

RELAÇÃO ENTRE GESTÃO SISTÊMICA E DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO: O PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM FOCO

Edson Francisco de Andrade - UFPE

Introdução

A instituição de sistemas de educação no âmbito Municipal tem sido requerida à luz do discurso que identifica esta perspectiva de gestão como mecanismo de afirmação da autonomia desta esfera administrativa quanto à coordenação de sua Política Educacional, ao mesmo tempo em que é referendado como estratégia de integração para a construção do Sistema Nacional de Educação¹.

A perspectiva de gestão sistêmica, em processo de incorporação ao campo da educação, traz consigo a dimensão federativa, amparada por parâmetros que identificam a organização do todo (a educação nacional), ao mesmo tempo em que se busca ratificar a autonomia das partes (a educação no âmbito das esferas estadual/municipal), constituindo, desta feita, uma lógica de ação que se coaduna aos fundamentos do federalismo brasileiro, visto que as responsabilidades educacionais de cada ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) obedecem a um ordenamento legal posto para a federação como um todo, sem, contudo, prescindir da capacidade de prover os princípios e diretrizes legais da organização e da gestão das atividades educacionais por cada esfera governamental.

Em que pese a forte atenção que o tema vem recebendo quando se tematiza recentemente a gestão da Política Nacional de Educação, considerando-se especialmente a atual conjuntura de construção do Plano Nacional de Educação que vigorará no País pelos próximos dez anos, neste texto buscamos situar o debate no âmbito do Poder Local. Faz-se importante explicitar que aqui concebemos o *Poder Local* como espaço público ocupado por sujeitos coletivos envolvidos com a gestão pública. Há, neste caso, uma importante inflexão quanto ao uso termo “local”, considerando que este tem sido historicamente tomado como sinônimo de *locus* dos desmandos autoritários de mandatários das elites locais ou regionais na política brasileira. Daí ser o *Governo Local* “perdulário, mal gastador do dinheiro público,

¹ O movimento emblemático de reconhecimento deste modelo de gestão foi evidenciado pelas conferências de educação que aconteceram nos municípios e estados (2009), assim como na Nacional - CONAE/2010 (BRASIL, 2009), em que se buscou ratificar os fundamentos da gestão democrática (participação social cidadã, autonomia, descentralização, controle social, entre outros), *pari passu* à defesa da construção do *Sistema Nacional de Educação* como mecanismo articulador da Política Educacional do País.

quase sempre corrupto e que tem a ineficiência como sua marca característica” (DOMBROWSKI, 2008, 271).

Nesse sentido, a organização da educação municipal, a partir do advento de institucionalização do sistema próprio de educação, pressupõe o exercício da autonomia do *Poder Local*, por meio de suas instâncias de participação democrática.

Cabe ainda ponderar que a opção pela criação do Sistema Municipal de Educação (doravante SME) tem sido vinculada, especialmente, a três impactos esperados no âmbito da organização da educação no Município, a saber: a) incremento das atribuições desenvolvidas pelo *Conselho Municipal de Educação* (CME), b) elaboração do *Plano Municipal de Educação* (PME), e c) impulsão ao *Regime de Colaboração* entre os entes federativos quanto ao processo de definição e execução das políticas educacionais.

Tais considerações nos instigam ao estudo sobre o movimento de democratização fomentado pelo papel do Conselho Municipal a partir do advento de criação do SME, assim como as nuances que permeiam o exercício de suas atribuições, sobretudo, o exercício da autonomia no âmbito do Poder Local². O presente estudo é parte de uma pesquisa mais ampla sobre o processo de surgimento e consolidação do SME de Recife, tendo como marco temporal da coleta de dados o período que se inaugura com o advento da Constituição Federal de 1988.

Utilizamos a *Análise do Discurso* como aporte teórico-metodológico deste estudo. Para tanto, procuramos estabelecer uma relação entre os depoimentos exteriorizados pelos sujeitos da pesquisa, em sua inserção histórica (FOUCAULT, 2007) e os elementos que indicamos como preponderantes para esta perspectiva de interpretação, a saber, o contexto de produção do discurso, o público a que se destina, os impactos que uma determinada prática discursiva pode provocar no processo tanto de reprodução quanto de mudança social (FAIRCLOUGH, 2001).

Concepção de gestão sistêmica e sua contextualização no campo educacional

Originário da Física, o termo sistema, segundo Agesta (1986), foi introduzido nas Ciências Sociais por Pareto, e difundido por Parsons, como instrumento metodológico para

² A constituição do *corpus* da pesquisa compreende dados documentais, além da realização de entrevistas com pessoal estrategicamente posicionado na Secretaria Municipal de Educação e no Conselho Municipal de Educação do Recife (no período das políticas educacionais que se desenvolveram entre 2001 a 2010), na União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, e na Gerência de Articulação Municipal (GAM) da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco.

compreender a inter-relação dos diferentes elementos que constituem as unidades da sociedade. Em sua obra, o autor entende por sistema “o conjunto de coisas que ordenadamente entrelaçadas contribuem para determinado fim; trata-se, portanto, de um todo coerente cujos diferentes elementos são interdependentes e constituem uma unidade completa” (AGESTA, 1986, p. 1127).

Cury (2000), respaldando-se no sentido etimológico e histórico, explica que o termo deriva da palavra *systema* que representa uma composição de *syn* (em latim *cum*, em português com) acrescida de *ístemi* (estar ao lado de). Compreende-se, pois, *sistema* como elementos coexistentes lado a lado e que, convivendo dentro de um mesmo ordenamento, formam um conjunto articulado (CURY, 2000).

Pode-se conceber que a compreensão de sistema de educação que passa a ser incorporada ao campo educacional guarda coerência com esta assertiva do autor, uma vez que pressupõe a reunião de elementos distintos que, reunidos em torno de objetivos comuns, formam um todo, administrado para um mesmo fim - nesse caso, a educação (VASCONCELOS, 2003). Com efeito, o surgimento do sistema educacional apresenta-se como resposta à crescente demanda por um modelo de educação organizado, a partir de um corpo doutrinário, e passível de ser mobilizado face ao objetivo de atingir um determinado fim, a exemplo dos grandes sistemas escolares nacionais que nasceram, em meados do século Sec. XIX) na Alemanha, Grã-Bretanha, França e Estados Unidos, com o fim de inculcar os ideais nacionais (GADOTTI, 1993).

No caso brasileiro, a expressão “sistema de educação” foi cunhada pelos movimentos de 1930 em que se reclamava a educação escolar como resposta às novas demandas por qualificação para o trabalho, decorrente das transformações, sobretudo, econômicas que o País experimentava.

Já na conjuntura histórica mais recente, a luta nesse campo da consolidação da gestão sistêmica tem focado a defesa pela garantia de que a relação entre os sistemas deva ser de cooperação, não de subordinação, não havendo hierarquia entre eles, assim como não há, pelo menos na letra da lei, hierarquia entre as unidades federadas, dotadas de autonomia (ANDRADE, 2011). Desta feita, uma vez instituído formalmente o SME, o Município se subordina tão somente às leis e diretrizes nacionais e passa a atuar em regime de colaboração, não mais de subordinação, com o Estado (BORDIGNON, 2009).

Estudos sobre esta temática têm revelado que a expectativa de funcionamento do SME reclama, necessariamente, a *organização ou, se já existe, reorganização do CME*. É pertinente considerar que o enunciado que difunde a criação do SME como opção que

assegura ao município o direito de exercício da autonomia para produzir suas diretrizes educacionais, se inscreve na mesma formação discursiva que elege o CME como instância responsável por intermediar o processo de detecção e análise de problemas, e com legitimidade para a elaboração e acompanhamento da Política Educacional do Município para além da instabilidade de governos (WERLE *et al.*, 2008), além de se constituir mecanismo de viabilização da descentralização do poder decisório entre as instâncias de participação, na perspectiva de interferir na realidade social, operando meios que promovam sua transformação (SANDER, 1993).

O papel do CME a partir do advento de implantação do SME

Conforme já anunciamos, a perspectiva sistêmica de gestão da educação coaduna-se aos desafios tanto de levar a efeito o pacto federativo pela via da regulamentação do regime de colaboração no País, quanto de fortalecimento da participação social na organização formal/ legal do conjunto das ações educacionais no Município. É neste campo que se credita ao CME o papel de propulsor do empoderamento dos sujeitos coletivos locais para fazer valer a autonomia do ente Municipal quanto à definição de suas diretrizes educacionais. Ao fazer menção a este fato, Monlevade (2004) tece considerações sobre possibilidades do papel a ser exercido pelo CME a partir da implantação do SME. Para o autor,

a ação do CME dependerá de seu caráter: sendo o Município cabeça do sistema de ensino, o CME será normatizador, além de órgão de consulta e assessoria; não o sendo, as normas estarão dadas pelo Conselho Estadual, cabendo ao CME interpretá-las na função consultiva junto à Secretaria Municipal de Educação (MONLEVADE, 2004, p.42).

A atenção que se emprega a incumbência do CME em normatizar sobre as metas e ações do poder local no âmbito da educação realça o papel desta instância como porta-voz da sociedade civil nos espaços de poder decisório. Considerando alguns estudos de casos que direta ou indiretamente tomam os conselhos municipais de educação como alvo de análises, é possível afirmar que determinados trabalhos vêm evidenciando a importância desses Conselhos não apenas como órgãos normativos e deliberativos dos sistemas municipais de educação (funções técnicas e políticas), mas, sobretudo, como instâncias que, potencialmente, favorecem a consolidação de um processo de municipalização assentado em bases democráticas de gestão, seja em virtude das oportunidades de participação local, seja em

decorrência da garantia de transparência e fundamentação das decisões do executivo municipal (ANDRADE, 2010; SOUZA; FARIA, 2004).

Outras pesquisas vêm desvelando aspectos concernentes a eventuais disfunções, dificuldades e limitações dos conselhos municipais de educação. Ribeiro (2000) e Meira (2001) chamam a atenção para o fato de que, apesar desses conselhos se fazerem institucionalmente presentes nos municípios estudados, não vêm cumprindo com suas atribuições devido, muitas vezes, ao desconhecimento, por parte dos conselheiros, não só das suas funções, como daquelas referentes ao órgão em questão. Vasconcelos (2003) chega a conclusões semelhantes, quando considera que os conselhos apesar de serem enfaticamente citados como alicerces de sustentação da gestão democrática da educação, da forma como estão constituídos, muitas vezes não exercem nem mesmo o papel basilar a eles destinado - o de órgãos consultivos para a implementação de políticas municipais de educação.

Romão (1992), em estudo sobre a educação municipal, tece considerações importantes quanto à atuação do CME. Apreende-se da contribuição do autor ponderações que ainda que pronunciadas no contexto dos anos 1990, servem ao presente momento, especialmente quando se trata do cuidado necessário no sentido de que se evite que o CME, assim como diversas experiências com os conselhos estaduais, venha a se tornar mais um órgão intermediário e burocratizador.

Para tanto, é imprescindível que o conselho exerça seu papel de instância de controle social, portanto, não devendo compor sua agenda com competências que cabem ao órgão municipal de educação, como é o caso da execução das políticas educacionais do município. Sobre esse aspecto, é importante que o conselho esteja atento às eventuais manobras que queiram transformá-lo em veículo do tráfico de influências. Nas palavras de Romão (1992, p. 105) “sua postura de ativa autonomia deve ser preservada nos mínimos detalhes, evidentemente com a diplomacia e elegância de um *colegiado de educação*”.

No momento atual da vida democrática, os conselhos de educação são convocados a estabelecer relações com os demais conselhos de direitos, tecendo redes abrangentes de gestão e monitoramento das diversas políticas públicas. Conforme pondera Rezende *et al.* (2009), constata-se a preocupação de vincular “o direito à educação” e “os demais direitos” ao empoderamento da população. Esta, ao se fazer valer, “dá visibilidade às demandas por igualdade, exigindo o cumprimento do texto constitucional, na abordagem da concepção, da natureza e da composição de órgãos colegiados, no regime de colaboração, nas atribuições dos conselheiros e nos desafios da gestão democrática” (REZENDE *et al.*, 2009, p. 17).

É também com esse entendimento que Davies (2003, p. 505) considera que a

instituição dos conselhos deveria permitir o “movimento de vários segmentos da sociedade no sentido de controlar o Estado e, assim, democratizá-lo, atribuindo a tais conselhos muitas virtudes e poder”. Essas prerrogativas elencadas para o conselho e que se coadunam ao cumprimento das funções que devem ser exercidas pelo sistema de educação, como o atendimento às demandas educacionais por meio da colaboração entre os entes de poder federado, reclamam, como já dissemos, um incremento no papel do CME, devendo suscitar o debate sobre quais proposições devem ser elencadas sobre esta matéria, além das estratégias de acompanhamento da ação do Estado no que diz respeito ao entendimento com as demais esferas administrativas.

Vasconcelos (2003) constata a incorporação formal de diversas atribuições em regimentos internos de conselhos municipais no estado do Rio de Janeiro. O estudo revela que tal impacto tornou-se enfático a partir do advento da instituição dos sistemas municipais de educação, quando se verifica o acréscimo de prerrogativas como, por exemplo, sugerir medidas aos órgãos dos poderes executivo e legislativo do Município nas dotações orçamentárias específicas para a educação; assessorar a administração municipal na elaboração de planos de longa e curta duração, em consonância com a legislação vigente; avaliar o ensino ministrado pela administração municipal e recomendar diretrizes à sua expansão e a seu aperfeiçoamento.

No entanto, é pertinente ressaltar que as novas atribuições apesar de constituir e constituir-se formação discursiva que resguarda as relações e perspectivas de atuações nas reuniões do conselho, o que se verifica nas práticas discursivas e sociais dos conselheiros pouco tem atestado mudanças quanto ao cumprimento de funções que prezem pela cooperação entre as esferas de poder no que se refere à universalização do ensino de qualidade e a garantia da permanência dos alunos nos diversos níveis de ensino atendidos no âmbito do Município.

Cury (2005) salienta a inter-relação entre o fortalecimento dos mecanismos de participação e a materialização do princípio da cooperação entre os três níveis de poder como atributo que se vincula a dimensão que o papel do CME deve assumir no sistema. Para o autor,

a Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a

abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão no que toca aos cidadãos (CURY, 2005, p.19).

Esta perspectiva de ação dos conselhos de educação pressupõe a transcendência do exercício de atribuições como emissão de alvará de funcionamento, reconhecimento e/ou credenciamento de instituições educacionais, assim como a realização de sindicâncias, solicitação de esclarecimentos dos responsáveis e formalização de denúncias aos órgãos competentes ao constatar irregularidades. Tais serviços correspondem às funções consultiva, normativa e fiscalizadora que certamente constituem parte substantiva de suas prerrogativas de funcionamento, não obstante, devem ser operadas em sinergia com as funções propositiva e mobilizadora.

Entendemos que o exercício da *função propositiva* pelos conselhos de educação exige, necessariamente, a conjugação de critérios como conhecimento técnico e representatividade social, por pressupormos sua inferência como recurso potencializador de maior responsabilidade e compromisso coletivo com o atendimento das demandas por políticas de educação, incluindo-se, ainda, maior possibilidade de uma sistemática de avaliação institucional com vista ao encaminhamento de medidas para a promoção de melhoria do fluxo e do rendimento escolar.

Quanto à *função mobilizadora*, o que está em causa é o interesse de instigar o conjunto dos segmentos sociais no acompanhamento dos serviços educacionais, presumindo-se, para tanto, a reunião de esforços, tanto por parte do executivo, quanto por parte da sociedade civil organizada. Desta feita, há de se convir que a mobilização perpassa o empreendimento de articulações entre os pares que possuem assento no conselho. Neste aspecto, o que se pretende não é apenas a postura ativa dos sujeitos em exigir maior agilidade dos órgãos gestores quanto à apresentação de respostas às requisições sociais para o campo educacional, mas, sobretudo, maior mobilização dos próprios sujeitos que exercem a representação, face ao atual quadro em que se constata considerável dissociação entre a voz do representante e os anseios dos representados.

Perspectivas de Atuação do CME com o advento do SME do Recife

Como é sabido, uma vez que o Município opte por criar seu SME, o CME deve assumir compulsoriamente novas incumbências. O SME do Recife foi instituído por meio de

lei própria em 2002 (RECIFE, Lei nº 16.768/2002)³, cujos órgãos terão, na forma desta Lei, natureza consultiva e normativa que, em colaboração com os Sistemas Nacional e Estadual de Educação, tem funções de planejar, organizar, implantar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais e estaduais de educação. Pode-se considerar que o papel do CME, assim como as funções exercidas por seus membros são reconhecidos formalmente na lei do sistema de educação quando reedita sua natureza e atribuições historicamente construídas, além de dedicar especial atenção as condições materiais de trabalho de cada conselheiro⁴.

É oportuno ressaltarmos enunciados fundamentais do discurso sobre a Gestão Democrática na lei de criação do SME do Recife, constituindo-se, inclusive, princípio referente para as ações de planejamento, implementação e avaliação de políticas e planos de educação do Município. Tal prerrogativa é explicitada em lei através da garantia da participação de docentes, pais, alunos, funcionários e representantes da comunidade, assim como das entidades que atuam no campo educacional, no que diz respeito à cogestão do sistema de educação.

O texto que realça esse fundamento da gestão (RECIFE, Lei nº 16.768/2002), também sublinha dimensões do processo de democratização a serem contempladas no funcionamento do sistema, destacando-se a relevância da realização periódica de conferências municipais de educação para a formulação das diretrizes da Política Educacional e da avaliação de sua implementação (Idem, Art. 10, II); o papel das Comissões Regionais de Educação no objetivo de promover a formação continuada dos agentes do SME nas regiões político-administrativas da cidade (Idem, Art. 10, III)⁵; o apoio e estímulo às iniciativas que visem à melhoria da qualidade do funcionamento dos Conselhos Escolares (Idem, Art. 10, III, b); além da menção a necessidade de mecanismos que possam assegurar a implementação e exercício da autonomia dos grêmios estudantis em todas as unidades de ensino do SME do Recife (Idem, Art. 10, VI).

³ De acordo com o Art. 4º da Lei Municipal nº 16.768/2002, o SME do Recife compreende: I - a Secretaria Municipal de Educação; II - o Conselho Municipal de Educação; III - As Escolas Públicas Municipais de Ensino Fundamental; IV - as Instituições de Educação Infantil mantidas pelo Poder Público Municipal e pela iniciativa privada; e V - as Escolas Públicas Municipais de Ensino Médio.

⁴ Conforme o disposto no § 2º do Art. 7º da Lei 16.768/2002, os membros do CME terão direito, por sessão a que comparecerem, a uma gratificação de presença, num total de até 08 (oito) por mês, no valor de R\$ 83,00 (oitenta e três reais) que será reajustada na mesma época e no mesmo percentual em que for procedido o reajustamento da gratificação correspondente ao símbolo DDP, constante da tabela de remuneração da Prefeitura do Recife.

⁵ As Comissões Regionais de Educação não se efetivaram, apenas figura até o presente na letra da lei.

Na sequência, abordaremos dados, inferidos das práticas discursivas exercidas pelos sujeitos da pesquisa, que realçam aspectos concernentes à atuação do CME a partir da criação do SME em Recife. Sistematizamos três dimensões dos depoimentos dos entrevistados sobre esse tema, que são: a) a perspectiva política enunciada sobre o conselho, b) a recomposição do corpo de conselheiros e a (re) definição do campo de atuação do conselho, e c) a contextualização de ações do CME identificadas como inerentes à gestão sistêmica.

Sobre a perspectiva política do conselho na gestão sistêmica...

Nesta primeira dimensão de nossa categorização dos depoimentos sobre o tema, abordamos o campo discursivo em que os sujeitos da pesquisa situam o novo cunho político que se vislumbra para o CME quando se faz menção ao protagonismo que se credita a esse órgão em função do surgimento do sistema próprio de educação no Município. Para iniciar a abordagem sobre essa matéria, destacamos, a seguir, o fragmento de entrevista da ex-presidente do CME (2001-2002):

a preocupação da gestão era de que o CME fosse de fato um conselho de Estado e não de governo. Sendo assim, a própria formação dele foi por escolha dos órgãos que seriam representados. Outra questão é que o CME de fato tinha autonomia para encaminhar os debates e aprovar as normatizações, os encaminhamentos próprios dos conselhos. Procurou-se sempre, por exemplo, cuidar de algumas coisas que estavam no sistema: eleição, PME... O conselho participou das COMUDE. Então, teve todo um estabelecimento para além das normas que era um papel precípua dos conselhos, que era a normatização, o acompanhamento das ações (normativa, propositiva, deliberativa). Além disso, nós participávamos de outras iniciativas ou atribuições que não eram exclusivas do conselho, mas que faziam sentido e era necessária a sua presença (Ex-presidente do CME/Recife; 2001-2002).

Como é notável, a fala desta entrevistada se inscreve na ordem do discurso que respalda a defesa do CME como órgão autônomo em relação ao executivo local, portanto, *devendo constituir-se conselho de Estado e não de governo* (BORDIGNON, 2009; REZENDE *et al*; 2009). Ressalte-se que tal reconhecimento ao conselho é referido como uma *preocupação da gestão*, neste caso, cabe salientar a imbricação político-partidária dessa conselheira com o grupo gestor da secretaria de educação naquela ocasião.

O que se constata é que a conduta apregoada sobre o CME, sobretudo, que este de fato *tinha autonomia para encaminhar os debates e aprovar as normatizações, os encaminhamentos próprios dos conselhos*, merece ser relativizada. Em primeiro lugar, as

limitações operacionais do conselho, destacando-se sua forte dependência em relação ao órgão gestor, a começar pela sua instalação em um dos compartimentos da secretaria municipal de educação, imagem que se projeta para o público como se tratando de uma extensão da própria equipe gestora, além do que o *acompanhamento das suas ações (normativa, propositiva, deliberativa)* somente se efetiva após liberação da titular da secretaria, fato que não se coaduna com a autonomia que lhe é atribuída no texto.

Em segundo lugar, o discurso que se infere das práticas sociais explicita um quadro em que ações fundamentais que haviam sido engendradas no bojo da instituição do sistema foram levadas a efeito sob uma lógica que identifica o conselho muito mais como órgão de governo do que de Estado, a exemplo das COMUDE, que o conselho não conhece até o presente momento sua sistematização, pois se trata de documento que está sendo elaborado estritamente sob a maestria do gabinete da gestão, nem muito menos qualquer versão preliminar no PME, apesar de ambas as iniciativas serem referidas como prerrogativa do CME, sobretudo quando se recorre a sua amplitude requerida pela forma sistêmica de gestão da educação no Município.

No depoimento da Presidente do CME/Recife (2009-2010), também se destaca nuances que reforçam as limitações sobrepostas ao CME para que este assumia suas funções com a autonomia necessária para então ser concebido como órgão do Estado, especialmente da parte em que a mesma fez alusão à necessidade de “*tirar da cabeça que o conselho é do governo*”, devendo-se superar a realidade que está posta e com a qual se convive historicamente no conselho que é a sua subserviência aos interesses da gestão (grupo governista).

Em outro trecho de sua entrevista, turno em que este sujeito da pesquisa fez menção aos assuntos tratados pelo conselho como exemplo de tal atrelamento dá o tom de que a própria pauta do CME ainda não repercute o que se espera do cumprimento das funções desta instância.

O fato é que este conselho ainda não se pronunciou sobre temas imprescindíveis para a consolidação do SME em Recife. Constatou-se isso pela ausência de referenciais normativos que respaldem o cumprimento das suas incumbências de autorização e acompanhamento da educação no Município, inclusive para a parte que é assumida pela Iniciativa Privada, além de outros assuntos, como a questão do Regime de Colaboração entre sistemas, que reclama regulamentação no âmbito do *Poder Local*.

Para a presidente da UNCME/PE (2009-2010), considerando a entrevista que a mesma nos concedeu, expondo sua concepção a respeito da atuação do CME no SME do Recife, mas

também se referindo ao contexto mais amplo dos conselhos municipais de educação em Pernambuco, faz-se urgente ponderar que

o CME precisa caminhar para a sua auto-sustentabilidade, ou então ele fica a mercê dos secretários. Quer ver um exemplo? Para que os conselheiros participassem do encontro nacional da UNCME, os conselhos tiveram que bajular os secretários. Bajular que eu digo é fazer os acordos, porque nós não temos condições de mandar conselheiros.

O tema da auto-sustentabilidade constitui um dos principais gargalos para a atuação plausível dos CME, ao lado da condição efetiva de discussão dos temas educacionais que se faz necessária aos seus membros. A referência à autonomia do conselho no âmbito do Município é elevada à condição imprescindível para a construção orgânica da representatividade local em outros fóruns, a exemplo da UNCME. É justo ponderar que esta instância de participação é o principal *locus* legitimamente instituído para gestão de práticas da colaboração entre conselhos municipais, iniciativa que favorece a solidificação da relação sistêmica.

Ainda sobre as enunciações quanto à perspectiva política do CME no SME do Recife, observa-se a demonstração de demarcação de espaço de poder pelo conselho ao referir-se a postura deste órgão quando das suas relações com a gerência instituída pela Secretaria Estadual de Educação para mediar a colaboração com os Municípios. Esta gerência (GAM) não estabelece a existência de SME como prerrogativa para a relação entre os municípios e o Estado, contudo, o CME do Recife tem buscado estabelecer *parcerias* que favoreçam tanto o aprimoramento de competências necessárias à atuação dos conselheiros, mediante realização de formações continuadas, quanto à construção de acordos que otimizem o atendimento às demandas educacionais.

Não obstante, a questão que se evidencia é, na realidade, o distanciamento entre o CME e a GAM, no que concerne a concepção de gestão colegiada da educação. Pudemos constatar através de visitas à GAM que esta gerência se trata de um gabinete de negociações estritamente técnicas. O que parece estar em causa nas suas finalidades é a adesão dos Municípios à Cartilha do Regime de Colaboração que foi regulamentada em Pernambuco, tema a ser contemplado em seção própria mais à frente. A postura do gerente é a de quem pretende que o CME cumpra um papel cartorial à luz do que já está estabelecido.

Sobre a recomposição do Conselho e a redefinição de seu campo de atuação...

A segunda dimensão dos depoimentos analisados nesta seção aborda a narrativa dos conselheiros acerca da efetivação da mudança de postura que se apregoa para o conselho no contexto da gestão do SME. O primeiro depoimento tematiza a (re) composição do CME, conforme dispõe o extrato a seguir:

eu acho que uma mudança importantíssima foi o formato de indicação de representantes para o conselho. Foram divididas as cotas de representação, então foi solicitado, por exemplo, da ABONG que indicasse um representante das ONGs para o conselho municipal. Foi pedido às escolas comunitárias que indicassem um representante, a representação estudantil. Enfim, houve todo um direcionamento no sentido de que não partisse da gestão a escolha por que conhecia A ou B. Foi pedido aos respectivos setores da sociedade, a Câmara de Vereadores para que indicasse seu representante no CME. Eu acho que essa mudança foi significativa (Ex-presidente do CME/Recife; 2001-2002).

O trecho se refere a um aspecto que de fato constitui requisito inadiável da gestão sistêmica, que é a *mudança no formato de indicação de representantes para o conselho*. Nesse sentido, as referências apresentadas como inovação da representatividade dos segmentos do CME pretendem afirmar que tal premissa foi atendida a contento, considerando a formação discursiva que toma tais elementos como parte das regras que legitimam a composição colegiada do conselho, em sintonia com as suas novas atribuições no sistema.

Contudo, todos os segmentos apresentados como constituintes da nova composição do CME já constavam no regimento deste órgão três anos antes da criação do SME do Recife. Na realidade, consideramos que a fala desse sujeito da pesquisa guarda coerência com sua concepção de que a criação do sistema é apenas oficializada por meio de Lei Municipal em 2002, mas que seu processo de institucionalização, considerando as práticas sociais que historicamente se vinculam a esse propósito, se inicia bem antes, ainda na segunda metade dos anos 1980, razão pela qual a recomposição do CME, ocorrida tanto em 1996, quanto em 1999, é mencionada, naturalmente, como ajuste do CME à perspectiva sistêmica da gestão.

Os fatos dão conta de que não apenas a questão dos membros do conselho, mas especialmente seu espectro e postura de atuação passaram a ser objeto de debate a partir de 2002 quando o sistema é oficialmente reconhecido. Como é de nosso conhecimento, as inovações, com a tônica que a depoente faz em sua entrevista, apenas ocorrem em 2007 por força da necessidade que o CME e o governo tinham de incorporar o acompanhamento e controle social do FUNDEB às atribuições deste conselho. Assim, somente a partir deste ano a composição do CME passou a contar com novos representantes, mas, sobretudo, um número

de representantes da sociedade civil organizada que fizesse valer o fortalecimento do Poder Local como mecanismo de consolidação da gestão sistêmica da educação no Recife.

A fala de outra presidente do CME é emblemática para a referência que se faz às mudanças na atuação deste conselho, não imediatamente à lei do sistema, mas nos anos mais recentes, considerando que esta conselheira municipal já havia ocupado a presidência do CME do Recife (2005-2006) e foi novamente eleita em 2009. Sobre essa matéria, destaca-se o seguinte extrato de seu depoimento:

eu acho que a grande mudança é sentir-se titular, e sentir-se aquele responsável. É aceitar a *descentralização* da educação através da organização do sistema. Eu sempre digo que a lei do sistema tem esse *papel de alforria*, de titularidade da educação (Presidente do CME/Recife; 2009-2010).

Observamos que mesmo ressaltando, no conjunto de sua entrevista, o pouco impacto do surgimento do sistema para as práticas exercidas pelo CME, nesta parte de seu depoimento, ao referir-se à relação deste órgão com a Secretaria de Educação, esta conselheira incorpora os termos *descentralização e titularidade* como recurso para resguardar a possibilidade de materialização de princípios que constituem o discurso da gestão democrática. Desta feita, o sentido do ato de descentralizar pressupõe ampliação do espaço de poder decisório, assim como a condição de titular assumida pelos sujeitos sociais quer indicar transcendência do papel de coadjuvante com que frequentemente se vincula a função de conselheiro em conjunturas de rede e não de sistema de educação.

O discurso dessa conselheira incorpora o enunciado de que o CME constitui-se um dos “novos instrumentos de expressão, representação e participação, dotados de potencial de transformação política, podendo imprimir um novo formato às políticas sociais” (GOHN, 2007, p.85). Para tanto, evidencia-se o princípio da descentralização como ampliação da participação política de indivíduos envolvidos na tomada de decisões no espaço público. Nesse sentido, o ato de descentralizar assume uma acepção democrático-participativa, expressando maior intervenção das instâncias locais nas decisões que emanam do sistema de educação.

Em relação às ações do CME inerentes à gestão sistêmica...

A contextualização das ações do CME que são referidas pelos depoentes como decorrentes da criação do SME em Recife é permeada por referências que retomam desde a

promessa que o sistema lançou em seu nascedouro, mas que ainda não foi efetivada, até iniciativas que foram levadas a efeito, ainda que se aponte limites e condicionantes à sua execução. O depoimento da ex-presidente do CME (2001-2002) sintetiza esse conjunto, conforme dispõe o trecho abaixo:

o conselho, de imediato, como fruto do sistema, teve três questões a encaminhar, que foram: a realização de eleição para dirigentes; a elaboração da resolução para credenciamentos das escolas da rede privada; e a definição dos setores que ficariam responsáveis pelo acompanhamento da Educação Infantil oferecida pela rede privada.

Dentre as questões apontadas pela entrevistada, a eleição para dirigentes escolares foi a que se converteu em Lei Municipal (Lei nº 17.125/05), incorporando o CME, junto com os conselhos escolares, como instância incumbida da realização do pleito. A elaboração da resolução para credenciamento e acompanhamento das escolas da rede privada com Educação Infantil teve sua proposta iniciada, mas não houve efetivação. Conforme os dados revelam, a iniciativa privada é responsável por 74% das escolas que oferecem Educação Infantil no Município do Recife.

Dito isto, é perceptível que não é suficiente apenas a elaboração de uma resolução específica para a orientação da Educação Infantil sob a responsabilidade da iniciativa privada, mas também se faz necessário ampliar proporcionalmente a estrutura do conselho para o acompanhamento de toda essa demanda que corresponde a 534 escolas, além das 417 que já pertencem ao poder público Municipal. O que tem sido constatado é que essa responsabilidade ainda não foi assumida pelo CME. Com efeito, parte substancial dessa nova empreitada do CME diz respeito à avaliação para fins de credenciamento ou de fechamento de parte dessas escolas privadas que nunca foram vistoriadas pelo Conselho Estadual de Educação que notadamente não dispõe de condições mínimas para o atendimento de tamanha demanda.

Considerações Finais

Diante do exposto, assumir a opção pelo SME no âmbito Municipal como ordenação dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina (SAVIANI, 1999), requer a reorganização das instâncias de participação, na perspectiva de que o processo de discussão e deliberação das políticas educacionais para o município integre sujeitos vinculados à educação pública municipal em

todos os seus setores, fato que demanda nova configuração e perspectiva de atuação do CME. Todavia, o que se constata é que este órgão enfrenta fortes limitações quanto à sua intervenção na proposição e acompanhamento do planejamento educacional do Município, o que facilita o pacto com as propostas da Secretaria de Educação, identificando-o mais como órgão de governo do que de Estado.

No caso recifense, constatamos limitações operacionais impostas ao Conselho Municipal, como as condições inadequadas para o desempenho das atividades deste órgão, além da dependência em relação ao órgão gestor que restringe sua capacidade para fazer valer a autonomia da gestão sistêmica. Para tanto, faz-se imprescindível prover infraestrutura proporcional às necessidades comprovadas do CME.

Desta feita, a bem da isonomia na relação entre o órgão gestor e o CME, faz-se pertinente advogar a indexação de porcentagem dos recursos destinados à educação para o financiamento das atividades do CME, não apenas com a cobertura das despesas dos conselheiros, mas também do funcionamento deste Conselho, considerando o cumprimento de atribuições que reclamam o sigilo e a agilidade das ações que devem ser desenvolvidas, razão pela qual nos permite considerar que sua dependência em relação ao órgão executivo municipal rompe com a perspectiva da gestão sistêmica que requisita, indubitavelmente, o exercício da autonomia por parte deste órgão.

Bem, este último tópico requer ponderação sobre pelo menos duas dimensões em que a autonomia pode ser inferida na gestão de políticas no âmbito local.

É concebível inferir que o princípio da autonomia quando circunscrito à legitimação para que o gestor/chefe do executivo possa dar-se as próprias regras tem se revelado como instrumento que serve à perpetuação do quadro gestorário em que prevalece o exercício descendente do poder (BOBBIO, 1986), manifesto através de decisões impostas pelo mandonismo local. Neste contexto, as relações que são referidas como exemplos de colaboração entre o Município, o Estado e a União, por buscarem quase sempre responder às demandas que emergem nos casuísmos do tempo político dos gestores, não se respaldam em uma agenda programática de intervenções, acordada entre tais esferas, no sentido da explicitação do que e como serão levadas a efeito as ações necessárias à melhoria não somente do atendimento às demandas específicas de níveis e modalidades do ensino.

Por outro lado, a acepção do princípio da autonomia que é incorporada pelo Poder Local guarda coerência com a perspectiva de descentralização da gestão pública que, por sua vez, se efetiva por meio da democracia representativa. Assim, todo o movimento político-administrativo que é desencadeado a partir do advento do modelo sistêmico na esfera local

precisa assumir por perspectiva o compartilhamento do poder decisório sobre o processo de proposição, execução e acompanhamento da Política Municipal de Educação.

Logo, o que está em causa é a internalização da ação sistêmica como forma de gestão da educação no Município que, no horizonte, busca o rompimento com o princípio ideológico do municipalismo autárquico, segundo o qual, o grupo governista detém a legitimidade para constituir-se, por si mesmo, *locus* restrito para a consecução de respostas às demandas educacionais neste ente de poder federado. Em face desse objetivo, a lógica de exercício da autonomia que se advoga para o Poder Local incute, necessariamente, a obrigação por estabelecer a interlocução com os sistemas de educação instalados nas demais esferas administrativas.

É importante finalizar destacando que se faz necessário a realização de estudos para melhor compreender as práticas cotidianas na gestão da educação municipal nessa nova conjuntura sistêmica da educação em que ainda se verifica a postura da Secretaria de Educação como *centro do sistema de educação*, em detrimento do papel periférico exercido pelas instâncias de participação social, corroborando, portanto, a manutenção da forma hierarquizada e centralizada de gestão que se evidencia na figura do gestor.

Referências

AGESTA, Luiz S. Sistema Político. In; SILVA, Benedito (Coord.). **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 1986.

ANDRADE, Edson F. Impactos do novo marco legal brasileiro na gestão da educação municipal. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 22, p. 159-182, 2011.

ANDRADE, Edson F. Gestão compartilhada da educação: o discurso e as práticas. **Educação (UFSM)**, v. 35, p. 169-182, 2010.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no Município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora do Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento Referência**: CONAE 2010. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Brasília: MEC, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988**. Brasília: Senado Federal, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

CURY, Carlos R. Jamil. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In: OLIVEIRA, Maria A. Monteiro (Org.). **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CURY, Carlos R. Jamil. **Parecer sobre o processo nº 23001.000280/2000**. Brasília, Conselho Nacional de Educação, CEB, 12 de nov. de 2000.

DOMBROWSKI, Osmir. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 16, n. 30, jun. 2008 .

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: UNB, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Arqueologia do saber**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

GADOTTI, Moacir, ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). **Município e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

GOMES, Alfredo M; ANDRADE, Edson. F. O Discurso da Gestão Escolar Democrática: O Conselho Escolar em Foco. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 1, p. 83-102, 2009.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e a participação sociopolítica**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MEIRA, M. W. R. Conselhos municipais de educação e a descentralização da gestão educacional na Bahia. **Gestão em Rede**, Curitiba, PR, n. 32, p. 17-21, out. 2001.

MONLEVADE, João A. A importância do Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do PME. In: **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação: caderno de referência**. Brasília: Ministério da Educação, SEB, 2004.

RECIFE. **Lei nº 16.768/2002**. Cria o Sistema Municipal de Ensino de Recife. Recife: Diário Oficial, Edição 214, 2002.

RECIFE. **Lei 17.125/05**. Dispõe sobre eleições para dirigentes escolares no Município de Recife e dá outras providências. Recife: DOM nº 122/05 de 31/10/05.

REZENDE, Antônio P. SOARES, Edla. MARTINS, Paulo H. **Conselhos de Educação e Direitos Humanos: diálogos da contemporaneidade**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica; Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2009.

- RIBEIRO, W. Os conselhos municipais de educação na Bahia: descentralização da gestão educacional? **Educação e Contemporaneidade**: revista da FAEEBA, Salvador, BA, v. 9, n. 13, p. 121-137, jan./jun. 2000.
- ROMÃO, José E. **Poder Local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.
- ROSAR, Maria de Fátima F. A municipalização como estratégia de descentralização e desconcentração do Sistema Educacional Brasileiro. **In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org). Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. 4ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.**
- SANDER, Benno. Sistemas e Anti-Sistemas na Educação Brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**: Brasília, v.74, n.177, p.335-370, maio/ago. 1993.
- SAVIANI, Demerval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 20, n°. 69, 1999.
- SOUZA, Donaldo B de; FARIA, Lia C. M. de. 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 política pública. Educacional**. Rio de Janeiro, v. 12, n° 45, 2004.
- VASCONCELOS, M. C. C. Conselhos municipais de educação: criação e implantação em face das novas atribuições dos sistemas de ensino. **In: SOUZA, Donaldo B.; FARIA, Lia. C. M. (orgs.). Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2003, p. 107-122.
- WERLE, Flávia O. C. *et al.* O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. **RBPAE**, vol. 24, n° 1, p.79-109, jan./abr. 2008.