

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

**Oséias Santos de Oliveira**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná/Curitiba

[oseiass@utfpr.edu.br](mailto:oseiass@utfpr.edu.br)

Eixo 01: Políticas públicas, financiamento,  
avaliação e gestão da educação

**Resumo:** O texto objetiva discutir as influências presentes na organização das políticas educacionais efetivadas no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS. A pesquisa ancora-se na abordagem sobre Ciclo de Políticas quando o Contexto de Influências é o elemento de análise. É possível considerar, com base nas reflexões de prefeitos, secretários e conselheiros municipais de educação, em atividade entre 1999 e 2010, que diversas implicações decorrentes de interferências locais, nacionais, ideológicas e partidárias estão articuladas ao processo de criação, implementação e consolidação do SME.

**Palavras-chave:** Educação; Democratização; Sistema Municipal de Ensino

## 1. INTRODUÇÃO: SITUANDO A PESQUISA

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/88) 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.

O presente trabalho se insere, enquanto pesquisa de natureza qualitativa, como um estudo de caso que tem seu enfoque no foco o Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa (SME/SR)<sup>1</sup>. Cabe destacar que o município de Santa Rosa, localizado na região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, foi administrado entre 1997 e 2012 por três partidos políticos e suas coligações que se revezaram no poder executivo municipal: o PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (1997- 2000, aqui entendido como Período de Criação do SME); o PP – Partido Progressista (que permanece por dois mandatos consecutivos no poder municipal, entre 2001 e 2008 – compreendido, nesta investigação, como o Período de Implantação do SME) e o PT – Partido dos Trabalhadores (de 2009 a 2012, Período de

Consolidação do SME). Nesse sentido, o recorte temporal que guia esta pesquisa toma como referencial o ano de criação do SME/SR (1999) e o ano em que é criada a Lei da Gestão Democrática (2010), compreendendo um período de mais de uma década.

O presente texto objetiva discutir as influências da sociedade política e da sociedade civil na construção do SME/SR 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.

Os estudos de Ball e Bowe (1992, 1994) inserem o denominado Ciclo de Políticas como referencial analítico para balizar as pesquisas em torno das políticas públicas. Assim estes estudiosos apresentam cinco contextos de uma política, a saber: Contexto de Influências, Contexto da Produção de Texto, Contexto da Prática, Contexto dos Resultados/Efeitos e o Contexto da Estratégia Política. Denominados.

A análise efetivada neste estudo parte do elemento *a priori* Contexto de Influências, quando são entrevistados dois ex-prefeitos, denominados de Gestores Municipais (GM 01 e GM 02) e três ex-secretários municipais de educação, aqui citados como Gestores Municipais Educacionais (GME 01, GME 02, GME 03) e ainda conta-se com a participação, através de questionários, de cinco ex-Presidentes do Conselho Municipal de Educação (nesta pesquisa nominados como Presidente 01, Presidente 02, Presidente 03, Presidente 04 e Presidente 05).

A partir das categorias elencadas no Contexto de Influências, tomando por base os dados coletados junto aos sujeitos formuladores das políticas, torna-se possível observar os elementos geradores e motivadores da construção de ações educacionais no espaço do SME/SR, bem como as intenções, os discursos e as implicações advindos no conjunto de influências que se processam nos distintos âmbitos do sistema.

## 2. CICLO DE POLÍTICAS: UM REFERENCIAL TEÓRICO PARA O PROCESSO DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A abordagem do Ciclo de Políticas torna-se um processo interessante na atual conjuntura de análise das políticas educacionais quando se percebe a 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, a abordagem 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 Quadro 01 explicita os cinco contextos de um Ciclo de Políticas, de modo a situar o raio de ação de construção de uma política pública:

<b>a) Contexto de Influência</b>	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>b) Contexto da Produção de Texto</b>	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.
<b>c) Contexto da Prática</b>	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.
<b>d) Contexto dos Resultados/Efeitos</b>	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.
<b>e) Contexto da Estratégia Política</b>	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.

Quadro 01: Contextos de um Ciclo de Políticas  
Fonte: Bowe e Ball (1994); Mainardes (2006)

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 necessário 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).

### 3. EM ANÁLISE O CONTEXTO DE INFLUÊNCIAS: OS SENTIDOS EXPRESSOS NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS

O Contexto de Influências é tomado como elemento *a priori* na efetivação da presente análise, quando se faz necessário mencionar que nele 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).

No processo de tratamento dos dados coletados nesta pesquisa utilizou-se o *software Atlas/ti*, que, 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.

As categorias de análise, geradas com o auxílio do *software Atlas/ti*, emergem das reflexões dos sujeitos desta investigação 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: a) Influências Locais: 12 citações; b) Influências Nacionais: 11 menções; c) Influências Ideológicas: 09 alusões e d) Influências

Partidárias: 11 referências. Estes dados podem ser visualizados na Figura 1, que apresenta a teia gerada a partir do uso do *software Atlas/ti*.

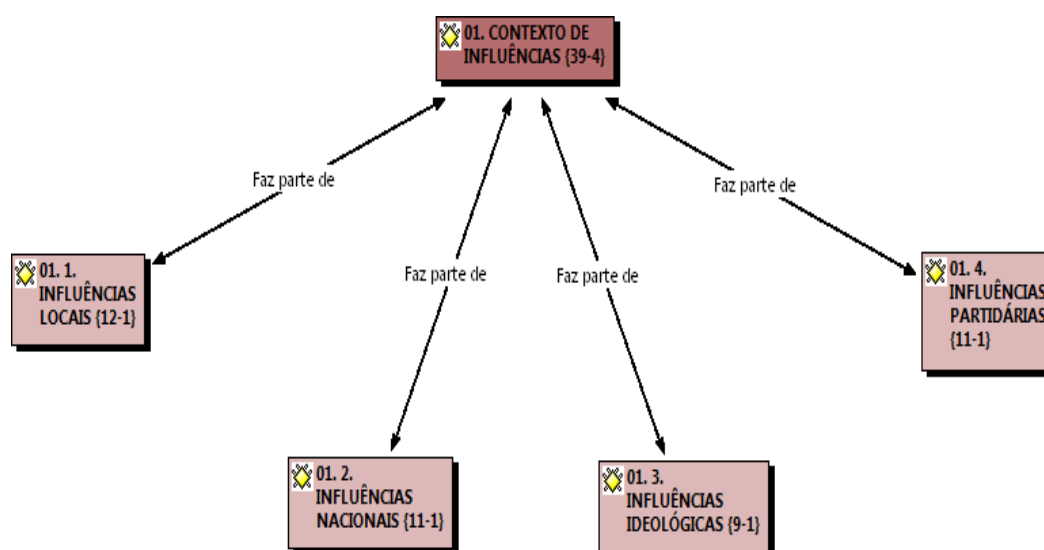


Figura 1 – Teia gerada com o auxílio do *software Atlas/ti*, com a representação das categorias que emergem a partir do elemento *a priori* Contexto de Influências.  
Fonte: Produção própria

A seguir são apresentadas as concepções dos sujeitos partícipes do estudo de modo a elucidar como as políticas educacionais são organizadas no contexto local, quais grupos e ações oriundas deste espaço contribuem para o desenvolvimento da educação. Também são discutidas as percepções dos sujeitos a partir das interferências do macro contexto, aqui entendido como nacional e as imposições oriundas das orientações partidárias e das ideologias dominantes.

### 3.1 O ENFOQUE DO LOCAL: REPRESENTATIVIDADE COLEGIADA

Na análise das influências locais na definição das ações educacionais podem ser observadas as manifestações dos sujeitos formuladores de políticas atuantes no Período de Consolidação do SME/SR, quando fica evidente a ideia da representação através dos conselhos municipais, como órgãos que propiciam a participação. Através das distintas atuações no Conselho Municipal de Educação (CME) ou em conselhos a ele articulados os sujeitos percebem uma forte influência das ações locais sobre a organização das políticas educacionais.

O GM 01 pondera que até o momento da criação do SME/SR a tomada de decisão sobre as ações educacionais esteve 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.

No que se refere à representação social no espaço da educação municipal é preciso que seja considerada a Lei Municipal nº 3.211/1999 que cria o SME/SR e também a Lei nº 4.477/2009 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 que traz, no seu rol de membros, representações de 21 setores ou entidades da comunidade local e do poder governamental. Esta ampla representação situa este CME 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 destaca o Presidente do CME 01 quando manifesta que a representatividade junto ao CME envolveu os diversos segmentos da sociedade, em especial aqueles ligados ao setor educacional, entretanto, a participação de professores e gestores neste colegiado poderia ser ampliada de modo a fortalecer o papel da escola junto ao SME/SR. O Presidente do CME 02 também pondera que quanto aos grupos de interesse participantes os professores tiveram espaço assegurado através de representantes da categoria. Entretanto, o Presidente do CME 01 conclui que o envolvimento dos professores não foi muito significativo, sendo poucos os momentos de efetivo envolvimento do conjunto de professores.

A garantia de ampla composição do CME/SR, definida em lei, não sinaliza que de fato a representação se faça sentir de modo comprometido, pois, ainda que os professores tenham espaço junto a este colegiado pouco se envolvem com os processos de formulação das políticas e na discussão das mesmas.

A tarefa de organização das políticas públicas não pode ficar restrita apenas a participação dos sujeitos nos CMEs sendo necessário que se adotem outros meios que possam

favorecer a ampla participação de todos os envolvidos nos processos de planejamento e execução das políticas locais. Assim, em outras situações pontuais de definição das políticas educacionais o grupo dos professores ligados ao SME/SR participa de modo mais ativo. Esses espaços de abertura à participação dos docentes decorrem de ações empreendidas pelos gestores políticos que, ligados a Secretaria Municipal de Educação e Juventude (SMEJ), 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 (PME), 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 4.246/2007.

A participação dos professores no processo de discussão dos rumos da educação santa-rosense, efetivada neste momento, foi destacada pelo GME 02 que assim assinala que a condução do processo de elaboração do PME contou com a participação das universidades locais, com categorias de professores da rede estadual de ensino, mas que de modo destacado o envolvimento dos professores municipais se faz sentir. 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 ressaltada, como grupo de fomento às ações promovidas no âmbito do SME. O GM 02 salienta as influências locais, principalmente da Câmara a partir das ações de seus vereadores, que pela ação partidária acabavam influenciando até mesmo ações junto ao CME. Nas reflexões deste gestor é possível antever o raio de ação do parlamento municipal que dos interesses particulares de grupos representados politicamente também agem na definição das orientações da política educacional.

A conjuntura local com sua organização educacional, através do SME/SR, 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 os outros municípios também olhavam o que Santa Rosa estava fazendo em termos de construção de seu próprio SME e, além das questões partidárias, alguns gestores municipais buscavam conhecer a proposta educacional santa-rosense, pois também tinham interesse em implantar sistemas. 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, dada a aproximação de interesses e de ações entre União e Município.

### 3.2 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 GME 01 ao relembrar o Período de Criação do SME/SR 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 decorrência dos dispositivos que se anunciavam com a LBD/96 foram firmadas ações no sentido de atendimento às demandas legais sendo necessária maior atenção e o estudo das dinâmicas que se anunciavam no nascedouro de uma lei educacional que se promulgava na nova ordem democrática brasileira.

O GM 01, tendo atuado à frente da administração municipal, no Período de Implantação do SME/SR 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.

Os arranjos na definição dos recursos e direcionamentos da aplicação dos mesmos, a partir da legislação nacional é ratificado pelo GME 02 que, na coordenação da SMEJ neste 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, quando basicamente através dele se define inclusive a aplicação de recursos.

A maior incidência de referências às influências do macro contexto nacional se dá na fala dos sujeitos que se articulam no Período de Consolidação do SME/SR. 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 GM 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 vieram através de vários programas criados pelo governo federal e aderidos pela administração municipal, como por exemplo: PROINFÂNCIA, Brasil Alfabetizado, PROEJAFIC, PROINFO, Mais Educação, Segundo Tempo. 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 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. Isto se evidencia no discurso do GM 02 que referenda diversas conquistas, advindas através de parcerias com a União.

Os programas anunciados por este 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.

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.

### 3.3 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 (1984, p. 31) procura desmitificar esta noção simplista afirmando que “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”.

Nesta pesquisa, 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 (GRAMSCI, 1987).

No Período de Criação do SME/SR o atrelamento das questões político-partidárias e ideológicas se entrecruzam o que pode ser percebido quando, por exemplo, o GME 01 expõe que dentre as questões ideológicas de seu partido sempre esteve em pauta a área da educação. Esta conexão entre política partidária e ideológica se confirma no anseio pela autonomia e independência na construção de ações educacionais locais, sendo que isto também é intuído na reflexão do Presidente do CME 01 que acompanha as construções neste período e salienta que, inicialmente, o desejo de alguns setores, especialmente do Executivo, era obter independência do Sistema Estadual de Ensino.

Cabe ressaltar que esta autonomia reflete no empoderamento dos sujeitos articulados na política local, no surgimento de lideranças e em 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. A disposição em criar o SME/SR 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 Mészáros (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 certo 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 GM 01 considera que no Período de Implantação do SME/SR alguns conflitos se interpõem nas relações entre os sujeitos partícipes do processo educacional. Em seu apontamento sintetiza que teve algumas dificuldades com o CME, dado a presença de embates ideológicos que criaram algumas polêmicas e conflitos. O GME 02, 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. Diante desta declaração percebe-se a 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 o CME pode ser percebido como uma das forças instaladas localmente. No desempenho de suas funções os conselheiros do órgão colegiado deixam transparecer situações desfavoráveis, como é o caso do Presidente 02, que manifesta que as administrações sempre interferem e não aceitam sugestões e acabam decidindo conforme suas prioridades ou ainda, como infere o Presidente 04, quando salienta que as administrações tentam manipular o CME a seu favor.

Ao sinalizar a intervenção do poder público municipal sobre um órgão colegiado estas referências podem evidenciar centralismos ou falta de diálogo entre as instâncias envolvidas no planejamento e execução das ações educacionais. O GM 02, no Período de Consolidação

do SME/SR, argumenta que os governos instauram seus modelos de gestão por meio de ações educacionais. Ao buscar imprimir seu próprio modelo de gestão, 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.

### 3.4 A AÇÃO DOS PARTIDOS NA CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

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.

Neste sentido, ao trazer à memória os elementos partidários que estiveram articulados na intenção e criação do SME/SR, o GM 01 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. 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 na orientação às questões educacionais nacionais, estaduais e municipais.

Ao exaltar a organização do SME/SR, de modo pioneiro 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 GME 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/SR, o que se observa é um distanciamento das orientações partidárias nacionais/estaduais, pois o GM 01 reflete que neste período os partidos

não tinham grandes ideologias e as ações se davam de modo muito intuitivo. 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 no espaço da Câmara Municipal de Vereadores seu partido possuía uma bancada majoritária a qual sempre contou com orientações estratégicas para o desenvolvimento de ações educacionais projetadas pela administração.

Ao definir as estratégias para a condução das demandas educacionais, através da SMEJ, 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 GME 02 ao revelar que ao assumir a SMEJ fazia parte de uma composição político-partidária que apresentou um programa de governo com uma série de ações a serem desenvolvidas. 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 sereno. 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 GME 02 que sinaliza na composição do CME geralmente se articulam pessoas ligadas às distintas organizações sendo, muitas delas, com vínculos partidários o que, no contexto do órgão colegiado muitas vezes se antevia uma trincheira de partidos políticos a defender suas questões.

No CME também são ressaltadas as interferências partidárias que se propagam no trato dos encaminhamentos realizados. O Presidente do CME 05 abona que no andamento das reuniões de trabalho, a partir de opiniões manifestas, eram percebidas as influências

partidárias. Neste sentido, é preciso destacar que 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 possuem 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 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 GME 03, ao refletir sobre estas aproximações lembra que as diretrizes partidárias e de governo trazem os mesmos conceitos do diálogo, da formação, da oportunidade para todos. 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.

#### 4 BREVES IDEIAS CONCLUSIVAS

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 tanto políticas quanto civis.

Neste sentido, pode-se conceber que 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 ensino.

De igual modo, os aforismos ideológicos se associam às ações partidárias na demarcação das políticas que se efetivam na prática de criação, implantação e consolidação do SME/SR. 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.

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.

---

<sup>i</sup> O trabalho traz um recorte da tese de doutorado, defendida em 2012, na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM/RS), sob o título: *Sistema Municipal de Ensino: arena de confluências, rupturas e desafios na democratização da educação*.

## 5 REFERÊNCIAS

BALL, Stephen J. 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.

\_\_\_\_\_. 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.

BOWE, Richard; BALL, Stephen; GOLD, Anne. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

---

BRASIL. 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/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em 12 abr. 2012.

CHAUI, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1984. Coleção Primeiros Passos; v. 7.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

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.

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. 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.

MÉSZAROS, István. **O poder da Ideologia**. São Paulo: Ensaio, 1996.

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.