



Institucionalização de políticas educacionais em âmbito municipal

Flávia Obino Corrêa Werle

Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Av. Unisinos, 950, 93022-000, Cristo Rei, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: flaviaw@unisinos.br

RESUMO. Este artigo discute o município como espaço ocupado e as políticas municipais voltadas para a qualidade da educação básica. Como metodologia, retoma várias pesquisas que enfocam políticas educacionais implementadas em redes municipais rio-grandenses, caracterizando-se, portanto, como revisitação de casos múltiplos nos quais foram realizadas entrevistas e análise de documentos. Analisa diferentes formas de exercício da autonomia política local em políticas educacionais municipais a partir das intercorrências identificadas nos vários casos, provocando discontinuidades. As conclusões apontam para a necessidade de institucionalização tomada como uma dimensão da autonomia política local, como um fator relevante para conter os fluxos de descontinuidade que rompem os projetos de qualificação da educação municipal. Neste texto, são consideradas as políticas educacionais vinculadas ao Instituto Ayrton Senna.

Palavras-chave: espaço ocupado, educação escolar, institucionalização de políticas educacionais, federação e governo local.

The institutionalization of educational policies at the municipal level

ABSTRACT. The municipality as space and municipal policies aimed at quality basic education are discussed. As a methodology, several studies that focus on educational policies implemented in municipal network systems of the state of Rio Grande do Sul, Brazil, are reviewed through a re-assessment of multiple cases in which interviews were made and documents analyzed. Current paper analyzes different forms of exercise of local political autonomy in municipal policies on education, based on occurrences identified in the different cases which caused discontinuities. Results show the need for institutionalization as a dimension of local political autonomy and as a relevant factor to contain the discontinuity flow that disrupts the projects for quality municipal education. The educational policies linked to the Instituto Ayrton Senna are focused.

Keywords: occupied space, school education, institutionalization of educational policies, federation and local government.

Institucionalización de políticas educacionales en el ámbito municipal

RESUMEN. Este artículo discute el municipio como espacio ocupado y las políticas municipales dirigidas para la calidad de la educación básica. Como metodología, retoma varias investigaciones que enfocan políticas educacionales implementadas en redes municipales de Rio Grande do Sul - Brasil, caracterizándose, por lo tanto, como revisitación de múltiples casos en los cuales fueron realizados análisis de documentos y entrevistas. Analiza diferentes formas de ejercicio de la autonomía política local en políticas educacionales municipales a partir de las complicaciones identificadas en los varios casos, provocando discontinuidades. Las conclusiones señalan la necesidad de institucionalización tomada como una dimensión de la autonomía política local, como un factor relevante para contener los flujos de discontinuidad que rompen los proyectos de calificación de la educación municipal. En este texto, son consideradas las políticas educacionales vinculadas al Instituto Ayrton Senna.

Palabras clave: espacio ocupado, educación escolar, institucionalización de políticas educacionales, federación y gobierno local.

Introduction

O Brasil soma mais de 25 anos de instauração da Constituição Federal a partir da qual os municípios configuraram-se como entes autônomos. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) deu ao município posição importante na Federação,

assegurando-lhe autonomia na organização de seu território e permitindo a criação de novos municípios, de modo que ocorreu uma “[...] onda municipalista” (Souza & Faria, 2005, p. 31). Em matéria de educação, ofereceu-lhe a possibilidade de criar seu sistema de ensino e a responsabilidade de

atender, prioritariamente, a educação infantil e, concorrentemente com os Estados, o ensino fundamental.

Este artigo aborda o tema da federação brasileira, dando destaque à autonomia municipal e às possibilidades de estabelecimento de uma 'política educacional local fortalecida', mediante mecanismos de institucionalização.

Autonomia política¹ local é um conceito que descreve relações político-administrativas no âmbito municipal, verificável e aplicável a diferentes conteúdos da vida social e que, neste texto, está articulado às condições municipais favorecidas pela Constituição Federal de 1988, que reconhece o município como ente federado ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal. Se as Constituições anteriores referiam delegação de competências, a CF/88 declara o regime de colaboração e a liberdade de organização dos sistemas de ensino ao atribuir ao município *status* de menor unidade territorial com governo próprio.

Municípios do Rio Grande do Sul que criaram o próprio sistema de ensino registram o regime de colaboração como uma modalidade de reconhecimento de sua autonomia. Nas leis de criação de seus sistemas municipais de ensino, referem que a cooperação do Estado e da União com o Município deverá ocorrer por meio do regime que pressupõe ausência de subordinação e uma relação de divisão de responsabilidades (Werle, 2010). Ou seja, esta expressão – ausência de subordinação e divisão de responsabilidades – evoca a exigência, por parte da instância municipal, de autonomia e a utilização de um recurso de institucionalização – a lei de criação do sistema municipal de ensino –, para explicitar expectativas de solução de problemas, de atendimento a suas necessidades e de relacionamento respeitoso com as demais instâncias. Os municípios, portanto, demandam espaços e ensaiam iniciativas de exercício da autonomia política local.

Contexto político-administrativo brasileiro

Processos recentes de reforma do Estado brasileiro não asseguraram um padrão extensivo e minimamente estável para o sistema institucional, de forma a reorientar o papel do Estado e suas relações com a sociedade civil para instituí-lo de Estado

patrimonial, para Estado burocrático, em Estado gerencial. O cenário da institucionalização no Brasil é decorrente do contexto político-administrativo que Klaus Frey (2000) caracteriza como democracias delegativas e regimes neopatrimoniais nos quais as instituições democráticas são frágeis, coexistindo, lado a lado, comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais.

Este cenário de institucionalização variável, restrita e instável oferece condições e limites para a proposição e o desenvolvimento de políticas públicas. Entende-se que as políticas são um alvo em movimento, como afirma Dennis Palumbo (1994). Elas não são objetivamente mensuráveis e precisam ser inferidas a partir de ações e de comportamentos intencionais de estruturas administrativas, e agentes de diferentes níveis que, no caso da educação, incluem secretários municipais de educação, membros dos colegiados educacionais, diretores, professores e funcionários de escola, dentre outros. A ideia de alvo em movimento se aplica, pois não há um eixo claro que informe como uma declaração de política se desenvolve até se tornar uma lei ou um programa, ou tomar forma mediante práticas que lhe dêem corpo.

Para o estudo aqui proposto, é relevante destacar que as políticas não são consolidadas e sua estabilidade varia, dentre outros fatores, conforme o grau de institucionalização:

[...] os estudos empíricos preliminares mostram uma dinâmica expressiva das estruturas institucionais, [portanto] deve-se partir do pressuposto da existência de uma dependência, pelo menos parcial, entre as políticas a serem examinadas e a variável institucional (Frey, 2000, p. 218).

O autor chama a atenção para a importância da institucionalização de propostas de intervenção na realidade social na forma de políticas que consigam se construir e consolidar não pelo voluntarismo de grupos ou de indivíduos, mas por meio de estruturas que as legitimem como mecanismos de Estado. Este é um processo que demanda vontade política, enfrentamento de contradições, consonância com valores e condições históricas.

Se, por um lado, convivemos no Brasil com instituições frágeis, por outro, o aumento de institucionalização não garante, necessariamente, a estabilidade e a melhoria dos sistemas. Entretanto, as instituições são importantes, pois estabelecem processualidades e favorecem o acompanhamento de resultados. Ou seja,

As instituições ordenam as redes de relações sociais, regulam a distribuição de gratificações e posições sociais pela definição de metas e a determinação da

¹Autonomia política é vinculada a governos locais, conforme termo conceituado por Souza e Blumm (apud Duarte, 2001). Vitte (2006, p. 78) conceitua poder local e o aplica à noção de município. Para ela, poder local refere-se a uma "[...] relação de forças, das quais se processam alianças e confrontos entre atores sociais em um espaço delimitado, com formação de identidades e práticas políticas específicas". Continua Vitte, com base em Fischer, "O município é entendido como o espaço político local que permite discussões de diversos enfoques: pautas de convivência e cooperação entre membros da sociedade, competição, conflito, herança política local e formas de exercício do poder, não apenas fisicamente localizado mas socialmente construído".

distribuição de recursos, [...] sendo elas intermediadas por valores, representam a índole espiritual da sociedade como um todo (Frey, 2000, p. 231)

As instituições estruturam relações sociais e satisfazem necessidades humanas, determinam posições de poder ou, contraditoriamente, retiram a possibilidade de ação, dificultando burocratização.

No Brasil, em diferentes níveis, o exercício da liberdade individual. Ou seja, a institucionalização pode excluir muitas vozes, como pode também incrementar a burocratização.

Prevalece, no país, o padrão de institucionalização de políticas federais que, em geral, se impõe e desacredita a ação dos agentes locais e a autoridade que os municípios possam exercer. No dizer de Luis Antonio Cunha,

A direção do aparelho escolar nem sempre é ouvida, mas, frequentemente, silenciada em seus projetos, mesmo por setores interiores ao próprio governo. Esse é o padrão geral de elaboração/promulgação dos documentos normativos que expressam a política educacional do Estado. Outro padrão, complementar a este, consiste na elaboração da política educacional a partir do núcleo do Estado, nunca da periferia. Primeiro sai uma lei ou decreto federal, a partir do qual leis ou decretos estaduais são promulgados e, em função desses todos, saem leis ou decretos municipais. Ambos os padrões se articulam (Cunha, 1981, p. 5-6).

A crítica apresentada nesta passagem questiona a imposição e a prevalência das decisões da União e dos Estados que contradizem a expectativa, por parte dos municípios, de não subordinação entre os entes federados. Embora ela não possa apenas emergir nas instâncias mais fortes do aparelho de Estado, a institucionalização de políticas tem aspectos favoráveis por apresentar uma sistemática de funcionamento, criar caminhos de operacionalização. Desse modo, mesmo com restrições, a institucionalização de políticas é importante pela carga de historicidade, de contextualização, de reconhecimento, de credibilidade, de confiança e aceitação que envolve.

Este artigo discute exatamente a possibilidade de ações originárias do âmbito municipal, destacando a importância de sua institucionalização, o que pode contrapor e subverter os padrões de funcionamento das políticas públicas de que fala Luis Antonio Cunha. Trata-se de romper com tais padrões de funcionamento - centralização e autoritarismo - mediante o exercício e a ampliação da autonomia local, uma ampliação que, para além de processar-se como prática, se estabeleça e fortaleça pela via institucional, sem cair em burocratização mecânica.

Instituições políticas são padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, [...] são produto de processos políticos de negociação antecedentes, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o progresso político e seus resultados materiais (Frey, 2000, p. 231-232).

Esta afirmativa tangencia três dimensões das políticas, todas mutuamente influentes e entrelaçadas - instituições, processos e resultados. As 'instituições' políticas envolvem o sistema jurídico e a estrutura institucional, os 'processos' políticos decorrem de negociações e apresentam-se piores de conflitos perante os objetivos, conteúdos e distribuição de recursos, e os conteúdos das políticas implicam 'resultado' concreto, incluindo programas políticos, problemas técnicos e conteúdos das políticas. Entretanto, as políticas não estão asseguradas em definitivo, mesmo atentando a resultados, processos e institucionalidades. Assim, como já afirmado, uma expectativa declarada em leis e normas não tem assegurada sua vigência e implementação.

Ao destacar estas dimensões, ressalta-se seu mútuo imbricamento e processualidade. Nesse sentido, não há como esquecer a dinamicidade instituinte que perpassa as políticas e os múltiplos fatores que as atingem, fortalecem, ou as enfraquecem e instabilizam. Portanto, "Há situações em que os processos políticos são pouco consolidados e é difícil explicar os acontecimentos pelo fator institucional" (Frey, 2000, p. 234).

Ao discutir avaliação de processos e impactos em programas sociais, Lobo, por exemplo, destaca as repercussões decorrentes da descontinuidade de governos e, por suposto, da alternância de partidos políticos, na implementação de ações político-administrativas.

Cabe mencionar alguns problemas institucionais que afetam a implementação de programas sociais e que inevitavelmente terão impacto sobre a avaliação. A descontinuidade político-administrativa, traço histórico característico da nossa administração pública, é um deles. Como garantir que um programa que começou em determinada administração possa ter uma avaliação consequente, que não seja 'contaminada' pela opinião, boa ou má, sobre os antecessores? De que forma a própria transição de uma administração para a outra afetou a implementação do programa de maneira que influenciasse os seus resultados? Questões como essas e várias outras não devem ser negligenciadas. (Lobo, 2006, p. 82, grifo do autor)

De alguma forma, o autor destaca a descontinuidade político-administrativa, o que é comum em se tratando de políticas sociais no Brasil e se estende aos diferentes níveis da gestão pública. A institucionalização de demandas sociais mediante a sistematização e discussão ampliada junto a diferentes grupos até a sua formalização em documentos de políticas, entretanto, denota avanços, acena com continuidade e propicia novas práticas. Ela também está diretamente relacionada à territorialização e à ocupação de espaços.

No Brasil, a CF/88 (Brasil, 1988), como já foi afirmado, institucionalizou uma nova forma de colaboração entre as instâncias do Estado, com o reconhecimento da posição dos municípios como membro federado distinto dos demais e a eles não submetido. Os municípios são reconhecidos como lugar onde se desenvolve o 'viver das pessoas', de forma que o cidadão pode interagir mais proximamente com o poder municipal como um espaço de proposição de políticas. As políticas sociais públicas nas diferentes áreas - saúde, educação, assistência social -, passam também a contemplar mais fortemente a participação municipal, assegurando a presença da sociedade local na sua formulação e no controle social. Os municípios (Costa, 1996) passaram a ser 'portadores de positividade', de forma que as estruturas de poder local se constituem em espaço de possibilidades, de experimentos democráticos inovadores e do exercício da cidadania ativa. Tais possibilidades favorecem ao poder local gerir os recursos públicos e protagonizar iniciativas de desenvolvimento da vida econômica e social.

Ora, se no território municipal se estabelecem disputas de poder, ocorrem também ações de gestão originárias das demais instâncias do poder público, configuram-se iniciativas da sociedade civil, empresas, ONGs, grupos com diferentes interesses; portanto, é preciso levar em conta que o mesmo não é simplesmente um local físico e muito menos confinado em si mesmo. Ou seja, o território do município não é um 'container', um suporte de elementos naturais, sendo incoerente explicá-lo pelo lugar. Sobretudo, é preciso destacar que o município não é auto-suficiente. Afirma-se a concepção de território ocupado - sinônimo de espaço habitado - compreendendo que são os atores que o produzem, do Estado ao indivíduo, compondo 'nós', 'malhas' e 'redes'. O desenvolvimento local se produz quando os atores, formando uma comunidade/sociedade, se reconhecem como tais, tendo como referência o seu território. Os atores, embora transpassados por

processos de desencaixe², projetam suas ações sobre as tessituras, nós e redes das inter-relações institucionais, individuais e grupais, desenvolvendo suas potencialidades (ambientais, humanas, econômicas), constituindo-se como seres ativos na intervenção sobre seu território. Usa-se o território pelo trabalho, pela economia, pela religião, pelos diferentes setores de governo - saúde, educação, segurança pública - pelas articulações e pelos interesses dos grupos sociais.

Diretamente vinculado à ideia de território ocupado, está o conceito de autonomia política, que reconhece um movimento de estruturação das políticas educacionais em nível local. Este é um movimento que não é extensivo a todos os municípios, que não é homogêneo, que atinge níveis diferentes de maturidade, de desencaixe e de reflexividade³. É um movimento inicial em certos municípios e mais aprofundado em outros, nem sempre contínuo e, seguidamente, conflitivo, mas que não pode ser desconhecido ou negado por processos impositivos, centralistas ou desmobilizadores da autonomia local.

Município como espaço ocupado⁴

O que nos interessa discutir é o município como espaço habitado, é o território usado e a forma como cada município que compõe uma região se organiza e institucionaliza suas ações e políticas educacionais. O uso do território é um produto histórico das necessidades e dos interesses humanos - econômicos, culturais, morais, sociais e educacionais. Portanto, o uso do território é marcado por interesses e necessidades educacionais.

Não é incomum encontrarmos exemplos de alterações que se produzem em um bairro ainda não urbanizado, o qual inicialmente apresenta características de uma zona rural. Nele é construída uma escola. Depois de algum tempo, verifica-se que aquela escola vai se tornando inserida em um espaço urbano. Isso porque a criação de uma escola naquele

²Desencaixe consiste no "[...] deslocamento das relações sociais dos contextos locais e sua recombinação através de distâncias indeterminadas do espaço/tempo" (Giddens, 2002, p. 221). É um conceito que acentua a liberação que atores, instituições e fenômenos vão alcançando diante de seus elos com o tempo e o espaço próximos, quando hábitos e práticas locais passam a ser considerados restritivos. Com o deslocamento, as relações sociais são como que removidas de seu contexto, retirando-se-lhes a situacionalidade e os vínculos a locais específicos (Giddens, 1991, p. 59). É a separação entre tempo e espaço que torna possível a articulação de relações sociais deslocadas do contexto local. Não mais as relações face a face, enraizadas em articulações tecidas pela proximidade física, mas um afastamento do cenário situado geograficamente.

³A reflexividade institucional é a "[...] reflexividade da modernidade, que envolve a incorporação rotineira de conhecimento ou informação novos em situações de ação que são, assim, reconstruídas ou reorganizadas." (Giddens, 2002, p. 223). Para Giddens (1991, p. 47), há uma "[...] revisão crônica das práticas sociais à luz do conhecimento sobre estas práticas [o que] é parte do próprio tecido das instituições modernas." Daí a importância de atentar para as políticas como alvos em movimento que incorporam reflexividade para compreender as práticas indicadoras de autonomia política local, específicas no campo da educação.

⁴Este subtítulo foi elaborado após consulta a diferentes autores, dentre eles: Rambo e Costa (2011), Rambo e Filippi (2012), Affonso (1996), Coelho e Oliveira (2010).

bairro torna a localidade interessante para a instalação de residências de famílias recentemente constituídas, ou seja, de casais, que vão se instalando ali e necessitando de farmácias, de uma mercearia, de um outro tipo de comércio e de diversos serviços. E assim, aquela escola institui-se em um espaço e provoca novas formas de ocupação local.

Por vezes, este caminho é tortuoso, pois a recém-instalada escola inicia seu funcionamento sem calçamento na rua que lhe dá acesso, sem cercamento, não tem luz elétrica ao redor, o que exige inúmeros esforços e negociações políticas da direção escolar junto às autoridades locais, as quais, se atendidas, configuram novos usos do espaço que anteriormente era mais rural, pouco urbanizado. Estas condições de precariedade de infraestrutura da comunidade influenciam as propostas educativas da escola e contribuem para configurar diferenças entre escolas, mesmo dentro de uma só rede e ante outras de diferentes redes. Sim, considerar as forças que historicamente vão compondo o espaço do município é importante, pois elas expressam o quanto gestão, políticas e seus espaços estão inter-relacionados. O professor e as suas práticas ocupam, usam o território também. Assim, o município como território usado não é apenas uma compreensão de espaço geográfico. Usa-se o território pelo trabalho, pela economia, pela religião, pela presença ou ausência de serviços, tais como: saúde, educação, segurança pública, pelos grupos sociais. O território do município é sempre um campo de atuação de expressão do poder público, do poder privado, governamental ou não governamental e, sobretudo, da população. Cada território tem uma determinada área, uma população e uma instância de poder, as quais interagem entre si.

Quando falamos em território usado, de alguma maneira, nos referimos a formas de desenvolvimento local. Analisar o desenvolvimento territorial é um modo de compreender, valorizar e articular as relações de poder e de gestão sobre um território, seja numa escala local ou regional, considerando a interação com os atores e as instituições das demais escalas - no caso da educação, os atores da escala estadual e da escala nacional no poder público federal, as escolas de educação infantil, as Universidades, os colegiados e departamentos executivos. As disparidades entre municípios e regiões tornam-se cada vez mais evidentes no atual estágio técnico, científico e organizacional da sociedade e a elas está associada a descentralização político-administrativa, que favorece a diferentes atores atuarem na perspectiva da autonomia política local sobre o território. Uma atuação que ora se produz de forma sinérgica,

articulada, cooperativa perante determinados propósitos, ora de forma conflituosa e mediante disputas, causando pulverização de forças e descontinuidades.

Portanto, a autonomia política local e o desenvolvimento territorial, local e regional estão associados e iluminam as discussões acerca da educação municipal, reafirmando que o território não é apenas um suporte físico dos elementos naturais, mas um espaço apropriado pelo homem. Ou seja, um território é tanto mais rico, quanto mais ações, interações, sinergias e conflitos existirem nele; território é entendido como espaço apropriado, seja uma apropriação concreta ou abstrata, material ou simbólica, realizada pelos atores sociais, entendendo como atores sociais o Estado, o mercado, a sociedade civil, as ONGs, as indústrias, as famílias e os próprios indivíduos. São esses atores que produzem o território e suas articulações compõem nós, malhas e redes no espaço municipal. Ou seja, os indivíduos e esses atores não vivem fechados e insulados em si naquele território, mas estão em relação, relação esta que vai dando sentido e uso a esse território.

Ação de uma ONG na educação escolar pública

O Instituto Ayrton Senna⁵(IAS) é um exemplo de envolvimento da iniciativa privada e da sociedade civil em ações voltadas para escolas públicas brasileiras. Embora em princípio o IAS esteja disponível em todo o Brasil, há muita diversidade em sua adesão e operacionalização no âmbito do poder público municipal. O IAS desenvolve ações, como Acelera Brasil, programa lançado em 1997, com o objetivo de combater os baixos níveis de aprendizagem que causam repetência, de forma que, em um ano, o aluno que repetiu duas ou mais vezes alguma das séries iniciais do ensino fundamental é submetido a ações pedagógicas para seguir sua trajetória escolar em série mais próxima à sua faixa etária. O IAS também oferece aos municípios, escolas e sistemas de ensino outros programas, tais como: Se Liga, Circuito Campeão, Gestão Nota 10, SuperAção Jovem, Educação pela Arte, Educação pelo Esporte, Escola Conectada, dentre outros. O

⁵O Instituto Ayrton Senna é uma ONG - Organização não governamental - sem fins lucrativos, fundada em 1994 com o objetivo de promover o desenvolvimento humano de crianças e jovens, em cooperação com empresas, governos, prefeituras, escolas, universidades e ONGs. São aliados do Instituto Ayrton Senna: Brasil Telecom, Intel, Microsoft, Nivea, Oracle, Siemens, Suzano Celulose e Papel, Vale, Instituto Votorantim, Instituto Unibanco, Instituto Vivo, Instituto Coca-Cola do Brasil, Copersucar, Credicard, Grendene, dentre outros. O Instituto cria, implementa, avalia e sistematiza tecnologias sociais voltadas para a educação formal, educação complementar e educação e tecnologias. Os programas do Instituto Ayrton Senna apresentam-se como soluções educacionais em grande escala para ajudar a 'combater' os principais problemas da educação pública do país e muitos deles são instituídos como políticas públicas em redes de ensino do país. A Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) concedeu, em 2003, o título de Cátedra em Educação e Desenvolvimento Humano ao Instituto Ayrton Senna devido ao trabalho de criação, implementação, avaliação e disseminação em larga escala de tecnologias sociais em desenvolvimento humano. (Recuperado em 13, Agosto, 2014, de <http://senna.globo.com/institutoayrtonenna/>).

objetivo desses programas é oferecer ferramentas de qualificação da educação, intervindo, com isso, nas práticas pedagógicas e de gestão de escolas públicas.

Muitas pesquisas têm sido realizadas acerca dos Programas do IAS (Adrião & Peroni, 2013a, b, c; Adrião et al, 2013; Caetano, 2008; Gutierrez, 2010; Pires, 2008). São pesquisas que apresentam críticas a esses programas que intervêm na autonomia municipal e escolar. Gutierrez (2010), por exemplo, discute a parceria entre a prefeitura de Altamira, Pará, e o Instituto Ayrton Senna, descrevendo condicionalidades, metas e responsabilidades da prefeitura, e o quanto as ingerências desta ‘parceria’ se tornam mais e mais uma imposição que, ‘naturalizada’, incorpora-se no Plano Municipal de Educação como uma política. Neste caso, tal parceria se torna ‘identidade’ entre os objetivos do IAS - que, ao longo do tempo, assume novas designações, ‘Rede Vencer’, ‘Escola Campeã’, ‘Gestão Nota 10’ -, e os da Prefeitura, de forma a serem, prontamente, registrados nos novos e sucessivos ‘Instrumentos particulares de Parceria’. A Prefeitura chega ao ponto de aceitar a imposição de um perfil e de critérios de escolha de gestor público e de diretor de escolas da rede, o que tem repercussão no debate da democratização da gestão educacional.

No presente artigo, entretanto, busca-se descrever e analisar como os municípios que adotaram, em algum momento histórico, o(s) Programa(s) do IAS estabelecem suas políticas educacionais. Fala-se, portanto, de uma política educacional que ocorre em escolas de educação básica públicas, mas que são promovidas por uma ONG, o IAS, em articulação com o poder público municipal. A referência são ações que não se apresentam num vazio, mas num território ocupado. Ações que contribuirão com novas formas de ocupação e no estabelecimento de novos e modificados nós, redes, laços. Ações que ocorrem em uma federação cujas instituições democráticas são frágeis, onde existem lado a lado comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais, onde há uma hipertrofia de recursos na União em detrimento de estados e municípios, o que mais configura uma submissão federativa desses entes à União.

A escolha dos programas do IAS decorre do quadro teórico adotado, que considera o município como espaço ocupado e as políticas educacionais como alvo em movimento. A presença de instituições e ONGs, como o IAS, vai atribuindo características específicas aos locais, as quais vão se consolidando na inter-relação com as demais condições institucionais, políticas e históricas e vão reconfigurando as formas de ocupação local.

Assim, também as escolas e redes escolares se enraízam no território e vão se consolidando no diálogo, na interação com as demais instituições – empresas, outros municípios, os demais entes federados, igrejas, ONGs - e, com isso, elas consolidam a si e, ao mesmo tempo, o uso daquele território. Quer dizer, a sede da tal instituição, da tal empresa, no caso em estudo o IAS, após certo tempo de ocupação do espaço - fala-se de espaço material, mas também social, cultural, simbólico - oferece uma referência⁶ à população daquele território e às ações ali desenvolvidas. O desenvolvimento de formas de cooperação interinstitucional, a partir da consolidação de relações entre esse complexo de atores, considerando o estabelecimento de uma consciência de pertença mútua e de contribuição à dinâmica territorial, forma como que um padrão de coalizão, vinculado aos interesses locais. Uma instituição se enraíza num território e, dinamicamente, vai consolidando nós, redes e interações relacionais com outras instituições.

Políticas municipais de educação: articulações em alguns municípios do Rio Grande do Sul

A fonte de referência para esta parte da análise são duas pesquisas (Battisti, 2010; Martins, 2013), que enfocam políticas educacionais de municípios do Rio Grande do Sul⁷, Brasil. A primeira analisou sete, dentre os 34 municípios da Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste da Serra Gaúcha (Amesne), e a segunda, os 12 municípios da Associação de Municípios do Vale do Rio dos Sinos (Amvrs). Cabe ressaltar que, no estado do Rio Grande do Sul, os municípios organizam-se por meio de Associações, as quais estão articuladas em uma federação designada Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs)⁸.

As duas pesquisas focalizaram políticas educacionais municipais. A primeira verificou como as secretarias municipais de educação se apropriam e traduzem os dados da avaliação externa da educação básica promovida pelo governo federal para as escolas de educação básica por elas administradas. A

⁶A referência à presença institucional indica, como já foi dito, diferentes tipos de instituições: ONGs, instituições financeiras, agências de desenvolvimento, escolas, centros de serviços, institutos tecnológicos, universidades, agências de governo da área da saúde, de transporte.

⁷O Rio Grande do Sul é estado brasileiro localizado próximo à Argentina e ao Uruguai. É composto de 497 municípios e tem uma população estimada em 10.693.939 habitantes, distribuídos numa área de 281.730.223 km². O Rio Grande do Sul ocupa pouco mais de 3% do território brasileiro, mas abriga 6% da população, e gera um PIB de US\$ 90 bilhões. Sabendo-se que o PIB per capita nacional é de R\$ 19.766, o do Rio Grande do Sul alcança R\$ 27.514 (recuperado em 10, Agosto, 2014, de www.brasil.gov.br).

⁸A Famurs foi criada em 1976, e hoje articula os 497 municípios gaúchos, por meio das 27 Associações Regionais, que a compõem. Sua atuação institucional, política e técnica tem como objetivo principal o fortalecimento do municipalismo, a qualificação dos agentes públicos municipais e o assessoramento às prefeituras gaúchas. Atua em diversas áreas (cultura, assistência, esportes, saúde, educação, turismo, trânsito, tecnologia da informação).

segunda se propôs a analisar políticas municipais para o ensino fundamental focadas no enfrentamento da defasagem idade-série. As associações de municípios cujos componentes são foco destas pesquisas congregam municípios que têm alguma identidade histórica (região de colonização alemã na Amvrs e região de colonização italiana na Amesne), mas diferem bastante na dimensão de suas populações, em questões educacionais e, como afirmado anteriormente, apresentam usos diversos do espaço municipal. O menor município em termos populacionais na Amvrs soma 2.423 habitantes (Presidente Lucena) e o maior 238.940 (Novo Hamburgo). No caso da Amesne, o menor município tem 1.492 habitantes (Vista Alegre do Prata) e o maior 410.166 habitantes (Caxias do Sul). Seja por questões históricas, por características decorrentes da origem étnica, devido a elementos populacionais ou a características econômicas e do mercado de trabalho, esses municípios, embora situados em regiões relativamente próximas no Rio Grande do Sul, constituem espaços ocupados de maneira bastante peculiar e diferenciadora.

Tomaremos, dentre esses municípios, aqueles que implementaram algum programa ofertado pelo Instituto Ayrton Senna (IAS), quais sejam: os municípios⁹ A (4.864 hab.), B (18.346 hab.), C (57.226 hab.), D (70.000 hab.), e E (73.979 hab.).

No município D, de acordo com a coordenação pedagógica da rede municipal, há políticas para qualificar a educação, dentre as quais cita os programas Acelera Brasil e Circuito Campeão. Embora não tenham sido criados pela secretaria de educação do município, a compreensão da coordenação pedagógica é de que eles não constituem políticas de estado, e sim de governo, mas rearticuladas localmente. “Portanto, nenhuma destas políticas de fato é criada pela própria Secretaria Municipal e sim adaptada por esta” (Battisti, 2010, p. 68). Esta situação assemelha-se, portanto, à descrita por Gutierrez (2010) para o município de Altamira.

O município C foi um dos pioneiros na implantação do Programa Acelera Brasil, o qual funcionou de 1997 a 2005. A orientação pedagógica do Programa é preparada pelo IAS dentro do que chamam ‘Pedagogia do Sucesso’, que trabalha a autoestima do aluno e do professor para a obtenção de resultados positivos. O IAS esteve presente nesse município por oito anos consecutivos, monitorando

metodologias, resultados e programas de aprendizado dos alunos, mediante avaliações semanais, o que distanciava as turmas vinculadas ao Acelera Brasil das demais da rede.

Como o conjunto de objetivos e metas era estritamente detalhado e constantemente controlado, o planejamento do Acelera Brasil tinha que ser seguido estritamente. Esta situação provocava falta de autonomia para as turmas com ele envolvidas. Essa ação do IAS de atividades desconectadas com a proposta da escola fizeram com que, paralelamente, os gestores municipais criassem e implementassem outras políticas públicas educacionais, redirecionando o ensino para que a defasagem idade/série não tornasse a se destacar nos índices do município (Martins, 2013).

Assim, em 2005, quando esse programa foi encerrado, o município já dispunha de uma estratégia, que foi articulada quando ainda estava em desenvolvimento o Programa do IAS, mas de forma a dar continuidade a ele, mediante diagnóstico, planejamento e estratégias construídas localmente. Essa proposta de ação foi elaborada com apoio da comunidade local e designou-se ‘Projeto Acolher: desafios para além da jornada escolar’, composto de mais de 20 programas de incentivo à permanência e à aprendizagem escolar.

Nos municípios A, B e E, alguns dos Programas do IAS foram desenvolvidos, mas não restam registros, relatórios ou documentos a respeito. O IAS esteve presente, mas, sem registros, não é possível afirmar como marcou o espaço educacional desses municípios; a fragilidade das instituições político-administrativas constituiu-se em terreno para a eclosão de estratégias de destruição desta parte da história institucional local.

O que se constata, observando a realidade desses cinco municípios, é que um programa desenvolvido, sem a participação da comunidade local ou de educadores da rede que o implementa, muito seguidamente sofre descontinuidade. A comunidade que se viu alheia às decisões relativas a esse programa, no momento que pode decidir, escolhe ‘passar a borracha’, apagar de suas propostas de ação os episódios a ele relacionados.

No caso do município C, entretanto, percebe-se que a autonomia política local foi prevalente sobre os procedimentos operacionais impostos, o controle, a centralização e o descolamento do contexto local de forma a desenvolver formas autônomas de dar continuidade a um projeto de qualificação da rede municipal, mas sem desconsiderar a história e as condições locais. Nesse município especificamente, pode-se identificar estratégias de institucionalização que dão continuidade a uma proposta decorrente de

⁹Os municípios não serão identificados pelo nome, mas por letras do alfabeto em sequência.

articulação com o IAS, que trouxe uma tecnologia educacional diferenciada, mas que foi trabalhada, em continuidade, no diálogo com as condições locais, de forma a acumular e reconstituir-se em novos alvos de política educacional. Os dados levantados no município C sugerem que ocorreram processos de políticas que denotam intenções explicitadas, coerentes e em diálogo com os recursos (humanos, financeiros, tecnológicos, materiais) disponíveis e integrando novos alvos a alcançar em termos da qualificação da educação da rede. As ações de políticas nesse município demonstram uma intenção de institucionalização: a alternativa de qualificação mediante a busca de novas propostas educativas foi rearticulada, de forma construtiva e interpretativa, em novos alvos de política educacional, demonstrando autonomia política local; uma autonomia política fortalecida mediante sua institucionalização.

Concluindo ainda que provisoriamente

Historicamente, os municípios brasileiros foram referidos como espaço de relações coronelísticas, patrimoniais, clientelísticas, populistas nas médias e grandes cidades. Entretanto, as estruturas de poder local possibilitam que, atualmente, a partir de 1988, eles passem a ser um espaço de possibilidades de experimentos democráticos, inovadores e do exercício de uma cidadania ativa. Deseja-se que, cada vez mais, aconteça a democratização no âmbito da educação e no da sociedade. Como toda possibilidade, porém, para além de experimentos democráticos, há também espaço para comportamentos tradicionais, regressivos a estratégias de imposição e autoritarismo.

É lugar comum afirmar que a educação não vai conseguir ser democrática se a sociedade não o for; assim, só conseguiremos consolidar uma gestão democrática se isso acontecer no espaço do território, e não apenas dentro da escola. Com a CF/88, o poder local passou a ser um portador de possibilidades de gerenciamento dos recursos públicos e protagonista de iniciativas de desenvolvimento da vida econômica, democrática e social.

A alternativa de o município se organizar autonomamente é um valor importante, pois abre a possibilidade de, nesse espaço, se instaurarem experimentos democráticos. O local é portador de positivities, na medida em que as pessoas, as instituições que estão ali podem se organizar no sentido de irem trabalhando os aspectos locais, dialogando com o global em perspectiva de uma coletividade.

Dentro de uma discussão de autonomia política local, todos os municípios aqui referidos iniciaram ações vinculadas ao IAS com o objetivo de qualificar a educação básica, as quais, possivelmente, se distanciaram de uma proposta de articulação autóctone e coerente com a história da educação local e com as possibilidades de explorar o conhecimento acumulado dos educadores das redes. Entretanto, apenas um município, ao encerrar as articulações com o IAS, apresentou outras propostas, demonstrando alternativas de continuidade, relativas à qualificação da educação. O município C criou ações de política educacional próprias, tendo em vista suas condições e necessidades; manteve por oito anos os programas do IAS, mas ao descontinuá-los, implementou estratégias estruturadas localmente. Podem-se identificar traços de autonomia política local em todos os municípios aqui discutidos. Contudo, pode-se conjecturar que há níveis de autonomia política local entre eles.

Conclui-se reafirmando que o uso do território é um produto histórico das necessidades e dos interesses humanos, sejam eles educacionais, econômicos, culturais, morais, sociais e afetivos. As formas diferenciadas de os municípios manejarem com sua realidade após a conclusão de parcerias com o IAS é um exemplo.

Constatam-se, neste trabalho, iniciativas que evidenciam esforços de construir, no campo da educação, elementos de autonomia política local, o que se explicita na medida em que os governos municipais demonstram capacidade de criar e implementar uma agenda política e políticas públicas enraizadas em sua história, condições e necessidades locais, a partir de um movimento reflexivo e de articulação política. Tais iniciativas, entretanto, não são exercidas por todos da mesma forma, o que reforça a ideia de que há níveis de autonomia política local, diferenciando ações de políticas, mesmo que em municípios contíguos.

A não institucionalização mediante documentos de política - leis municipais e outras normativas - que possam assegurar continuidade, aperfeiçoamento e condições de implantação é, todavia, uma questão a ser enfrentada. Se a institucionalização exagerada cristaliza e burocratiza a administração pública, por outro lado, pode favorecer o desenvolvimento de processos político-administrativos para além de grupos gestores específicos que se alternam no governo municipal. A institucionalização - que exige procedimentos administrativos, planejamento, acompanhamento, avaliação, competência técnica, articulação/apoio político, recursos financeiros, humanos - permite que propostas inovadoras consigam se desenvolver e

consolidar, evitando seu rápido abandono. A institucionalização associada à autonomia política local pode evitar que políticas planejadas externamente venham a ser assumidas como propostas de autoria municipal e como 'políticas de Estado'.

Juntamente com a institucionalização de tais processos, as administrações locais precisam contar com equipes técnicas com formação consistente e atualizada, comprometida com o bem público e com a formação humana de qualidade para todos. Uma equipe legitimada, respeitada e apoiada em seus espaços de competência profissional. A institucionalização de políticas municipais compõe o quadro de espaço habitado de uma região. Analisar a forma como tal institucionalização se processa contribui para dar significado e alargar o entendimento acerca da diferenciação municipal no Brasil e em suas diversas regiões.

A relevância desta discussão para a avaliação de processos e resultados, tendo em vista a melhoria da educação escolar, decorre da importância do papel de instâncias subnacionais, como os municípios brasileiros, de se comprometerem com projetos de melhoria da qualidade da educação, mas também com a processualidade necessária para sua implementação e sedimentação. Um eixo institucionalizante e formalizador de iniciativas locais propicia que formas de cooperação se consolidem e que os diferentes atores desenvolvam uma consciência mais forte de pertença e corresponsabilidade perante educação municipal.

References

- Adrião, T. M. F., & Peroni, V. M. V. (2013a). Estado, terceira via, terceiro setor e o Instituto Ayrton Senna. In T. M. Adrião, & V. M. V. Peroni (Orgs.), *Gestão municipal da educação e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna* (p. 37-59). Recife, PE: Anpac.
- Adrião, T. M. F., & Peroni, V. M. V. (2013b). Notas introdutórias sobre a pesquisa análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e o Instituto Ayrton Senna para a oferta educacional. In T. M. Adrião, & V. M. V. Peroni (Orgs.), *Gestão municipal da educação e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna* (p. 16-19). Recife, PE: Anpac.
- Adrião, T. M. F., & Peroni, V. M. V. (2013c) Notas introdutórias sobre a pesquisa análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e o Instituto Ayrton Senna para a oferta educacional. In T. M. Adrião, & V. M. V. Peroni (Orgs.), *Gestão municipal da educação e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna* (p. 16-19). Recife, PE: Anpac.
- Adrião, T. M. F., Peroni, V. M. V., Oliveira, R. T. C., Luz, L. X., Bortolini, M. C., Silva, M. P., ... Comerlato, L. P. (2013). Similaridades e especificidades: comentários acerca dos casos pesquisados. In T. M. Adrião, & V. M. V. Peroni (Orgs.) *Gestão municipal da educação e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna* (p. 20-36). Recife, PE: Anpac.
- Affonso, R. (1996). Os municípios e os desafios da federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, 10(3), 3-8.
- Battisti, L. (2010). *Avaliação em Larga escala na perspectiva da gestão municipal* (Dissertação de Mestrado). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, Brasil.
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Organização do texto, notas remissivas e índices Juarez de Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1988.
- Caetano, M. R. (2008). *Relações entre o público e o privado e a parceira do Instituto Ayrton Senna no projeto piloto de alfabetização no Rio Grande do Sul: implicações na gestão pedagógica* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- Coelho, M. I. S., & Oliveira, C. M. (2010). Novos Arranjos Institucionais: gestão local e conselhos municipais de Assistência Social. *Cronos*, 11(1), 63-78.
- Costa, J. B. A. (1996). A ressignificação do local: o imaginário político brasileiro pós-80. *São Paulo em perspectiva*, 10(6), 113-118.
- Cunha, L. A. (1981). A reorganização do campo educacional: as conferências de educação. *Educação e Sociedade*, 3(9), 3-48.
- Duarte, M. R. T. (2001). Relações intergovernamentais e regime de colaboração: o atendimento público na educação escolar básica. In *Anais da 24 Reunião Anual da Anped* (p. 1-22). Caxambú, MG, Brasil.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, 21(1), 211-257.
- Giddens, A. (1991). *As conseqüências da modernidade*. São Paulo, SP: Unesp.
- Giddens, A. (2002). *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.
- Gutierrez, D. V. G. (2010). *A política de municipalização do ensino fundamental no estado do Pará: Implicações para a democracia educacional em municípios Paraenses* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- Lobo, T. (2006) Avaliação de processos e impactos em programas sociais – algumas questões para reflexão. In E. M. Rico (Org.), *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate* (p. 75-84). São Paulo, SP: Cortez.
- Martins, T. F. K. (2013). *Desafagem idade série na região do vale do Rio dos Sinos: uma análise de políticas municipais de educação* (Dissertação de Mestrado). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, Brasil.
- Palumbo, D. (1994). *Public Policy in America – Government in Action*. (Adriana Farah, trad.). Boston, Massachusetts: Harcourt Brace & Company.
- Pires, D. O. (2008). *A configuração jurídica do público-privado na educação na parceria entre a rede municipal de ensino de*

- Sapiranga e o Instituto Ayrton Senna* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- Rambo, A. G., & Costa, G. C. (2011). Experiências de desenvolvimento territorial na agricultura familiar: a produção de agrocombustíveis no sul e nordeste do Brasil. In S. Schneider, & M. Gazola (Orgs.), *Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais*. (p. 267-282). Porto Alegre, RS: Editora da Ufrgs.
- Rambo, A. G., & Filippi, E. E. (2012). A abordagem territorial e escalar nos estudos sobre o desenvolvimento rural: uma proposta teórico-metodológica. *Ambiência*, 8(1), 699- 719.
- Souza, D. B., & Faria, L. C. M. (2005). *Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil: bibliografia analítica (1996-2002)*. São Paulo, SP: Xamã; Niterói: Intertexto.
- Vitte, C. C. S. (2006). Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. *Interações. Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 8(13), 77-87.
- Werle, F. O. C. (2010). Regime de colaboração entre os entes federados: a experiência do Rio Grande do Sul. In *Reunião do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação* (p. 1-20). Rio Grande do Sul, RS: Seminário Nacional do Regime de Colaboração.

Received on February 3, 2015.

Accepted on September 25, 2015.

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.