

O processo de implementação da Lei nº 11.769/2008 na microrregião de Guanambi, Bahia, Brasil

Comunicação

Cássia Vanessa Oliveira Cotrim
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano - Campus Guanambi
Escola Municipal Professor Celito Brito
cassiaeanaacotrim@yahoo.com.br

Resumo: Este trabalho trata dos resultados de pesquisa de mestrado que teve como objetivo geral analisar o processo de implementação da Lei nº 11.769/08 nas secretarias municipais de educação da microrregião de Guanambi/BA. Entre os específicos: examinar os sentidos atribuídos pelas secretarias à Lei nº 11.769/08; analisar políticas, programas, projetos ou ações elaboradas em direção à implementação e à avaliação de seus impactos e, por fim, identificar os sujeitos envolvidos nesse processo. O método escolhido foi o estudo de caso incorporado, cujas subunidades de análise foram as secretarias municipais de educação da microrregião de Guanambi/BA. Participaram da pesquisa 19 representantes de 15 secretarias municipais de educação, de um total de 18 municípios da microrregião. Como técnicas de coleta de dados, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental. Os resultados indicam que a interpretação do texto legal, em direção à sua implementação, está associada às possibilidades, das quais os municípios dispõem, para traduzi-lo no contexto da prática. O planejamento da implementação encontra-se em diferentes fases nos municípios e não apresenta uma sistematização no que se refere ao seu registro. Observa-se que fora construído principalmente por meio de discussões entre diferentes sujeitos envolvidos com as escolas. As experimentações de implementação ocorreram em poucos municípios, no entanto, a música estava presente em diferentes tempos e espaços nessas escolas municipais. Esses resultados poderão subsidiar ou fomentar ações futuras para a concretização do ensino de música na microrregião de Guanambi/BA, contribuindo, assim, para o fortalecimento do ensino de música nas escolas de Educação Básica.

Palavras chave: Implementação da Lei nº 11.769/08. Secretarias Municipais de Educação. Microrregião de Guanambi/BA.

Introdução

A Lei nº 11.769/08, atendendo a uma demanda da área de educação musical, alterou o artigo 26 da LDBEN para dispor sobre a obrigatoriedade do ensino de música na Educação Básica. No entanto, como indica a literatura da área, mudanças na legislação não implicam

uma alteração direta no contexto da prática, como salientam, por exemplo, Maura Penna (2010) e Luciana Del Ben (2009).

Do ingresso no Mestrado em Música, Área de Concentração Educação Musical, surgiu o desejo de investigar o processo de implementação da Lei na microrregião de Guanambi, localizada no centro-sul baiano. A ausência de trabalhos na região, que pudessem oferecer panoramas acerca do ensino de música e pesquisas vinculados à Lei 11.769/08, foi uma das motivações para a escolha do lugar.

A fim de compreender onde e como estavam ocorrendo ações de implementação da referida Lei, foram feitas consultas em uma série de trabalhos realizados em diferentes municípios e estados do país. Alguns exemplos são os trabalhos de Harder et al. (2010) em Aracajú/SE; Alves (2011); Santos e Carvalho (2014) em Natal/RN; Westermann et al. (2013) em Feira de Santana/BA; Ahmad (2011) em Santa Maria/RS. Os trabalhos revisados, além de mapeamentos sobre a situação do ensino de música nas escolas, apresentam diferentes estratégias empreendidas em cidades de diversas regiões do país em direção à implementação da Lei, como projetos de formação continuada, parcerias interinstitucionais e movimentações políticas envolvendo diversos setores da sociedade.

Esses trabalhos, entretanto, indicam que a música ainda não está presente em todas as escolas de educação básica e há regiões cuja situação, a área de educação musical ainda desconhece, pois a tendência é focalizar capitais ou grandes cidades. Desse modo, a escolha por Guanambi e sua microrregião se fez pertinente, já que ia ao encontro da necessidade de ampliar o universo das pesquisas sobre ensino de música na Bahia e ainda contemplava o interior do estado, mais especificamente, parte do sertão baiano.

Aspectos metodológicos

O objetivo geral do trabalho foi analisar o processo de implementação da Lei nº 11.769/08 nas secretarias municipais de educação da microrregião de Guanambi/BA. Entre os específicos: examinar os sentidos atribuídos pelas secretarias à Lei nº 11.769/08; analisar políticas, programas, projetos ou ações elaboradas em direção à implementação e à avaliação de seus impactos e, por fim, identificar os sujeitos envolvidos nesse processo.

O método escolhido para a realização da pesquisa foi o estudo de caso incorporado, cuja unidade de análise, ou o “próprio caso”, foi a microrregião de Guanambi e as subunidades os municípios que a compõem. Os dados foram obtidos junto a 19

representantes, todas mulheres, das secretarias de educação de 15 dos 18 municípios da microrregião, por meio de entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental.

A microrregião de Guanambi faz parte da mesorregião do Centro-Sul baiano que, por sua vez, tem a Bahia como parte da região do Nordeste brasileiro. Participaram da pesquisa representantes das secretarias municipais de Caculé, Caetité, Guanambi, Ibiassucê, Igaporã, Iuiu, Jacaraci, Lagoa Real, Licínio de Almeida, Malhada, Matina, Mortugaba, Palmas de Monte Alto, Pindaí e Urandi.

Fundamentação Teórica

O referencial teórico foi construído de modo a abarcar a trajetória de políticas educacionais e elementos para a análise de processos de implementação, tendo sido utilizadas proposições de Luciana Lima e Luciano D'Ascenzi e da Abordagem do Ciclo de Políticas, de Ball, Bowe e colaboradores. Adotado, então, o conceito de implementação proposto por Lima e D'Ascenzi, para quem a implementação é:

um processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção e elementos dos contextos locais de ação. [...] a análise do processo de implementação que deriva dessa dinâmica deve considerar alguns fatores, entre os quais: as características do plano, a organização do aparato administrativo responsável pela implementação e as ideias, valores e concepções de mundo dos indivíduos (LIMA; D'ASCENZI, 2012, p.9).

Para os autores, o plano de implementação funciona como um conjunto de dispositivos que são como um ponto de partida para experimentações. O plano orienta e estimula a implementação, podendo servir para modificá-la. É através desse aparato administrativo que ocorre a operacionalização de novas políticas que, dotado de um conjunto de estruturas e normas internas, traz possibilidades e constrangimentos que influenciarão a tradução do plano. Desse modo, o plano será adaptado conforme o que os sujeitos envolvidos esperam que seja feito, o que querem ou conseguem realizar.

O engajamento para empreender ações de implementação, por sua vez, depende das ideias, valores e concepções dos envolvidos, ou seja, da sua visão de mundo e da sua familiaridade com a política em questão.

A abordagem proposta por Ball, Bowe e colaboradores complementa essas definições ao conceber a implementação de políticas como um ciclo contínuo, envolvendo diferentes contextos (MAINARDES, 2006, p.49). Abordo, neste trabalho, os três primeiros. O primeiro contexto, de influência, em que há disputa para influenciar a produção de textos políticos. O segundo contexto, de produção de textos, dá origem a representações da política através de variadas formas, como documentos oficiais, comentários e pronunciamentos. E o terceiro contexto, da prática, em que ocorre a tradução desses textos e as políticas estão sujeitas a interpretações, que serão múltiplas.

Considerações sobre o contexto estudado

Em relação ao contexto educativo-musical, os depoimentos das representantes indicaram que a música estava presente em todos os municípios da microrregião de diversas formas: através de eventos, projetos, em diferentes disciplinas do currículo - incluindo a disciplina arte -, nas práticas dos professores unidocentes, nas atividades do Programa Mais Educação, na rotina da educação infantil, em práticas artísticas extracurriculares - como fanfarras - e outras extraescolares - festivais e concursos. Essas práticas aconteciam independentemente da Lei nº 11.769/08.

Apesar disso, essas práticas desenvolvidas não eram pensadas de modo isolado, pois se articulavam, por vezes, a outras políticas como a inserção de conteúdos referentes à história Afro-brasileira. Entretanto, não eram oferecidas a todos os estudantes das escolas municipais. Assim, tendo em vista a implementação da Lei, é preciso ressaltar que, apesar de essas situações proporcionarem vivências musicais diversas, não substituem a necessidade de a instituição dedicar tempo e espaços para o ensino de música nos currículos escolares.

O que foi evidenciado também, apesar de a música estar presente dentro e fora do contexto escolar, envolvendo as secretarias de educação, os estudantes e outros sujeitos, é que a Lei parece ser entendida como uma determinação que impulsionava novas maneiras de inserção da música nas escolas.

Então, eu penso automaticamente sobre a Lei que assim, se a gente tivesse o ensino de música implantado nas escolas, eu acho que as escolas brasileiras, eu não falo só aqui no Alto Sertão, aqui na nossa região, mas eu acho que nós teríamos outra cultura musical. [...] seria de fato interessante de ser implantado. Então, eu acho que é uma demanda das escolas brasileiras e principalmente para a gente aqui, eu não sei se por uma

questão cultural de se dizer assim, interior, geralmente se tem uma visão assim: “ah, é escola de interior, está tudo longe, está tudo distante”... [...] Mas, talvez, aqui seja mais, tenha mais dificuldades, mas, realmente a implantação seria interessante até por uma questão de valorização da cultura popular, quais são as raízes, em relação à música, que tem no município da gente (Representante 2 de Ibiassucê).

Aqui fica claro que determinações legais, ainda que num tempo próprio (normalmente moroso), impacta mudanças no contexto da prática. Ainda que haja demora em relação à implementação, a Lei veio no sentido de impulsionar alguma mudança no tocante ao ensino de música no contexto da Educação Básica.

Os resultados indicaram que a Lei nº 11.769 era conhecida em 14 dos 15 municípios pesquisados. No entanto, houve menção de que o fluxo de informações de esclarecimentos acerca da Lei e de sua implementação foi insuficiente; embora Instituições e pessoas tenham sido mencionadas como corresponsáveis pela promoção de discussões acerca da mudança. MEC, gestores, professores e pessoas da área da educação musical poderiam ter tido uma articulação melhor no sentido de atingir pequenos municípios brasileiros, onde as discussões não chegaram de modo efetivo, sistematizado e direcionado por profissionais da área, especialmente.

O planejamento, as experimentações, as dificuldades e as perspectivas de implementação da Lei nº 11.769/08

Para descrever o processo de implementação da Lei 11.769/08 na microrregião, organizei os dados coletados de acordo com as categorias: planejamento, experimentações, dificuldades e perspectivas. Em relação aos planos de implementação, constatei que não eram sistematizados através de registros escritos, pois encontravam-se em diferentes fases em cada um dos municípios, e foram organizados principalmente através de discussões sobre o assunto, em conversas cotidianas ou reuniões nas secretarias. Em Mortugaba, por exemplo, o plano de implementação foi discutido em reunião específica para esse fim, como explica a representante dois do município.

[...] ela [a secretária de educação] chamou e pediu, falou da Lei, foi quando a gente passou a saber realmente da Lei. Falou da Lei, falou que é Lei, é obrigatório, precisa trabalhar e a gente ainda discutiu onde iríamos inserir, uma vez que não tínhamos uma matéria música (Representante 2 de Mortugaba).

Já em Urandi, o tema parece ter sido tratado de modo menos formal, como explica a representante do município:

Bom, pelo fato de ter aproximação desde o início da inserção da Lei, [...] eu perguntei “o que que você acha da Lei”, eu perguntei, comentei com alguém aqui na Secretaria, aí disseram assim: eu acho que é só para o fundamental II. Eu falei: não, mas, está errado, porque na Lei diz que é para a educação básica (Representante de Urandi).

Cabe salientar que, em praticamente todos os municípios, as discussões mais amplas, envolvendo gestores escolares e das secretarias, professores e outros profissionais da educação, não ocorreram. Pelo menos, não de modo abrangente, em reuniões que pudessem agregar muitas pessoas.

Em alguns desses municípios, esse fato foi atribuído a outras demandas existentes nas secretarias, que assumem prioridade na pauta de discussão desses espaços, como explicaram representantes de Iuiu, Malhada e Palmas de Monte Alto. Esse é um dos aspectos da complexidade das políticas educacionais mencionados por Mainardes (2006, p. 49), que explicam que processos micropolíticos e macropolíticos são articulados em um emaranhado de determinações. Nessa visão, as muitas demandas do contexto da prática se entrelaçam, consolidam prioridades, estabelecem relações distintas e evidenciam a mencionada complexidade, em que há sobreposições de ideias, valores, concepções e determinações.

Já em outros municípios, foram desenvolvidas experimentações de implementação. Entre elas estão: um projeto piloto de inserção de aulas de música em Licínio de Almeida; projetos vinculados ao canto coral, em Guanambi; inserção da música em documentos oficiais, em Jacaraci; compra de material didático para todas as escolas em Matina; criação de momento específico para a música na rotina das escolas, em Mortugaba; e ações de formação de professores por meio de oficinas, especialmente nas jornadas pedagógicas dos municípios, como ocorreu em Caetité. Algumas dessas experimentações tiveram um efeito positivo, de acordo com o relato das representantes. Entretanto, algumas delas já foram reformuladas em prol do aprimoramento da implementação.

O modo de conduzir experimentações se mostrou dinâmico, como explica a representante de Caetité, acerca das formações dos professores em ocasião das Jornadas Pedagógicas do município.

“É o que eu estou te falando. Eu acho que fica a desejar. Tanto que, hoje, a formatação nossa da jornada é outra. A gente trabalha da seguinte forma: o que hoje é feito na jornada, a proposta, ela tem que ser um projeto no decorrer, para o decorrer do ano. Por que o que a gente percebeu? Se você traz uma oficina no início, ela se perde. Por mais que você fale: “olha, gente, aqui é o início de uma atividade”, ela se perde. Então, o que que a gente tem feito hoje? Trabalha a jornada como ponto de partida para um projeto maior, que cada um vai ter que desenvolver e mostrar esse resultado no final” (Representante de Caetité).

Cabe dizer que as representantes, de modo geral, associaram muito as oficinas do Programa Mais Educação ao que seria uma maneira interessante de inserir a música nas escolas. Acredito que, como é uma forma familiar de aulas de música, vinculada ao trabalho com apresentações e aulas de instrumento, essa é uma maneira bem vista de inserção da música nas escolas. Além disso, o Programa se configurava como um modo de iniciar o processo de escolas em tempo integral, que possibilitaria ampliação da jornada e momentos específicos para o trabalho com as artes como um todo. E isso seria uma solução em relação à carga horária limitada que trabalham atualmente.

Entre as dificuldades para a implementação, foram mencionadas pelas entrevistadas a falta de um professor formador e a ausência de definições ou orientações em relação à implementação, especialmente da parte de instâncias educativas superiores. Também foi apontada como dificuldade a resistência de adesão a propostas de formação, uma vez que, de modo geral, os professores de arte não são habilitados na área de música e, alguns, em nenhuma linguagem artística em específico. A ausência de centros de formação de professores de arte e de música também foi mencionada, assim como a dificuldade em relação à estrutura física das escolas e à inserção da música na carga horária. Contudo, a principal dificuldade apontada para a implementação da Lei na microrregião é a escassez de profissionais que tenham formação, tanto musical quanto pedagógica, que os habilitem a trabalhar com música nas escolas municipais de Educação Básica, como menciona a representante de Malhada:

“Eu acho que essa questão do que foi falado mesmo, de encontrar alguém habilitado, é complicado para trabalhar com a disciplina. Porque, quando a gente fala sobre uma nova disciplina, a primeira coisa que a gente pergunta é quem poderia trabalhar com essa nova disciplina, né?” (Representante de Malhada).

Diante dessas dificuldades, algumas representantes relataram as propostas que poderiam otimizar o processo de implementação da Lei. Entre elas estão: a criação de cursos de licenciatura na área de música nas universidades da região; aprofundar o conhecimento acerca da Lei, incluindo, no debate, diferentes sujeitos envolvidos com as escolas municipais; adequar as demandas existentes nas secretarias à necessidade de ações em prol da implementação; e acompanhar melhor essas ações. Também foi apresentada a necessidade de maior articulação com as secretarias, tanto por parte da área de educação musical, quanto de instituições de Ensino Superior e do Ministério da Educação, em ações conjuntas para a implementação da Lei.

Em Matina, por exemplo, foi sugerido a abertura de curso de licenciatura na área, na Universidade do Estado da Bahia, que possui campus na microrregião¹.

“Também o MEC em relação a estar abrindo cursos, não é? Nós temos aqui por perto a UNEB, que não oferece, que deveria oferecer esse curso, essa aula aqui na faculdade, porque, realmente, precisa da área específica para trabalhar” (Representante 1 de Matina).

Entre as perspectivas de implementação, foram mencionadas a necessidade de iniciar ou dar continuidade às discussões acerca da Lei, incluindo diferentes sujeitos envolvidos com as escolas municipais, e de inserir a música em documentos oficiais, como projetos político-pedagógicos, matrizes curriculares e propostas curriculares. As representantes ainda sugeriram propor ou participar de ações de formação na área de música. Em alguns municípios, foi manifestado o desejo de que eu participasse de momentos assim, como mencionaram as representantes de Palmas de Monte Alto e Caculé:

“Que eu acho que é uma das coisas urgentes, é a formação do professor. A formação do professor. Por isso que eu vou ver se eu consigo trazer você para, pelo menos, uma palestra, para o professor saber, para estar pelo menos estimulando o professor a trabalhar a música em sala de aula” (Representante de Palmas de Monte Alto).

“Quem sabe você não vem orientar a implementar essa Lei, né?” (Representante de Caculé).

De fato, em período posterior à pesquisa, palestras e minicursos foram ministrados sobre a Lei, a pesquisa e o ensino de música e arte como um todo; mas, em apenas cinco

¹ Um em Guanambi outro em Caetitê.

municípios: Guanambi, Matina, Lagoa Real, Ibiassucê e Iuiú. Em um número de 15 municípios pesquisados, e diante do grande interesse demonstrado nas entrevistas, esse número poderia ter sido maior. Contudo, há de se levar em consideração que viabilizar encontros assim não depende apenas da vontade de coordenadores e/ou gestores municipais, demanda um planejamento financeiro, tempo e estabelecimento de prioridades e adequação de agendas. Nem sempre é possível inserir novas demandas.

Considerações finais

Os resultados desta pesquisa descrevem o processo de implementação da Lei 11.769/08 em um contexto específico, a microrregião de Guanambi, no interior da Bahia, cuja situação era desconhecida. Fatores envolvidos na implementação da Lei foram evidenciados e, de modo geral, corroboram a necessidade, apontada pela literatura, de maior articulação entre diferentes instâncias educativas em prol da implementação. No entanto, reforçam que, apesar de a literatura já trazer a necessidade de ações nesse sentido, muito há de se fazer para concretizá-las, especialmente no interior do país.

A Lei foi feita para um contexto (as escolas de educação básica) já constituído, marcado por demandas crescentes, cabendo aos implementadores adequarem a inserção da música nesse espaço, que não é vazio, e disso decorrerem algumas das dificuldades encontradas na implementação. O desencadeamento de ações, nesse sentido, requer a definição de estratégias específicas, considerando possibilidades e recursos de cada contexto educativo. Daí a complexidade do processo de implementação. A principal dificuldade é a escassez de profissionais que possam assumir as aulas de música, seja o licenciado na área, seja o professor com formação musical.

As representantes citaram com propriedade aspectos concernentes à implementação da Lei. Isso sugere que, apesar de terem feito referência à ausência de orientações, essas profissionais trazem possíveis estratégias de implementação. Talvez não necessitem tanto, como imaginam, de determinações externas, pois conhecem o funcionamento das escolas, sabem das possibilidades e dos recursos de que dispõem para concretizar a implementação e, ainda, conhecem a história e o contexto das escolas da microrregião.

O futuro da implementação da Lei no 11.769/08 na microrregião de Guanambi/BA parece depender de três aspectos centrais: o primeiro tem relação com o fluxo de informações e definições acerca da Lei e da inserção da música nos currículos; o segundo,

refere-se à necessidade de formalizar por meio de documentos oficiais a inserção da música nos currículos escolares; e o terceiro se relaciona a ações de formação de professores para atuarem com o ensino de música. O processo demanda múltiplas articulações que também devem ter continuidade, para que, de fato, consigam dar conta da demanda da microrregião.

Ao fornecer dados sobre o processo de implementação da Lei nº 11.769/08 no âmbito das secretarias municipais de educação da microrregião de Guanambi/BA, os resultados deste trabalho poderão subsidiar ou fomentar ações futuras para a concretização do ensino de música nesse contexto. As dificuldades identificadas, assim como as possibilidades apresentadas pelas entrevistadas, poderão, ainda, apoiar a reflexão e a definição de estratégias e procedimentos de implementação da Lei em outros contextos educativos no país, contribuindo, assim, para o fortalecimento do ensino de música nas escolas de Educação Básica.

Referências

- AHMAD, Laila Azize Souto. **A Música no Ensino Fundamental: a Lei 11.769/08 e a situação de escolas municipais de Santa Maria/ RS.** 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 2011.
- ALVES, Elder Pereira. A formação dos professores de Arte/Música da Rede Municipal de Ensino de Mossoró. In: ENCONTRO REGIONAL NORDESTE DA ABEM, 10 E ENCONTRO PERNAMBUCANO DE EDUCAÇÃO MUSICAL, 1, 2011, Recife. **Anais...** Recife, 2011, p. 15-25.
- BRASIL. Lei nº 11.769, de 18 de agosto de 2008. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para dispor sobre a obrigatoriedade do ensino da música na educação básica. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, ano CXLV, n. 159, de 19 ago. 2008, Seção 1, p. 1.
- DEL-BEN, Luciana. Sobre os sentidos do ensino de música na educação básica: uma discussão a partir da lei 11.769/2008. **Revista Música em Perspectiva.** v. 2, n.1, p. 110-134, mar. 2009, Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/musica/article/view/20040/13246> Acesso em: 14 ago. 2013.
- HARDER, Rejane; et al. Panorama do ensino de música nas escolas de Ensino Fundamental e Médio da cidade de Aracajú, Sergipe. In: CONGRESSO NACIONAL DA ABEM, 19, 2010, Goiânia. **Anais...** Goiânia, 2010, p 1763-1775.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. In: ENAPEGS - ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 6, 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2012. p. 1-16. Disponível em: <http://anaisenapegs.com.br/2012/dmdocuments/19.pdf> Acesso em 13 de junho de 2013.
- MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan/abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf> Acesso em 05 jun. 2013.
- PENNA, Maura. **Música(s) e seu ensino.** 2. Ed. Porto Alegre: Sulina, 2010.
- SANTOS, Gleison C. dos, CARVALHO, Valéria L. de. "A Lei 11.769/2008 e o desenvolvimento do ensino e aprendizagem de música no Rio Grande do Norte": novas perspectivas e avanços. In: ENCONTRO REGIONAL NORDESTE DA ABEM, 12. 2014, São Luis. **Anais...** São Luis, 2014 s/p. Disponível em: http://abemeducacaomusical.com.br/conferencias/index.php/regional_nordeste/nordeste/paper/view/564 Acesso em 21 fev. 2015.

WESTERMANN, Bruno; et al. Ensino de música na cidade de Feira de Santana/BA: levantamento inicial nas escolas da Rede Estadual. In: CONGRESSO NACIONAL DA ABEM, 21, 2013, Pirenópolis. **Anais...** Pirenópolis, 2013, p.976-986.