

## A produção dos diplomas normativos e a gestão da educação municipal: “a voz” dos sujeitos formuladores das políticas

### RESUMO

**Oséias Santos de Oliveira**  
[oseiass@utfpr.edu.br](mailto:oseiass@utfpr.edu.br)  
[orcid.org/0000-0002-5284-6724](https://orcid.org/0000-0002-5284-6724)  
Universidade Tecnológica Federal do  
Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

Este estudo tem como propósito analisar os processos de produção dos Diplomas Normativos que organizam a educação pública no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS (SME/SR) levando-se em consideração os pressupostos participativos e democráticos inseridos nos discursos legais e teóricos e também as intenções advindas da sociedade políticas e as aspirações manifestas pela sociedade civil organizada. A opção metodológica pelo Ciclo de Políticas, enquanto referencial teórico para o processo de análise das políticas educacionais, se pauta em estudos de Ball e Bowe (1992; 1994), quando o Contexto da Produção de Textos é foco de análise e os diferentes sujeitos formuladores das políticas municipais, como gestores municipais (prefeitos), gestores municipais educacionais (secretários de educação) e conselheiros municipais de educação são convidados a expressar seus entendimentos sobre a organização da educação local. As intenções e ações executadas, bem como as trajetórias e os interesses dos envolvidos nos cenários de Criação, Implantação e Consolidação do SME/SR – no período compreendido entre 1999, ano de criação do Sistema e 2010, ano em que é produzida a lei da gestão democrática municipal –, nem sempre estiveram afinados. Contudo, ainda que dilemas decorrentes de contradições ou aproximações quanto as relações entre os distintos sujeitos da educação municipal pudessem se fazer sentir o escopo de concretizar um sistema de ensino próprio foi alcançado. Assim, concorrem para o alcance desta política educacional 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.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democratização. Políticas Educacionais. Ciclo de Políticas. Sistema Municipal de Ensino.

## INTRODUÇÃO

A pesquisa ora apresentada se insere, por meio 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. O texto objetiva analisar o processo de produção dos Diplomas Normativos que organizam a educação pública no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS (SME/SR), considerando-se as intenções expressas pela sociedade políticas (gestores municipais e partidos políticos que os sustentam) e as aspirações manifestas pela sociedade civil (órgãos colegiados educacionais e professores municipais) bem como os pressupostos participativos e democráticos inseridos nos discursos legais e teóricos.

Cabe destacar que o município gaúcho de Santa Rosa foi administrado, entre 1997 e 2012, por três partidos políticos e suas coligações que se alternaram no poder executivo municipal sendo eles: o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), à frente da administração entre 1997- 2000 e que, nessa pesquisa, é apresentado como *Período de Criação do SME*; o Partido Progressista (PP) que se mantém por dois mandatos consecutivos à frente do poder municipal (entre 2001 e 2008) aqui compreendido como o *Período de Implantação do SME* e o Partido dos Trabalhadores (PT), na administração entre 2009-2012, ora denominado de *Período de Consolidação do SME*. O recorte temporal que guia essa 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.

Em Ball e Bowe (1992, 1994) busca-se o suporte teórico para a efetivação da análise pretendida, quando estes estudiosos apresentam o chamado Ciclo de Políticas como referencial analítico para balizar as pesquisas em torno das políticas públicas. Em seus estudos estes pesquisadores apresentam cinco contextos de uma política, definidos como: Contexto de Influências, Contexto da Produção de Texto, Contexto da Prática, Contexto dos Resultados/Efeitos e o Contexto da Estratégia Política.

A análise efetivada no estudo parte do elemento a *priori* Contexto da Produção de Texto, sendo que os seguintes sujeitos são entrevistados: dois ex-prefeitos, denominados de Gestores Municipais (GM 01 e GM 02) e três ex-secretários municipais de educação, apresentados 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 PRESID 01, PRESID 02, PRESID 03, PRESID 04 e PRESID 05).

A partir dos dados coletados junto aos sujeitos formuladores das políticas torna-se possível observar a dinâmica de organização dos textos legais que balizam as ações educacionais no espaço do SME/SR. Por meio da discussão do Contexto de Produção de Textos, objeto de análise nesse estudo, busca-se 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 são excluídos.

É possível antever, nos discursos formatados como Diplomas Normativos, as implicações advindas das influências e práticas em efervescência nos espaços do SME/SR como escolas, Conselho Municipal de Educação (CME), Secretaria Municipal de Educação e Juventude (SMEJ). As aproximações ou distanciamentos entre estes grupos podem favorecer ou promover rupturas no processo de democratização da educação pública.

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

É importante que o momento histórico, os delineamentos socioculturais e as interferências do sistema econômico sobre a produção das políticas públicas sejam considerados quanto se pretende investigar a construção de uma política educacional. Nesse sentido, a abordagem de Ciclo de Políticas é explorada enquanto contribuição teórica e, no processo de apreciação dos dados, constitui-se como referencial analítico para a compreensão das políticas educacionais em especial quanto à criação, implantação e consolidação do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS.

Para uma apreciação 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.

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”. Assim, 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).

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 1):

Figura 1 – 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).

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 situa-se a perspectiva de ponderar os resultados da organização local quanto aos processos de legitimação de uma educação pautados pela qualidade social e pela possibilidade real de ampliação dos espaços democráticos.

### PRODUÇÃO DE DIPLOMAS NORMATIVOS: PERSPECTIVAS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Na análise do Contexto da Produção de Texto conforme expõe Mainardes (2006), pautado pelos estudos de Ball e Bowe (1992, 1994), é preciso que se considere que este contexto está imbricado com a linguagem do interesse público mais amplo. Os textos políticos produzidos são o resultado de disputas e acordos de interesses provenientes dos distintos grupos. 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.

No processo de organização do SME/SR há inicialmente a necessidade de se expressar, com base na legislação, os fundamentos, os 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, p. 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.

### PRODUÇÃO DE DIPLOMAS NORMATIVOS NO PERÍODO DE CRIAÇÃO DO SME/SR

No Período de Criação do SME/SR (1997-2000) são destacadas as normatizações que balizam as ações de um sistema recém-estruturado. Deste modo, são produzidos poucos textos legais, contudo o teor exposto nesses, em especial na lei de criação do Sistema e na lei de reorganização do Conselho Municipal de Educação, será essencial à orientação da proposta educacional local.

No Quadro 01 apresentam-se os principais Diplomas Normativos elaborados no Período de Criação do SME/Santa Rosa, considerando o ano de 1999 como marco legal de criação do SME:

Quadro 01 – Diplomas Normativos produzidos no Período de Criação do SME/Santa Rosa.

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

Fonte: Elaboração própria, a partir da ementa dos documentos produzidos no período.

A independência do Sistema Estadual de Ensino (SEE/RS) se configura como um elemento motivador que resulta na criação do SME/SR, conforme expõe o GME 01:

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 (...) nós criamos o primeiro Sistema aqui, na Grande Santa Rosa, em 1999.

A tarefa de criação do SME/SR traz como exigência inicial o diálogo e a necessidade de estudos por parte dos gestores que, valendo-se da abertura e da descentralização decorrente da legislação nacional, se municiam de elementos para abonar a opção pelo SME próprio.

A Lei Municipal nº 3.211 de 4 de julho de 1999, que cria o SME/SR pode ser considerada como o primeiro e mais importante dispositivo legal, sem o qual as bases que fundamentam o SME/SR não existiriam. Em ato legal paralelo, o legislativo 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.

O GME 01 considera que, na elaboração dos Diplomas Normativos e em sua aprovação pela Câmara de Vereadores:

não tivemos grandes divergências, 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, que 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 GME 01 quando relembra “(...) nos lançamos a elaborar o SME, que desatreia bastante da questão burocrática do Conselho Estadual de Educação (...) com a criação do SME/SR também a gestão facilitava muito mais, no gerenciamento, em Santa Rosa”.

O envolvimento dos professores municipais na produção dos Diplomas Normativos no Período de Criação do SME/SR 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 a Proposta Pedagógica de Rede Municipal de Ensino de Santa Rosa. O envolvimento dos professores na discussão dos pressupostos teóricos, curriculares e metodológicos de uma proposta única para toda a rede de ensino se torna viável a partir de grupos de estudos nas escolas, acompanhados pela equipe de supervisão pedagógica da Secretaria Municipal de Educação. Depois de sistematizada e revisada a proposta foi publicada e cada docente recebe um exemplar para orientar o trabalho pedagógico em sala de aula.

## PRODUÇÃO DE DIPLOMAS NORMATIVOS NO PERÍODO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SME/SR

O Período de Implantação do SME/Santa Rosa (2001-2008) foi 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/SR.

Nesse período 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 02 traz em destaque os principais Diplomas Normativos construídos no Período de Implantação do SME/SR:

Quadro 02 – Diplomas Normativos produzidos no Período de Implantação do SME/Santa Rosa.

PERÍODO DE IMPLANTAÇÃO DO SME/SANTA ROSA	
Diploma Normativo	Ementa
Lei nº 3.332, de 19 de março de 2001	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
Lei nº 3.441, de 14 de dezembro de 2001	Determina que as escolas municipais de Ensino Fundamental adotem a leitura bíblica antes do início das aulas
Lei nº 3.692, de 17 de abril de 2003	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
Lei nº 4.246, de 3 de janeiro de 2007	Estabelece o Plano Municipal de Educação
Lei nº 4.280, de 7 de maio de 2007	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
Lei nº 4.464, de 29 de dezembro de 2008	Altera a Lei 4.280/2007 incluindo representante da escola básica no Conselho do FUNDEB, por orientação do FNDE

Fonte: Elaboração própria, a partir da ementa dos documentos produzidos no período.

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.

Destaca-se como importante marco legal do período a elaboração do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado sob 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 no 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.

O GME 02 ao relembrar a construção do PME confirma o envolvimento de todos os setores da sociedade, como dos representantes da rede estadual de ensino e da rede privada, das Instituições de Ensino Superior, dos sindicatos, das associações e da comunidade em geral. Entretanto, considera que “foram os professores, enfim, a SMEJ [que] conduziu a elaboração do PME, mas foram eles que participaram intensamente” (GM 02).

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/SR o GM 01 relembra que “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”.

Em outras situações, emergem contraposições a esta citada dinâmica participativa, em particular quando o GME 02 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 este gestor, em sua alocução, que as oportunidades para participação foram estabelecidas, mas que:

nem sempre os grupos corresponderam e que 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).

De outro modo, os encaminhamentos de projetos e intenções firmadas entre poder executivo e legislativo municipal são acostados aos interesses partidários e às concepções ideológicas quando, nesse período, a administração municipal contou com bancada de vereadores majoritária, afinada, portanto, com os ideais propelidos pelos gestores das políticas no poder municipal.

O GME 02 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, para exercício de secretário junto ao executivo municipal.

Além dos trâmites junto ao legislativo municipal, também se fez necessário o encaminhamento dos projetos do executivo para discussão na instância do CME, espaço no qual 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/SR 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/SR 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 referido gestor quando infere que um colegiado muito amplo em seu formato e composição, por vezes dificulta o trânsito de discussões.

No CME a percepção de que a sintonia como o executivo não se opera de modo circular fica evidente a partir de recordações do PRESID 01 que, atuando no 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.

O que se evoca, a partir da ponderação do PRESID 01 é o questionamento sobre legitimidade do CME como órgão responsável pela normatização das questões educacionais dentro do SME/SR quando, nas situações apontadas, se percebe um desprestígio a este colegiado. O controle de situações, antes situadas apenas no interesse dos gestores municipais é expresso na reflexão do GM 01 quando relembra que até o momento de criação do SME/SR 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/SR e a partir da reorganização do CME, se esperava que este assumisse novas funções na dinâmica organizativa da educação local, porém a lembrança do PRESID 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 pondera o PRESID 01:

quando o CME se colocou como questionador, contrariando e reprimindo as ações da Secretaria 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.

O PRESID 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”. Esta informação sugestiona 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.

### PRODUÇÃO DE DIPLOMAS NORMATIVOS NO PERÍODO DE CONSOLIDAÇÃO DO SME/SR

Quanto às produções legais promulgadas no Período de Consolidação do SME/SR (2009-2012) 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/SR podem ser visualizados no Quadro 03:

Quadro 03 – Diplomas Normativos produzidos no Período de Consolidação do SME/Santa Rosa.

PERÍODO DE CONSOLIDAÇÃO DO SME/SANTA ROSA	
Diploma Normativo	Ementa
Lei nº 4.477, de 05 de janeiro de 2009	Dispõe sobre a estrutura administrativa da prefeitura municipal de Santa Rosa
Lei nº 4.530, de 20 de maio de 2009	Consolida a legislação municipal da educação
Lei nº 4.636, de 24 de março de 2010	Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de Santa Rosa
Lei Complementar nº 72, de 03 de janeiro de 2012	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

Fonte: Elaboração própria, a partir da ementa dos documentos produzidos no período.

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.

A estrutura organizativa da gestão administrativa da prefeitura de Santa Rosa, fixada pela legislação de 2009 incorre em comprometimento no que diz respeito à autonomia do SME/SR. Isso decorre a partir da concepção expressa no documento quando o SME passa a ser considerado como órgão integrante da estrutura administrativa básica da Prefeitura Municipal. No tocante, observa-se o equívoco que insere o SME/SR no lugar da Secretaria Municipal de Educação e Juventude (SMEJ). A SMEJ sequer é citada no modelo de gestão, ao lado das demais secretarias municipais, sendo que ela somente aparece em um organograma apresentado como anexo do documento. Em função deste equívoco ocorre o comprometimento da identidade legal do SME/SR e pode-se inferir que, nesse contexto, não existe uma lei própria para organização da educação pública municipal.

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 referenda, em seu Art. 1º, que a legislação municipal pertinente à educação e respectivos conselhos municipais fica consolidada por esta lei, sendo que “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 apresenta 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 desse 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. Consta-se que a lei de criação do CME é também absorvida nesta legislação de consolidação. 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.

A produção dos documentos legais no Período de Consolidação do SME/SR 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/SR, anda não se tinha avançado na discussão sobre garantia de eleição de diretores, autonomia financeira e criação dos Conselhos Escolares. Convém lembrar que, ainda que a tenham 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. 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.

É mister esclarecer que o GM 02 indica que em sua 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, fora fixado quando da criação do SME/SR e que foi se solidificando, com embates e avanços no período de implantação.

A elaboração do Diploma Normativo que estabelece o Plano de Carreira do Magistério Público Municipal 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. 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 PRESID 04 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 à 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.

Por meio de uma autocrítica o PRESID 04, que no colegiado representava os 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 (...) Nós devíamos ser o porta-voz dos professores, mas isso não acontece.

Nesse sentido, cabe a reflexão sobre 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.

A concepção do PRESID 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 cumpria 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. Em contraponto, o GME 03 que atua no período avalia que “no início tivemos algumas dificuldades nesse sentido, até por falta de experiência, mas aos poucos as coisas foram se ajustando”.

Deste modo se coloca o embate entre as necessidades de atender aos preceitos burocráticos e legalizadores, tarefa alocada ao CME, na configuração do SME/SR e as questões de execução prática de ações junto às escolas da rede municipal – atuação pertinente à SMEJ. Contudo, 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.

### BREVES IDEIAS CONCLUSIVAS

A partir da construção dos textos legais se insere a perspectiva de maior organização do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa. Os Diplomas Normativos produzidos nos três períodos arrolados nesse estudo 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, quer dos agentes formuladores das políticas – gestores municipais, gestores municipais educacionais, representantes do CME, quer dos agentes escolares – professores, gestores escolares, representantes dos colegiados escolares e da comunidade – no debate de sua necessidade, na discussão dos pontos nevrálgicos e sobre o que se espera como resultado, quando de sua aplicabilidade no *lócus* da prática educacional.

Ainda que os discursos e textos legais apontem para uma dinâmica de descentralização na gestão da educação municipal, 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 sujeitos do sistema, como se isso 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 isso 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).

Diante dos antagonismos posto em torno da participação eventual e ou mesmo da não-participação dos sujeitos escolares na organização dos textos legais que sustentam as práticas educacionais municipais 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 instaladas no Contexto de Produção de Textos.

As reflexões provocadas nessa investigação podem ser abarcadas, através das intenções e ações executadas nos cenários de Criação, Implantação e Consolidação do SME/SR, que as trajetórias e os interesses dos envolvidos nos processos nem sempre estiveram afinados. Contudo, ainda que dilemas decorrentes do esgçamento 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/SR – 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.

## The production of normative diplomas and the municipal education management: "the voice" of the formulators of policies

### ABSTRACT

This study aims to analyze the production processes of Regulatory Qualifications to organize public education under the Municipal Educational System of Santa Rosa/RS (SME/SR) taking into consideration the participatory and democratic assumptions embedded in the legal and theoretical discourses and also from political society's intentions and aspirations manifest by organised civil society. The methodological option Political Cycle, while theoretical framework for the analysis of educational policies, based on studies of Ball and Bowe (1992; 1994), when the context of the production of texts is focus of analysis and the different subject formulators of policies as municipal managers (prefects), local educational administrators (secretaries of education) and municipal education directors are invited to express their understandings about the Organization of the local education authority. The intentions and actions performed, as well as the trajectories and the interests of those involved in Creating scenarios, deployment and consolidation of the SME/SR – in the period from 1999, the year of creation of the system and 2010, when it is produced the law of democratic municipal management – not always been honed. However, although dilemmas arising from contradictions or approximations as relations between the different subjects of the municipal education could make you feel the scope to achieve a proper education system was achieved. Thus, compete for the scope of this educational policy actions such as: production of documents, discussions among the founding bodies, permanent monitoring of the projects executed, social control over government actions and the opening of participatory spaces with the greater involvement of civil society on the process of thinking about the educational project.

**KEYWORDS:** Democratization. Educational Policies. Political Cycle. Municipal Educational System.

## La producción de diplomas normativos y la gestión educativa municipal: "la voz" de los formuladores de políticas

### RESUMEN

Este estudio pretende analizar los procesos de producción de títulos reglamentarios para organizar la educación pública en el sistema Municipal de Enseñanza de Santa Rosa/RS (SME/SR) tomando en consideración los supuestos participativos y democráticos incrustados en los discursos jurídicos y teóricos y también de manifiesto intenciones y aspiraciones de la sociedad política por la sociedad civil organizada. El ciclo político de la opción metodológica, mientras que el marco teórico para el análisis de políticas educativas, basado en los estudios de Ball y Bowe (1992; 1994), cuando el contexto de la producción de textos es foco de análisis y los formuladores de sujeto diferente de políticas como los administradores municipales (prefectos), administradores educativos locales (secretarios de educación) y los directores municipales de educación están invitados a expresar su comprensión sobre la organización de la autoridad local de educación. Las intenciones y las acciones realizadas, así como las trayectorias y los intereses de los involucrados en la creación de escenarios, despliegue y consolidación del SME/SR – en el período de 1999, el año de la creación del sistema y de 2010, cuando es producción de la ley de gestión municipal democrática – no siempre ha afilado con piedra. Sin embargo, aunque los dilemas que surjan contradicciones o aproximaciones como las relaciones entre las diferentes asignaturas de la educación municipal podrían sentirse el alcance para lograr un sistema educativo adecuado se logró. Por lo tanto, compiten por el alcance de estas acciones de política educativa tales como: producción de documentos, discusiones entre los organismos fundadores, permanentes seguimiento de los proyectos ejecutados, el control social sobre acciones del gobierno y la apertura de espacios de participación con una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de pensamiento sobre el proyecto educativo.

**PALABRAS-CLAVE:** Democratización. Políticas educativas. Ciclo político. Sistema educativo municipal.

## REFERÊNCIAS

BALL, S. J. The policy processes and the processes of policy. In: BOWE, R., BALL, S. J., GOLD, A. (orgs.). **Reforming education & changing school: case studies in policy sociology**. London/New York: Routledge, 1992, p. 6-23.

BALL, S. J. **Educational reform: a critical and post structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

FREIRE, P.; SHOR, I. **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.

FREITAG, B. **Estado e Sociedade**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1986.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **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.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **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.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M. S., TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (orgs.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTA ROSA. Lei nº 3.211 de 14 de julho de 1999. **Cria o Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS**, 1999.

SANTA ROSA. Lei nº 3.212 de 14 de julho de 1999. **Reorganiza o Conselho Municipal de Educação de Santa Rosa/RS**, 1999.

SANTA ROSA. Lei nº 4.246, de 03 de janeiro de 2007. **Aprova o Plano Municipal de Educação do município de Santa Rosa**, 2007.

SANTA ROSA. Lei nº 4.477, de 05 de janeiro de 2009. **Dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Santa Rosa**, 2009.

SANTA ROSA. Lei nº 4.530, de 20 de maio de 2009. **Consolida a legislação municipal da educação**, 2009.

SANTA ROSA. Lei Complementar nº 72, de 3 de janeiro de 2012. **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, 2012.**

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação.** Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

**Recebido:** 06 dez. 2016.

**Aprovado:** 28 dez. 2016.

**DOI:** 10.3895/rtr.v1n2.5142

**Como citar:** OLIVEIRA, O. S. A produção dos diplomas normativos e a gestão da educação municipal: "a voz" dos sujeitos formuladores das políticas. **R. Transmutare**, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 196-213, jul./dez. 2016. Disponível em: < <https://periodicos.utfpr.edu.br/rtr/article/view/5142>>. Acesso em: XXX.

**Correspondência:**

Oséias Santos de Oliveira

Rua Francisco Klos, 185, Sob. 02, B. Boa Vista, CEP 82560-510, Curitiba, PR.

**Direito autoral:** Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

