronald. **Política, partido, representação, sufrágio: a polêmica entre Alain Badiou e Ronald Rocha**. Belo Horizonte: Projeto, 1995.

_____.; ROCHA, Ronald. **Política, partido, representação, sufrágio: a polêmica entre Alain Badiou e Ronald Rocha**. Belo Horizonte: Projeto, 1995.

BALL, Stephen J. The policy processes and the processes of policy. In: BOWE, R., BALL, S., GOLD, A. (orgs.). **Reforming education & changing school: case studies in policy sociology**. London/New York: Routledge, 1992, p. 6-23.

_____. **Educational reform: a critical and post structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

_____. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. In: **Currículo Sem Fronteiras**. v. 1, n.2, p. 99-116, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org>>. Acesso em 21 mai. 2012.

_____. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. In: **Educação e Sociedade**. Campinas. vol. 2, n. 89, p. 1105-1126, Set./Dez. 2004 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

_____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson (orgs.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BALZANO, Sônia; ZANCHET, Vera. **Organização dos Conselhos Municipais de Educação**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo. Softwares em Pesquisa Qualitativa. In: GODOI, Christiane K; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da. (Org).

Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.

BARBIERO, Alan e CHALOULT, Yves. **Poder e déficit democrático do Mercosul:** estado, centrais sindicais e sociedade civil. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2003.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar:** a aventura da modernidade. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política I;** trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

BOBBIO _____. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil.** São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 54.

_____. **Estado, governo e sociedade:** para uma teoria geral da política. 14º ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação.** 2ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985. Coleção Primeiros Passos.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no município:** sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. Educação Cidadã; v. 3.

BÓRON, Atílio A. **Filosofia política moderna:** de Hobbes a Marx. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; DCP-FFLCH, Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, USP, Universidade de São Paulo. 2006.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BOWE, Richard; BALL, Stephen; GOLD, Anne. **Reforming education & changing schools:** case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRANDÃO, Gildo Marçal. Hegel: O Estado como realização histórica da liberdade. In: WEFFORT. Francisco C. *et al.* **Os Pensadores.** São Paulo: Editora Ática, 1996.

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil, Brasília: Planalto, 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 10 abr. 2012.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em 12 abr. 2012.

_____. **Referenciais para formação de professores**. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília, 1999.

_____. Decreto 6.094/2007. Plano De Metas Compromisso Todos Pela Educação. 2007. Ministério da Educação. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em 12 mai. 2012.

_____. **Plano de Desenvolvimento da Educação** – Razões, princípios e planos, 2007. Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>>. Acesso em 06 jun. 2012.

_____. Demonstrativo de Transferência de recursos Bolsa Família. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2006. Disponível em:
<http://www.mds.gov.br/backup/servicos/servicosantigos/estatisticas/transfrenda_municipios.pdf/view?searchterm=BOLSA%20FAM%C3%8DLIA%20SANTA%20ROSA%20RS.2006>. Acesso em 02 de jun. 2012.

_____. **Padrões mínimos de funcionamento da escola do ensino fundamental:** manual de implantação. 2ª impressão. Karla Motta Kiffer de Moraes (Coord). Brasília: Fundescola/DIPRO/FNDE/MEC, 2006.

_____/SANTA ROSA. PAR – Termo de Cooperação Técnica nº 23588 que entre si celebram o Ministério da Educação - MEC e o Município de Santa Rosa/RS representado pela prefeitura municipal de Santa Rosa, 2009. Disponível em:
<<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=cooperacao&ordem=7&inuid=3183&itrid=2&est=RS&mun=Santa%20Rosa&municod=4317202&estuf=RS>>. Acesso em 06 mai. 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. In: **Revista de Sociologia e Política**, Ano 48, número 1, jan/abr., 1997.

BRUM, Argemiro J. **Democracia e partidos políticos no Brasil**. Ijuí: Ed. Unijuí, 1988.

CASASSUS, Juan. A centralização e a descentralização da educação. In. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas. n. 95, p. 37-42, nov. 1995.

CHARLOT, Jean. **Os partidos políticos**. Trad. Carlos Lamback. Brasília: Editora UnB, 1982. Vol. 47. Coleção "Pensamento Político".

CHAUÍ, M. **O que é ideologia**. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1984. Coleção Primeiros Passos; v. 7.

CHOMSKI, Noan; DIETERICH, Heinz. **A sociedade global:** educação, mercado e democracia. Blumenau: Ed. Da FURB, 1999.

CISESKI, Ângela Antunes; ROMÃO, José Eustáquio. Conselhos de Escola: coletivos instituintes da escola cidadã. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

COSTA JÚNIOR, Dijosete Veríssimo da. Município brasileiro nos 20 anos da Constituição Federal de 1988. Uma análise das principais emendas constitucionais e decisões do Supremo Tribunal Federal com reflexos no Município. In: **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 2194, 4 jul. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13101>>. Acesso em: 14 jun. 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**. Porto Alegre: L&PM, 1981.

_____. **Marxismo e política**. Rio de Janeiro: Cortez, 1994.

_____. Hegel e a democracia. In: **Coleção Documentos Estudos avançados**. São Paulo: USP, 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela de S. (Orgs.). **Gestão da Educação: impasses, perspectiva e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

DAY, Christopher. **Desenvolvimento Profissional de Professores: os desafios da aprendizagem permanente**. Porto, PT: Porto Editora, 2001.

DEGENNSZAJH, Raquel Raichelis. **Organização e gestão das políticas sociais no Brasil: desafios da gestão democrática das políticas sociais**. Universidade Nacional de Brasília. Centro de Educação Aberta, Continuada, A Distância. Capacitação em Serviço Social e Política Social: Módulo 3: Política social. Brasília, 2000, p.57-70.

DEMO, Pedro. **Política Social, educação e cidadania**. 5. ed. São Paulo: Papyrus, 2002.

DIAS, Edmundo Fernandes. **Política brasileira: embate de projetos hegemônicos**. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2006.

DOURADO, Luiz Fernando (coord.); OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. 65 p. Série Documental. Textos para Discussão.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FAZENDA, Ivani. A pesquisa como instrumentalização da prática pedagógica. In: FAZENDA, Ivani. **Novos enfoques da pesquisa educacional** (5 ed.). São Paulo: Cortez, 2004.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Teoria geral do Estado**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1975. Vol. 2.

FORMOSINHO, João. **Formação contínua de professores**: realidades e perspectivas. Aveiro: Universidade de Aveiro, 1991.

FREIRE, Paulo; SHOR, Ira. **Medo e ousadia**: o cotidiano do professor. Trad.: Adriana Lopes. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Coleção Educação e Comunicação; v. 18.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

_____. **Pedagogia da esperança**: um reencontro com a pedagogia do oprimido. RJ: Paz e Terra, 1992.

_____. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. **Pedagogia da indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: Editora UNESP, 2000a.

_____. **A Educação na Cidade**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2000b.

_____. **Política e educação**: ensaios. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2001a. Coleção Questões de Nossa Época; v. 23.

_____. Direitos Humanos e Educação Libertadora. In: FREIRE, Ana Maria Araújo (Org.). **Pedagogia dos sonhos possíveis**. São Paulo: UNESP, 2001b.

FREITAG, Bárbara. **Estado e Sociedade**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1986.

GADOTTI, Moacir. **Educação e poder**: introdução à pedagogia do conflito. 9ª ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

GENTILI, Pablo. O discurso da qualidade como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo e SILVA, Tomaz Tadeu da, (orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. Petrópolis: Vozes. 1995.

_____. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: TADEU, Tomaz Tadeu da e GENTILI, Pablo (Orgs.). **Escola S. A.**: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996. p. 9-49.

_____. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das majorias. In: GENTILI, Pablo. **Pedagogia da exclusão**: o

neoliberalismo e a crise da escola pública, 13ª Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. Coleção Estudos Culturais em Educação.

GIDDENS, Anthony. Affluence, poverty and the ideas of a post scarcity society. In ALCANTARA, C. Hewitt (Ed.) **Social Futures, Global Visions**. Oxford: Blackwell. 1996.

GODOY, Arilda S.. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. In: **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n.3, Mai/Jun. 1995, p. 20-29.

GOHN, Maria da Gloria. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana In: **Repensando a Experiência Urbana na América Latina**: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GOMES, Ana Lúcia. **Os conselhos de políticas e de direitos**. Universidade Nacional de Brasília. Centro de Educação Aberta, Continuada, A Distância. Capacitação em Serviço Social e Política Social: Módulo 4: O trabalho do assistente social e as políticas sociais. Brasília, 2000, p.162-172.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **O escrito, o dito e o feito**: educação e partidos políticos. Campinas, SP: Papirus, 1994.

GRAMSCI, Antonio. **Cartas do Cárcere**. Tradução de Noênio Spínola. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987a.

_____. **Concepção dialética da história**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987b.

_____. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2ª ed. 2001. Vol. 2.

_____. Notas sobre Maquiavel. In. SADER, Emir (org.). **Gramsci**: poder, política e partido. 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

_____. **Cadernos do cárcere**: introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce. v. 1. Trad. Carlos Nelson Coutinho . Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. Porto Alegre: L&PM, 1980.

GUARRIDO, Luis Javier. Novas reflexões sobre a crítica do neoliberalismo realmente existente. In: CHOMSKY, Noam, DIETERICH, Heinz. **A sociedade global**: educação, mercado e democracia. Blumenau: Ed. da FURB, 1999.

HARDT Michel; NEGRI, Antonio. **O Império**. 2ª Ed. – Rio de Janeiro: Record, 2001.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo, Edições Loyola, 1992.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. Tradução e revisão Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. – 5ª ed. - Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Clássicos Cambridge de filosofia política.

HRYNIEWICZ, Severo. **Para Filosofar Hoje**: Introdução e História da Filosofia. 5ª ed. Rio de Janeiro: Edição do autor, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE Cidades. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso 01 mai. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, INEP. **Os desafios do Plano Nacional de Educação**. Brasília: O Instituto, 2004.

_____. Resultado do Censo Escolar 2011 – Município de Santa Rosa – Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em 12 mai. 2012.

_____. Censo Educacional, 2011. DATA ESCOLA BRASIL. Disponível em <<http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/home.seam>>. Acesso em 05 mai. 2012.

_____. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, IDEB, 2012. Disponível em <<http://www.ideb.inep.gov.br>>. Acesso em 01 mai. 2012.

JAPIASSÚ, Hiron; MARCONDES, Danilo. **Dicionário Básico de Filosofia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

LEHER, Roberto. Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos “novos” movimentos sociais na educação”. In. GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs.). **A cidadania negada**: políticas de exclusão na educação e no trabalho. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LESSA, Sérgio e TONET, Ivo. **Introdução à filosofia de Marx**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2011. Coleção Docência em Formação.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Trad. Alex Marins. São Paulo: Editora Martins Claret, 2006.

LOPES, Alice Casemiro; MACEDO, Elizabeth. Contribuições de Stephen Ball para o estudo de políticas de currículo. In. BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson (orgs.). **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986. Coleção Temas Básicos de Educação e Ensino.

MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros. A Gestão da Educação Básica na Perspectiva do Regime de Colaboração: algumas notas. In: **Em Aberto**, Brasília, v. 19, n. 75, p. 123-132, jul. 2002.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2010.

_____; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a15.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2012.

_____; FERREIRA, Márcia dos Santos e TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson (orgs.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução Ciro Mioranza. 3ª edição. São Paulo: Ed. Escala, 2008. Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal, v. 12.

MARQUES, Mario Osorio. **A formação do profissional da educação**. 5ª ed. rev. - Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. 226 p. Coleção Mario Osorio Marques; v. 3.

MARX, Karl, ENGLES, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução de Álvaro Pina, 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MÉSZAROS, István. **O poder da Ideologia**. São Paulo: Ensaio, 1996.

MONLEVADE, João. **Educação pública no Brasil: contos e descontos**. Ceilândia: Idéia, 2000.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOREIRA, Herivelto. A motivação e o comprometimento do professor na perspectiva do trabalhador docente. In: **Série Estudos – Periódico do Mestrado em Educação UCD**. Campo Grande/MS, nº 19, jan./jun 2005. p. 209-232.

NAVARRO, Vicente. Produção e Estado de Bem-Estar: o contexto político das reformas. In: **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política. Dossiê Estado, reformas e desenvolvimento, SP: CEDEC, 1993, v. 28/29 p. 175-200.

NEVES, Jose Luis. Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades. In: **Cadernos de Pesquisa em Administração**, São Paulo, vol. 1, nº 3, 1996.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PARO, Vitor Henrique. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília. v 73, n. 74, p.255-290, maio/ago. 1992.

PERONI, Vera Maria Vidal. Marco referencial para análise. In: PERONI, Vera Maria Vidal (coordenadora geral). **Programa Dinheiro Direto na Escola**: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

PMDB – PROPAGANDA ELEITORAL. **Santa Rosa cada vez melhor**. Impresso, Santa Rosa/RS, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: CORAG, 1989.

_____. FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Série histórica dos municípios gaúchos (FEEDADOS). Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/menu_consultas.asp?tp_Pesquisa=var_Anuar>. Acesso em 07 jun 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **A origem da desigualdade entre os homens**. Tradução Ciro Mioranza. 2ª edição. São Paulo: Editora Escala, 2007, Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal, v. 07.

_____. **O Contrato Social**. Tradução Ciro Mioranza. 2ª edição. São Paulo: Editora Escala, 2008, Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal, v.13.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES:UAB, 2009.

SALES, Ivandro da Costa. Os conselhos Municipais de Educação: desafios da gestão democrática. In: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. **Pró-Conselho**: Guia de Consulta. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria da Educação Básica, 2005.

SANTA ROSA. Lei nº 3.212 de 14 de julho de 1999. Cria o Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS. 1999.

_____. Lei nº 3.692 de 17 de abril de 2003 que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. 2003.

_____. Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Santa Rosa/RS. Mimeografado, 2003.

_____. Lei Complementar nº 37, de 21 de Novembro de 2007. Instituí e dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município de Santa Rosa/RS. 2007.

_____. Lei nº 4.246, de 03 de janeiro de 2007. Aprova o Plano Municipal de Educação do município de Santa Rosa. 2007.

_____. Lei nº 4.477, de 05 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Santa Rosa, 2009.

_____. Lei nº 4.530, de 20 de maio de 2009. Consolida a legislação municipal da educação, 2009.

_____. Site da Câmara Municipal de Vereadores. Notícia: Plano de Carreira do Magistério foi aprovado. 2011. Disponível em: <<http://www.camarasantarosa.rs.gov.br/index.php?i=noticia&id=565>>. Acesso em 10 de abr. de 2012.

_____. Lei nº 4.280, de 7 de maio de 2007. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – FUNDEB, 2007.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

_____. Os processos de globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A Globalização e ciências sociais**. 3ª e. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. Democracia Institucional na escola: discussão teórica. **Revista de Administração Educacional**, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, v.1, n.2, 1-36, jan/jun 1998.

SANTOS NETO, Elydio dos. Esperança, utopia e resistência na formação e prática de educadores no contexto neoliberal. In: **Revista de Educação do COGEIME**. Piracicaba, ano 13, n. 24, p. 53-62, jun. 2004.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação: conceito, papel, histórico e obstáculos para sua construção no Brasil**. GT 05, ANPEd, Caxambu, 19.02.2008. <http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/trabalho05.htm>

SILVA NETO, Otacílio Gomes da. Rousseau e a relação entre liberdade e propriedade. In: MARQUES, José Oscar de Almeida (Org.). **Verdades e mentiras: 30 ensaios em torno de Jean-Jacques Rousseau**. Ijuí: Ed. Unijuí, p. 325-337, 2005.

SILVA, Darci Bueno da. **Conselhos Municipais de Educação na instituição dos Sistemas Municipais de Ensino no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 2009 (Dissertação de Mestrado).

SILVA, Tomaz Tadeu da. A escolar cidadã no contexto da globalização: uma introdução. In: SILVA, Luiz Heron da (org.). **A Escola no Contexto da Globalização**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. In: **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

TARDIF, Maurice. **Saberes Docentes e Formação Profissional**. Petrópolis: Vozes, 2002.

TEIXEIRA, Enaldo. Celso. **O Local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

THIOLLENT, Michel J. M. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. 5. ed. São Paulo: Polis, 1987.

TORRES, Carlos Alberto. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo. **Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública**, 13ª Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. (Coleção Estudos Culturais em Educação)

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERZA, Severino Batista. **As políticas públicas de educação no município**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2000. Coleção Educação.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Liber Livro, 2008.

WERLE, Flávia Obino. Gestão da educação municipal: Composição dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. v.14 n. 52, Rio de Janeiro: Cesgranrio, Jul-Set. 2006. p. 349-364.

_____. CME como política estruturadora do campo da educação no município. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

_____; THUM, Adriane Brill; ANDRADE, Alenis Cleusa de. Processo nacional de avaliação do rendimento escolar: tema esquecido entre os Sistemas Municipais de Ensino. In: **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 397-420, jul./set. 2009.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Ed. Boitempo, 2003.

YIN, ROBERT K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZITKOSKI, Jaime José. O diálogo em Freire: Caminho para a humanização. In: **Revista Eletrônica “Fórum Paulo Freire”** Ano 1 – Nº 1 – Julho 2005. Disponível em:< <http://www.ufpel.edu.br/fae/paulofreire/novo/br/pdf/24.pdf>>. Acesso em 20 mai. 2012.

APÊNDICES



APÊNDICE 1

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA CENTRO DE EDUCAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

ROTEIRO PARA ENTREVISTA PARA PREFEITO E EX-PREFEITO DE SANTA ROSA

Para a resposta das questões a seguir considere:

- **Período de criação do SME (1997-2000)**
- **Período de implantação do SME (2001-2008)**
- **Período de consolidação do SME (2009-2012)**

- 1) Qual a estratégia política adotada para definir as políticas públicas em educação? Que influências as concepções ideológicas de seu partido/coligação partidária tiveram na definição das políticas educacionais? Há influências nacionais e locais? Como elas se relacionam?
- 2) Quais as bandeiras/metaprioritárias do seu mandato como prefeito de Santa Rosa para a definição de políticas públicas para a área da educação?
- 3) Quanto a organização e fortalecimento do Sistema Municipal de Ensino qual sua perspectiva no início de governo (mandato) e avaliação ao término?
- 4) Os encaminhamentos das demandas da educação, expostos na legislação municipal obedeciam que trâmites? Qual o perfil adotado por seu governo em relação aos encaminhamentos de demandas legais ao Poder Legislativo ou ao Conselho Municipal de Educação?
- 5) No período de criação/implantação/consolidação do Sistema Municipal de Educação de Santa Rosa é possível observar a configuração de diferentes versões da política (versões conservadoras, progressistas etc.) em especial quanto aos discursos instituidores das políticas/práticas adotadas pelos órgãos do SME, como a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação e escolas?
- 6) Que outros aspectos consideras pertinente mencionar em torno dos processos de criação/implantação /consolidação do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS?



APÊNDICE 2

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA CENTRO DE EDUCAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

ROTEIRO PARA ENTREVISTA PARA SECRETÁRIO E (EX) SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA ROSA

Para a resposta das questões a seguir considere:

- **Período de criação do SME (1997-2000)**
- **Período de implantação do SME (2001-2008)**
- **Período de consolidação do SME (2009-2012)**

- 1) Qual a estratégia política adotada para definir as políticas públicas em educação? Que influências as concepções ideológicas de seu partido/coligação partidária tiveram na definição das políticas educacionais? Há influências nacionais e locais? Como elas se relacionam?
- 2) Quais as bandeiras/metaprioritárias do seu mandato como Secretário Municipal de Educação de Santa Rosa para a definição de políticas públicas para a área da educação?
- 3) Quanto a organização e fortalecimento do Sistema Municipal de Ensino qual sua perspectiva no início de mandato e avaliação ao término?
- 4) Os encaminhamentos das demandas da educação, expostos na legislação municipal obedeciam que trâmites? Qual o perfil adotado por seu mandato em relação aos encaminhamentos de demandas legais ao Poder Legislativo ou ao Conselho Municipal de Educação?
- 5) No período de criação/implantação/consolidação do Sistema Municipal de Educação de Santa Rosa é possível observar a configuração de diferentes versões da política (versões conservadoras, progressistas etc.) em especial quanto aos discursos instituidores das políticas/práticas adotadas pelos órgãos do SME, como a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação e escolas?
- 6) Que outros aspectos consideras pertinente mencionar em torno dos processos de criação/implantação /consolidação do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS?



APÊNDICE 3

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA CENTRO DE EDUCAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

QUESTIONÁRIO PARA PRESIDENTE E (EX) PRESIDENTES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA ROSA

Para a resposta das questões a seguir considere:

- **Período de criação do SME (1997-2000)**
- **Período de implantação do SME (2001-2008)**
- **Período de consolidação do SME (2009-2012)**

- 1) Qual a trajetória de construção do Sistema Municipal de Educação de Santa Rosa?
- 2) Que grupos de interesse foram representados no processo de produção da política de educação municipal através da criação/organização/implementação do Sistema Municipal de Educação (SME)? Quais grupos foram excluídos do processo de criação/implementação/consolidação do SME? Qual o espaço de participação dos profissionais da educação na construção do SME/Santa Rosa?
- 3) Há na articulação legal do Sistema Municipal de Educação de Santa Rosa influências de políticas globais, internacionais ou nacionais e/ou de compromissos partidários dos governos que estiveram à frente da administração municipal entre 1997 e 2012? Em caso de resposta afirmativa, quais?
- 4) As políticas municipais de educação em cada período de governo (entre 1997-2012) tiveram ampla divulgação? Quais os instrumentos utilizados para esta divulgação? Se não houve publicização em todos os períodos, em qual isto foi mais enfatizado? Que ações governamentais denotaram esta característica?
- 5) Como as políticas de criação/implementação/consolidação do Sistema Municipal de Educação de Santa Rosa foram recebidas pela comunidade educacional e que interpretações foram possíveis de serem identificadas neste processo?
- 6) Quais são as principais dificuldades identificadas nos processos de criação/implementação/consolidação do SME de Santa Rosa? Como o Conselho Municipal de Educação se articulou para o efetivo atendimento das demandas da educação pública municipal no período entre 1997-2012?
- 7) Como as políticas têm sido concretizadas na prática hoje? Como as mesmas têm sido recebidas pela comunidade educativa: com aceitação ou com resistências? No caso de haver resistência esta se manifesta de modo individual ou coletivo?
- 8) Que outros aspectos consideras pertinente mencionar em torno dos processos de criação/implementação /consolidação do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS?



APÊNDICE 4

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

QUESTIONÁRIO PARA PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SANTA ROSA/RS

DADOS PESSOAIS:	
Sexo:	
A – () Masculino	B – () Feminino
Idade:	
A – () entre 18 anos e 25 anos	B – () entre 26 anos e 35 anos
C – () entre 36 anos e 45 anos	D – () entre 46 anos e 55 anos
E – () acima de 56 anos	
Tempo total de serviço no magistério:	
A – () entre 01 e 5 anos	B – () entre 06 e 10 anos
C – () entre 11 e 20 anos	D – () acima de 21 anos
Tempo total de serviço no magistério público municipal:	
A – () entre 01 e 5 anos	B – () entre 06 e 10 anos
C – () entre 11 e 20 anos	D – () acima de 21 anos
Formação Acadêmica:	
A – () Apenas Curso Normal ou Magistério (Nível Médio)	B – () Graduação – Licenciatura
C – () Graduação – Bacharelado	D – () Pós-graduação

Para a resposta das questões a seguir considere:

- **Período de Criação do SME (1997-2000)**
- **Período de Implantação do SME (2001-2008)**
- **Período de Consolidação do SME (2009-2012)**

1) Conhecimento da trajetória de construção do Sistema Municipal de Educação (SME) de Santa Rosa:

A- Conheço plenamente () Quais? _____

B- Conheço parcialmente () Quais? _____

C- Não tenho conhecimento ()

2) Há na articulação legal (construção da legislação) do Sistema Municipal de Educação de Santa Rosa influências de políticas:

A – () Internacionais B – () Nacionais C – () Compromissos partidários de governos que se sucederam no poder municipal

D – () Outras influências. Quais? _____

3) Que grupos de interesse foram representados no processo de produção da política de educação municipal através da organização e implementação do Sistema Municipal de Educação (SME)?

A – Professores: SIM () NÃO ()

B – Funcionários SIM () NÃO ()

C – Pais SIM () NÃO ()

D – Alunos SIM () NÃO ()

E – Entidades Sociais SIM () NÃO ()

F – Entidades Educacionais SIM () NÃO ()

G – Poder Público SIM () NÃO ()

H – Entidades Sindicais/Associações SIM () NÃO ()

I – Entidades ligadas à Indústria, Comércio e Serviços SIM () NÃO ()

J – Outros grupos. Quais? _____

3.1. Em sua concepção qual o motivo pelo qual algum grupo de interesse não foi representado no processo de produção da política de educação municipal?

4) Qual o espaço de participação dos profissionais da educação na construção do SME/Santa Rosa?

A – () Os profissionais da educação **participaram efetivamente** da construção do SME.

B – () Os profissionais da educação **participaram parcialmente** da construção do SME.

C – () Os profissionais da educação **não participaram** da construção do SME.

5) As políticas da educação municipal tiveram ampla divulgação no período entre 1997 e 2012?

A – () Totalmente B – () Parcialmente C – () não houve divulgação

6) Quais os instrumentos foram utilizados para a divulgação das ações governamentais para a área da educação em cada período?

A – GOVERNO PERÍODO DE CRIAÇÃO DO SME (1997-2000)

() panfletos () cartilhas () programas de governo

() outdoor () rádio () jornais () televisão () informativos

() comícios () debates () reuniões políticas () nenhum instrumento

() outros. Quais? _____

B – GOVERNO PERÍODO DE IMPLANTAÇÃO DO SME (2001-2008)

() panfletos () cartilhas () programas de governo

() outdoor () rádio () jornais () televisão () informativos

() comícios () debates () reuniões políticas () nenhum instrumento

() outros. Quais? _____

C – GOVERNO PERÍODO DE CONSOLIDAÇÃO SME (2009-2012)

() panfletos () cartilhas () programas de governo

() outdoor () rádio () jornais () televisão () informativos

() comícios () debates () reuniões políticas () nenhum instrumento

() outros. Quais? _____

7. Em qual dos períodos a divulgação das políticas educacionais foi menos enfatizada?

A – () GOVERNO PERÍODO DE CRIAÇÃO DO SME (1997-2000)

B – () GOVERNO PERÍODO DE IMPLANTAÇÃO DO SME (2001-2008)

C – () GOVERNO PERÍODO DE CONSOLIDAÇÃO SME (2009-2012)

8) Você, como professor, lembra de ações governamentais que denotaram a característica de divulgação das políticas educacionais?

A – () Não B – () SIM.

8.1 Em caso de resposta afirmativa, quais características podem ser apontadas?

9. Como as políticas de criação/implantação/consolidação do Sistema Municipal de Educação de Santa Rosa foram recebidas pela comunidade educacional?

A – () A comunidade **percebeu plenamente** a importância do SME para o contexto de organização da educação pública municipal.

B – () A comunidade **percebeu parcialmente** a importância do SME para o contexto de organização da educação pública municipal.

C – () A comunidade **não percebeu** a importância do SME para o contexto de organização da educação pública municipal.

10. Quais são as principais dificuldades identificadas no contexto da prática de construção do SME de Santa Rosa?

A – () Concentração de poder por parte da administração pública municipal.

B – () Pouco comprometimento e envolvimento de professores na construção das políticas.

C – () Apatia política da comunidade.

D – () Falta de espaços de participação.

E – () Falta de articulação entre os órgãos do sistema e as práticas desenvolvidas nas/pelas escolas.

F – () Outras. Quais? _____

11. Quanto às alterações/adaptações/criação das políticas educacionais municipais no período de 1997-2012:

A – () Houve apenas alteração/adaptação das políticas educacionais municipais.

B – () Foram construídas novas políticas educacionais municipais

C – () Não foram percebidas mudanças significativas traduzidas em melhorias para a qualidade da educação no período entre 1997-2012.

12. Como as políticas educacionais municipais atuais têm sido concretizadas na prática? Reflita no modo como as mesmas têm sido recebidas pela comunidade educativa:

A – () As políticas educacionais têm sido implementadas **com aceitação passiva** dos sujeitos integrantes do sistema, em especial professores.

B – () As políticas educacionais têm sido implementadas com **aceitação crítica** dos sujeitos integrantes do sistema, em especial professores.

C – () As políticas educacionais têm sido implementadas **com resistência** por parte dos sujeitos integrantes do sistema, em especial professores.

D - () As políticas educacionais têm sido implementadas **com participação** por parte dos sujeitos integrantes do sistema, em especial professores.

12.1 No caso de haver resistência esta se manifesta de modo individual ou coletivo, por quê? _____

13) Que outros aspectos consideras pertinente mencionar em torno dos processos de criação/implantação /consolidação do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS?



APÊNDICE 5

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA CENTRO DE EDUCAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do estudo: Das ideologias político-partidárias às ações educacionais: gestão democrática e organização do Sistema Municipal de Ensino

Pesquisador Responsável: Prof^a. Dr^a. Sueli Menezes Pereira

Pesquisador-aluno: Oséias Santos de Oliveira

Instituição/Departamento: Universidade Federal de Santa Maria/Programa de Pós-Graduação em Educação – Departamento de Administração Escolar

Contato: (55)8100-2019 **E-mail:** sueli@ce.ufsm.br e oseiasol@yahoo.com.br

Local da coleta dos dados: Sistema Municipal de Educação de Santa Rosa/RS

Você está sendo convidado (a) a responder às perguntas apresentadas neste instrumento de coleta de dados de forma totalmente voluntária. Antes de concordar em participar desta pesquisa e responder às questões propostas, é muito importante que você compreenda as informações e instruções contidas neste documento. O pesquisador deverá responder todas as suas dúvidas antes que você se decida a participar. Você tem o direito de desistir de participar da pesquisa a qualquer momento, sem nenhuma penalidade.

1) A pesquisa tem como objetivo principal analisar a organização do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS a partir das concepções de gestão democrática apresentadas no contexto das políticas de descentralização e de democratização propostas pela legislação brasileira, sob a ótica das ideologias político-partidárias que definem as ações de governo na área da educação de modo a perceber, através do contexto local, o que se passa no contexto mais amplo, ou seja a realidade dos Sistemas de Ensino brasileiro.

2) Para tal intento, a investigação trilhará os caminhos metodológicos da pesquisa qualitativa, calcada na abordagem sócio-histórica, que permitirá analisar as questões norteadoras desta pesquisa procurando estabelecer as possíveis relações entre os contextos das políticas públicas educacionais. Através das questões formuladas você é convidado a expressar seus entendimentos e compreensões acerca dos processos de criação, implementação e consolidação do Sistema Municipal de Ensino (período compreendido entre 1997-2012).

Fui informado (a) ainda:

a) Dos riscos do presente estudo: o preenchimento deste questionário não representará qualquer risco de ordem física ou moral para você. Ao responder as questões propostas pelos pesquisadores poderá ocorrer desconforto emocional, por remeter a memória à lembranças particulares /ou desconforto físico, ou seja, cansaço. Havendo algum possível desconforto, você poderá solicitar interrupção/intervalo sempre que considerar necessário.

b) Dos benefícios do presente estudo: quanto aos benefícios na participação deste estudo, os mesmos não apresentam benefícios diretos a você, porém, os resultados, expostos posteriormente nas análises a serem efetivadas pelos pesquisadores, poderão contribuir, quando de sua divulgação,

para a compreensão dos processos de organização das políticas públicas em educação no contexto do município.

c) Da segurança da confidencialidade: fica acordado que as informações fornecidas terão caráter confidencial, portanto a privacidade será garantida. Por questão de sigilo, os nomes dos sujeitos da pesquisa não serão veiculados, mesmo em etapa de publicização dos resultados da investigação.

d) Da segurança de acesso aos resultados da pesquisa: o participante terá liberdade de acesso aos dados do estudo em qualquer etapa da pesquisa, sendo que também terá acesso aos profissionais responsáveis pela pesquisa para esclarecimento de eventuais dúvidas, pelos contatos fornecidos.

A pesquisa observará o respeito aos princípios das Ciências Sociais e Humanas em conformidade com a Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde.

Ciente quanto ao exposto neste documento, eu, _____ estou de acordo em participar desta pesquisa, assinando este consentimento em duas vias, ficando com a posse de uma delas.

Santa Rosa (RS), ____ de _____ de _____.

Assinatura do sujeito de pesquisa

.....(Somente para o responsável pelo projeto).....

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Consentimento Livre e Esclarecido deste sujeito de pesquisa para a participação neste estudo.

Santa Maria (RS), ____ de _____ de _____.

Profª Drª Sueli Menezes Pereira - Pesquisadora Responsável

Se você tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa – CEP – UFSM.

Av. Roraima, 1000 – Prédio da Reitoria – 7º andar – Campus Universitário – 97105-900
Santa Maria/RS – Tel.: (55) 3220-9362 – e-mail: comiteeticapesquisa@mail.ufsm.br