

AUTONOMIA DO PODER LOCAL COM O ADVENTO DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO: CONCEPÇÃO E PRÁTICA

Edson Francisco de Andrade – UFPE

Introdução

A perspectiva de criação de sistemas, em processo de incorporação ao campo da educação, tem sido amparada por parâmetros federativos 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), 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 construção do Sistema Nacional de Educação (SNE), 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 do 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, quase sempre corrupto e que tem a ineficiência como sua marca característica” (DOMBROWSKI, 2008, 271).

Nesse sentido, a criação do sistema próprio de educação pelo ente municipal pressupõe o exercício da autonomia do *Poder Local* para elaborar e levar a efeito sua política educacional (BORDIGNON, 2009; WERLE, 2008; GANDINI, RISCAL, 2007; SAVIANI, 1999), ao mesmo tempo em que é referendada como estratégia de integração para a construção do SNE (CURY, 2010; OLIVEIRA; SANTANA, 2010; FRANÇA, 2009, DOURADO, 2007).

Tal entendimento nos instiga e motiva ao estudo sobre o movimento de democratização fomentado pelos sujeitos coletivos locais a partir do advento de criação do SME, assim como as nuances que permeiam o exercício da sua autonomia quando do cumprimento de suas atribuições. Partindo desse interesse, uma questão fundamental norteou

a pesquisa: *Como o sistema próprio de educação mobiliza o exercício da autonomia do poder local no que concerne à gestão da educação municipal?*

Para tanto, delimitamos o âmbito do município de Fortaleza como nosso campo empírico. Os dados que compuseram o corpus desta pesquisa foram obtidos através do trabalho de observação do campo, da coleta de documentos, e da realização de entrevistas. O trabalho de observação cumpriu essencialmente o objetivo de examinar a estrutura organizativa e as condições de funcionamento das instâncias que compõe o Sistema Municipal de Educação de Fortaleza. As entrevistas foram desenvolvidas nos seguintes órgãos do estado do Ceará: secretarias de educação (municipal e estadual), Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM), Conselho Municipal de Educação de Fortaleza e União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, seção do Ceará (UNCME/CE).

O aporte teórico-metodológico deste estudo tem por base a Teoria da *Análise do Discurso*. O discurso é aqui referido como construto que incorpora, além de signos que permitem sua decodificação, elementos constituídos e constituintes das práticas exercidas nos momentos de sua exteriorização (FOUCAULT, 2006; 2007). Por conseguinte, sua interpretação exige tanto a atenção aos tais signos (o vocabulário, a gramática, a coesão e a estrutura textual), quanto à caracterização dos recursos que constroem e /ou ressignificam as práticas discursivas dos sujeitos sociais. Esta última dimensão da análise deve considerar que a significação dos textos impressos ou oralmente produzidos ampara-se nas vinculações sociais e institucionais de quem o produz (econômica, política, cultural e ideológica), que quando examinadas, certamente, permite a constatação de aspectos relevantes e potencialmente capazes de dar consequências ao discurso.

Nesta perspectiva, consideramos que o trabalho de análise dos elementos constitutivos do discurso, que também pode ser lido como exercício de fazer aparecer o algo a mais que transcende os signos empregados na elaboração dos textos, exige que recorramos às principais categorias desenvolvidas por Foucault, quais sejam, *o enunciado e a formação discursiva*. Assim, procederemos a uma breve abordagem de cada uma.

Foucault (2007) considera que o *enunciado* está ligado a um referencial que não é constituído de coisas, de fatos, ou de seres, mas de regras de existência para os objetos. Na realidade, o referencial do enunciado define as possibilidades de aparecimento e de delimitação do que dá à frase seu sentido, à proposição seu valor de verdade. Interpretar um discurso, considerando-se sua dinâmica de formação como elemento norteador, pressupõe, logo de início, a caracterização de um grupo de enunciados pela regularidade de uma prática.

Tal procedimento coaduna-se ao reconhecimento das regras que estabelecem as conexões entre os enunciados, constituindo, assim, o que se denomina por *formação discursiva*.

Subdividimos didaticamente este artigo em três partes. Tematizaremos primeiramente a *concepção* de gestão sistêmica e sua contextualização no campo educacional. A segunda parte do texto aborda o processo de *construção* do sistema na educação de Fortaleza. Por último, destacamos as conquistas, entraves e também os desafios decorrentes da *consolidação* do sistema próprio de educação nesta municipalidade.

1. Concepção de gestão sistêmica e sua contextualização no campo educacional

Pode-se considerar que, a utilização deste termo com o propósito de referir-se 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), constitui um fato recente, se comparado à referência aos vários aspectos relacionados à educação com os quais a noção de sistema tem sido empregada (SANDER, 1993).

O fato novo que impulsionou o debate sobre o tema é que a Constituição Federal (1988) passa conceber a coexistência de sistemas de educação como atributo inerente à própria lógica federativa do País, sob o argumento de que a relação entre os sistemas (Municipal, Estadual e Nacional) passa a ser de cooperação, não de subordinação, não havendo hierarquia entre eles, assim como não há, constitucionalmente, hierarquia entre as unidades federadas, dotadas de autonomia. Uma vez instituído formalmente o sistema Municipal, por exemplo, 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 ente estadual (BORDIGNON, 2009).

Desta feita, o significado da criação do sistema municipal de educação é de que ele passa a definir a organização formal/ legal do conjunto das ações educacionais no âmbito do Poder Local. A manifestação dessa opção tem sido considerada por pesquisadores como sendo mais efetiva quando é procedida por meio de lei municipal, porque explicita e afirma o espaço da autonomia do município e as responsabilidades educacionais próprias, eximindo, por consequência, o sistema estadual de suas responsabilidades quanto à intervenção direta no ente Municipal, salvo quando em atendimento ao que é preconizado pela Constituição.

Faz-se, portanto, necessário considerar que a opção pela criação do sistema próprio de educação, com finalidade de ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para o Município exige ajustes

importantes no que se refere à atuação dos órgãos legitimamente constituídos na estrutura organizacional desse nível administrativo da federação.

Uma mudança importante e esperada diz respeito ao papel que passa a ser requerido do Conselho Municipal de Educação (CME) a partir do advento de implantação do sistema de educação no Município, enfatizando-se sua relevância para o exercício da autonomia do ente municipal quanto à definição de suas diretrizes educacionais. Com efeito, esta perspectiva de ação do CME 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 atribuições 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* pelo CME 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 rendimento e do fluxo 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.

Outra mudança esperada com o advento do SME como mecanismo de viabilização da autonomia no âmbito do Poder Local é a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME). Assim como o fortalecimento e a institucionalização da participação da sociedade civil por meio do CME, o processo de definição das políticas educacionais do Município assume expectativas que se inserem no campo discursivo da gestão sistêmica, em que evidencia a

elaboração de PME, bem como o acompanhamento, fiscalização e avaliação de sua aplicação.

Nesse sentido, o plano educacional no âmbito do poder local constitui-se instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação. Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem plano municipal não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada Governo (BORDIGNON, 2009; GRACINDO, 2000).

Pode-se considerar que tanto o incremento nas atribuições do CME quanto à imprescindibilidade da construção do PME, são elementos constituintes da autonomia Municipal com o sentido de fazer valer a legitimidade desse ente de poder federado para definir sua Política Educacional. A autonomia é concebida, por conseguinte, como um construto corroborado pelo interesse e ação coletiva. Rompe-se, portanto, com a concepção que circunscreve a autonomia como uma concessão das autoridades governamentais que representam o Estado.

Faz-se oportuna a colocação de Borja (1997, p. 87), de que “a autonomia local tem sido entendida como a proteção legal da capacidade de se auto-organizar, das competências exclusivas e específicas, do direito de atuar em todos os campos de interesse geral da cidadania e da disponibilidade de recursos próprios”. Essa assertiva sintetiza o que estamos interessados a investigar sobre a relação entre a criação do sistema de educação e o exercício da autonomia municipal, considerando, especialmente, a análise das práticas discursivas e sociais dos sujeitos que constituem o sistema de educação no município de Fortaleza/Ceará, abordagem que desenvolveremos na seção a seguir.

2. Construção e impactos da gestão sistêmica na educação de Fortaleza

O Sistema Municipal de Educação de Fortaleza (doravante SMEF) foi efetivado por meio de lei própria em 2007 (FORTALEZA, Lei Municipal nº 9.317/2007). No bojo de sua criação houve uma ampla modificação na estrutura de gestão da educação Municipal, a começar pela criação da Secretaria Municipal de Educação através da Lei Complementar nº 0039 (FORTALEZA, 2007b), separando as pastas da Assistência Social e Educação. Como parte das inovações, tem-se a criação do CME, com regimento próprio e a regulamentação do PME em lei Municipal. Além disso, todos os recursos da educação fortalezense passaram a ser geridos pela secretaria de educação, tendo a sua gestora como única ordenadora de

despesas, encerrando o ciclo em que a distribuição dos recursos da educação era pulverizada entre seis gerentes de regionais da educação.

Campo discursivo da implantação do SMEF

O depoimento da atual secretária de educação é emblemático para a compreensão do que se toma por processo histórico da cidade e que se conjuga com a inadiável afirmação de sua autonomia. Inicialmente, tem-se a tônica maior para as razões estruturais que conclamaram “naturalmente” a emergência do sistema, segundo o fragmento abaixo:

a cidade de Fortaleza, pode ser que ela mude sua característica daqui a cinco anos ou mais, mas ela é considerada quase uma *Cidade-Estado*. Os recursos são gerados na cidade de Fortaleza. Se você pegar pelos últimos dados do IBGE, Fortaleza é uma das cidades que mais cresceu em população do Brasil. Ela atrai 20 milhões de pessoas ao redor dela. É uma coisa assustadora! Ela é uma referência para o Rio Grande do Norte, que tem muito mais referência em Fortaleza do que em Pernambuco, Piauí e Maranhão. Grande parte do Norte, por conta do parque que a cidade tem. Ser uma hiper cidade turística... E a própria população atrair mais população. Se tudo acontece no Município, se o Estado é uma abstração, como é que um Município desse porte, com uma rede absurda dessa, que tem muito mais característica para piorar do que para melhorar, como é que a gente vai adotar um sistema estadual de educação? Então, a ideia foi essa, é um fortalecimento da cidade pelas próprias características que ela tem. Tanto a característica de ela ser uma super atração para outros estados, como a atração dentro do próprio estado (Secretária Municipal de Educação; 2005-).

Observa-se que o crédito conferido ao sistema tem por referência a perspectiva da autossuficiência da cidade, como unidade política, econômica e social, geograficamente delimitada, por isso mesmo tem-se por analogia o *status* de soberania que se reconhece à *Cidade-Estado*, que, assim como na Grécia antiga, a cidade decide o seu próprio destino respaldando-se nas deliberações de seus cidadãos, além de constituir-se núcleo em relação às demais cidades adjacentes.

Vê-se, portanto, que a justificativa da criação do SME é enfaticamente remetida a uma necessidade por demarcação de poder. A citação de que Fortaleza é a *cidade que mais cresceu em população do Brasil*, e de que *tudo acontece no Município*, constitui enunciado que hospeda a ideologização da independência como atributo inquestionável dessa municipalidade, no contexto do Estado do Ceará. Com essa mesma força enunciativa, o sistema é referido como demonstração de força política local, o que não significa, necessariamente, que a gestão da educação será protagonizada pelo Poder Local. Diz-se, apenas, que esta forma de gestão interessa aos sujeitos que disputam o poder na esfera local,

para tanto, faz-se imprescindível desprender-se da jurisdição político-administrativa do Estado.

Houve também ênfase, nas falas, à imprescindibilidade da atuação dos sujeitos coletivos para dar “agilidade aos processos que envolvem a educação no município” (Presidente do CME, 2009-), razão pela qual a autonomia constitui muito mais uma necessidade do que um direito tácito da esfera local quer seja pela sua condição socioeconômica, quer seja pela sua ascensão legal como ente autônomo. Essa consideração, proferida por uma conselheira municipal de educação, guarda estreita relação com o lugar institucional a partir do qual se fundamenta o interesse enunciativo que coloca o potencial da representatividade local, a ser explorado, como principal resposta da criação do SMEF no sentido de dinamizar e qualificar o atendimento às demandas da educação no município.

Durante nossas observações e registros junto aos sujeitos da pesquisa vinculados ao CME/CE, foi possível inferir que o sentido da autonomia conferida pelo sistema constitui um desafio cotidiano a ser assumido, não se trata, desta feita, de um legado que se transpõe das leis para as práticas cotidianas da gestão. Soma-se a este entendimento, o reconhecimento do SMEF como modelo alternativo de gestão, a qual se credita a capacidade de prover suas próprias regras.

Esse entendimento da perspectiva de autonomia a ser exercida pelo SME é reiterado pela presidente da UNCME/CE. Sua fala faz alusão ao reforço de que “a própria decisão local por instituir seu SME já deve expressar sua intenção de assumir autonomamente a incumbência de elaborar e levar a efeito as políticas municipais de educação”. No decorrer de sua argumentação, a opção pela gestão sistêmica é referida como forma de viabilização do exercício da cidadania, por isso mesmo é enaltecida como “processo glorioso”. Para este sujeito da pesquisa, a criação do sistema é retratada como um grande sinalizador para a *emancipação* da educação. Em suas palavras “trata-se de uma iniciativa com propósitos de *libertação, alforria, independência* do ente Municipal em relação ao Estadual no que diz respeito à autoridade de deliberar sobre os assuntos educacionais”.

Vê-se que tanto para o gestor da secretaria municipal de educação, quanto para os representantes do CME e da UNCME, a adoção do modelo sistêmico na gestão da educação constitui mecanismo indispensável para levar adiante o pleito pela melhoria da qualidade social da educação no Município, mediante a consecução de políticas educacionais que dialoguem com as necessidades imediatas que se apresentam na realidade local, sendo esta uma tarefa a ser protagonizada pelos sujeitos sociais que lidam diretamente e cotidianamente

com os problemas e, por conseguinte, dispõem de melhores condições para corroborar a impulsão das mudanças necessárias.

Perspectivas de atuação do CME com o advento do SMEF

O Conselho de Educação de Fortaleza existe *de direito* desde 1996, quando foi formalmente instituído pela lei Municipal nº 7.991/ 1996. Conforme apuramos, este conselho nunca havia sido implantado *de fato*, situação que foi alterada em 2007 quando o Município cria seu sistema próprio de educação. A partir de então, passou-se a se chamar Conselho Municipal de Educação, tendo sido caracterizado legalmente como órgão normativo e representativo, de natureza técnico-pedagógica e de participação social (FORTALEZA, 2007).

O CME de Fortaleza incumbiu-se das funções normativa, consultiva, deliberativa, avaliativa e fiscalizadora *pari passu* ao delineamento do que seria o campo de atuação do SMEF, razão pela qual na própria redação da lei do sistema registra-se o assento de ampla representatividade da sociedade civil, de escolas com atendimento à Educação Infantil, além de membros indicados pelo órgão executivo de educação. Outro destaque a esse respeito é que as competências do CME também foram elencadas em estreita correspondência com as expectativas do SMEF.

Na sequência, analisaremos o discurso da atuação do CME a partir da criação do SMEF. Dentre as falas, destacamos o seguinte trecho do depoimento da presidente do CME, em face ao seu caráter representativo em relação ao conjunto das entrevistas:

partimos do pressuposto de que todos os conselheiros que estavam chegando representavam instituições diferentes, portanto, precisavam compreender qual a missão que esse conselho tinha. Qual a natureza da participação social e técnico-pedagógica que esse conselho poderia ter. Quem eram aquelas pessoas que estavam ali para compor o conselho... Porque, o conselho teve um pequeno momento de formação, e logo depois a nossa primeira meta foi elaborar o regimento. Foi um momento de o conselho constituir dentro dessa natureza, a natureza da participação social. Então, a gente vê que ele tem essa característica muito forte da democracia, da participação democrática (Presidente do CME/Fortaleza; 2007-).

A convicção política que perpassa essa fala resguarda-se na formação discursiva que enuncia o CME como estímulo ao fortalecimento e a institucionalização da *participação democrática* da sociedade civil nos processos educacionais do Município. A própria elaboração do regimento do conselho já exemplifica essa perspectiva de ação dos partícipes

por ter se constatado a efetivação do direito ao dissenso sobre princípios a serem observados na rotina de atuação desse órgão, assim como na regulamentação de orientações para o acompanhamento da qualidade do ensino no âmbito da rede pública e da iniciativa privada.

Percebemos que a internalização da lógica sistêmica é evidenciada como estratégia de ação política para legitimar a apresentação e apreciação de projetos elaborados pelos diferentes grupos que disputam maior influência na definição do foco de ação do CME no sistema. As discussões que se desenvolvem nas comissões do conselho são emblemáticas da correlação de forças entre os conselheiros que representam as diferentes instituições que o compõem.

Nesse sentido, pode-se conceber que o conselho tem se constituído campo de produção e apropriação discursiva em que a luta simbólica entre seus membros se expressa pela rivalidade entre pontos de vista em que cada integrante da ação comunicativa tem por expectativa firmar seu argumento como proposição a ser acatada pelo coletivo, uma vez que representam interesses dos grupos fisicamente exteriores a este campo discursivo, mas que fazem valer seus pleitos por meio de seus porta-vozes.

Outra dimensão dos depoimentos analisados diz respeito à narrativa dos sujeitos acerca da contextualização do campo de atuação do CME e das atribuições assumidas pelos conselheiros¹. Cabe salientar que, apesar da menção às atividades reconhecidas como inerentes às funções do conselho na gestão sistêmica, a citação mais enfática foi feita ao caráter da postura que deve ser exercida por esse órgão. Sobre essa matéria, a tônica recai sobre a comparação entre o CME e o Conselho Estadual de Educação (CEE) quanto às possibilidades de cumprimento das suas incumbências no contexto da educação municipal. Em relação a esse aspecto, faz-se pertinente citar o seguinte trecho do depoimento da presidente da UNCME/CE:

é diferente um município que as escolas são credenciadas e autorizadas pelo CEE. Eu coloco isso com muita ética. Mas, tem conselho estadual que, na maioria das vezes, nem sabe onde a escola está localizada, e aí tem o conselho municipal que credencia e tem esse olhar mais familiar. A própria composição do conselho dá essa oportunidade dos pais está olhando a escola. Ele pode até não ter uma linguagem técnica, mas ele pode dizer se a escola está boa ou não. E aí, cabe a assessoria técnica do conselho pegar o que eles estão dizendo e encaminhar isso mais numa visão didático-pedagógica (Presidente da UNCME/CE; 2009-).

¹ Uma particularidade observada sobre a perspectiva política de atuação do CME de Fortaleza após o advento do SMEF foi a defesa pela incorporação de sujeitos sociais que respondam estritamente aos conhecimentos técnicos demandados pelas novas atribuições do conselho.

A fala chama a atenção para as condições favoráveis que o CME dispõe, em relação ao CEE, no tocante ao desempenho de suas funções precípuas. Observa-se que o foco discursivo não se circunscreve a descrição de atribuições que o CME passa a exercer com a criação do sistema. Na realidade, o que ocupa centralidade são exigências a serem cumpridas pelo Poder Local a fim de resguardar a operacionalidade dos trabalhos do conselho municipal, especialmente a assessoria técnica para que os encaminhamentos didático-pedagógicos possam fluir.

É oportuno afirmar que as ações do CME de Fortaleza têm corroborado o cumprimento progressivo das incumbências atinentes ao sistema de educação de que é parte. Como exemplo deste fato, cita-se a campanha que resultou na elaboração do PME, momento em que esse conselho se fez notável na definição das diretrizes da Política Educacional do Município, conforme analisaremos na próxima seção.

Faz-se importante ponderar que a questão do exercício da autonomia na atuação do CME foi relativizada quando consultamos os sujeitos da pesquisa sobre a forma de financiamento para que este órgão desenvolva suas funções. Consideramos que o depoimento da presidente da UNCME/CE sintetiza a avaliação que os conselheiros externaram sobre essa matéria, conforme o exposto no extrato abaixo:

o nosso sonho é que os próprios conselhos gerenciem o seu financiamento. Mas, eu acho que a gente ainda precisa avançar muito em relação a isso. Eu lhe digo que mesmo o conselho onde já existe sistema, mas ainda tem alguns gargalos que a gente precisa superar. Então, querendo ou não, ainda existe um elo. Então, se entrega um plano na secretaria de educação onde se diz, por exemplo: nós vamos realizar uma capacitação... A gente manda sempre o que se vai fazer... Então, nós vamos precisar de que? Material gráfico, alimentação... (Presidente da UNCME/CE; 2009-).

O caráter relativo com que esse tema é tratado se expressa por meio da consideração da *autonomia financeira como sonho*, portanto, tratando-se de um desejo ainda que intenso, veemente, por parte dos conselheiros, reconhece-se que é preciso avançar muito em relação a sua efetivação. Observa-se que a noção da autonomia como princípio inerente à postura política do CME é incorporada às práticas discursivas dos membros desse conselho, assim como salientamos ações, desenvolvidas a partir da criação do sistema, em que o exercício de tal fundamento democrático se fez notável. Não obstante, a citação de que *querendo ou não, ainda existe um elo*, enuncia um condicionante importante ao que se pressupõe como postura autônoma pelas instâncias do sistema.

Pode-se constatar que a limitação do CME quanto à sua capacidade de dar-se as próprias regras, evidencia-se estritamente quando se trata de sua dependência em relação à secretaria municipal de educação. A alegação de que *a gente manda sempre o que se vai fazer*, retira do CME exatamente a condição objetiva para que sua autonomia possa ser exercida no controle social no âmbito do próprio SMEF, sendo esta uma das suas funções precípuas, mas que tem sido comprometida à medida que se faz necessário, por parte do conselho, solicitar ao órgão gestor o provimento da infraestrutura para a realização de fiscalizações das instâncias sob a jurisdição do poder público Municipal.

Além de expedir convocações, preparar processos e reuniões, fazer verificações *in loco*, providenciar diligências necessárias, o que já demanda gestão financeira e liberdade de iniciativa para decidir o momento para fazê-las, o conselho precisa prover-se de condições que lhe assegurem a elaboração e cumprimento de uma pauta de atuação que inclua a realização de formações permanentes para seus membros, sem que seja promovida necessariamente pelo órgão gestor, entre outras iniciativas que promovam a qualificação e otimização de suas ações.

Plano Municipal de Educação: impactos na gestão do SMEF

As etapas de elaboração do Plano Municipal de Educação de Fortaleza são referidas no discurso como movimento indutor da consolidação da gestão sistêmica da educação nesta municipalidade. Com base em nossa categorização dos dados, todo o processo contou com a participação da sociedade, incluindo-se instituições, entidades e órgãos que constituíram plenárias e grupos de trabalho, discutindo propostas para os níveis de ensino Infantil, Ensino Fundamental, Médio e Superior, bem como para as modalidades de ensino Profissional, Tecnológica e Educação Inclusiva. Também foram delineados o Financiamento e Gestão da Educação, além da Formação e Valorização dos Trabalhadores da Educação. Após um ano e meio de debates e produção textual, o PME foi finalmente sancionado pela Lei Municipal nº 9.441 de 30 de dezembro de 2008.

Em seu texto, apresenta-se como principal pretensão proporcionar maior autonomia à gestão para definir ações político-pedagógicas, a organização e funcionamento das escolas municipais e das instituições privadas de Educação Infantil (FORTALEZA, 2009). Além desse escopo, enuncia-se a projeção do PME como Política de Estado, uma vez que sua extensão temporal ganha o alcance de uma década, portanto, a projeção da ação do Estado no campo educacional extrapola os limites políticos do governo da vez.

A análise dos dados coletados referentes aos documentos e registros sobre a dinâmica de elaboração do PME revela que *o diagnóstico realizado pela secretaria de educação*, citado nas entrevistas da secretária municipal de educação e reafirmado pela presidente do CME, diz respeito à estrutura montada para a realização do Fórum responsável pela condução do processo de construção do plano, sendo composta por catorze plenárias mensais, cinquenta e duas reuniões semanais da Comissão Executiva, além de reuniões semanais ou quinzenais dos Grupos de Trabalho, subdivididos didaticamente em: Educação de Crianças, Educação de Adolescentes e Jovens, e Educação de Adultos e Idosos.

Reconhecemos a autenticidade da correlação entre as possibilidades de democratização que são ensejadas com/ pelo Fórum e o entendimento da criação do sistema como fruto dessa ampla discussão que pôde ser viabilizada por meio dessa instância. A própria construção conjunta dos mecanismos constituintes do sistema sublinha a função que o fórum cumpriu na construção e difusão da lógica sistêmica. A tônica de *construir a unanimidade dentro da diversidade*, referida pela presidente do CME, é amplamente notada nas práticas discursivas dos sujeitos da pesquisa quando mencionam a convivência colegiada nas etapas que corroboraram a elaboração do PME, a implementação do CME e, por conseguinte, a formalização do SMEF.

Com efeito, assim como se preconiza como amplitude do PME, o Fórum contemplou discussões a respeito de todos os níveis, modalidades e etapas da educação, bem como a rede pública de ensino e as instituições privadas de Educação Infantil, sob a justificativa de que se trata de um plano da cidade e não apenas da rede/gestão municipal. Tem-se, portanto, a incorporação do conceito de cidade educadora como marco conceitual importante para a difusão do sentido abrangente que o plano precisa ser concebido no âmbito do Poder Local. Nesse sentido, a projeção decenal do plano é permeada pela perspectiva filosófica da constituição de cenários e espaços educativos na cidade, em que se enuncia a formação integral e global de todos os cidadãos como regra a partir da qual se justifica as metas, diretrizes e estratégias para o decurso em que o planejamento educacional do Município é proposto.

Considerações Finais

O discurso sobre a criação do SME em Fortaleza tem no enunciado que preconiza o gigantismo desta cidade, em termos de sua alta densidade demográfica e da capacidade de auto-sustentação político-administrativa, seu principal aporte. O que se quer naturalizar neste

caso é o *status* de *cidade independente*, incorporado às práticas discursivas como que seja propriedade inerente dessa municipalidade, passível, portanto, de ser transferida como justificativa para a emergência da lógica sistêmica como consequência indubitável dessa potencialidade política local.

De fato, é pertinente afirmar que há notável envolvimento dos sujeitos coletivos que constituem o *Poder Local*, no que diz respeito à gestão da educação no Município, guardando-se coerência com a postura de independência que se enuncia nesta localidade, com destacável impulsão à vivência de experiências democráticas por parte, especialmente, das instâncias de participação. Por outro lado, também se verifica o interesse pela autonomia conferida pelo sistema próprio de educação como condição para que a esfera local possa desprender-se da jurisdição político-administrativa do Estado, na perspectiva de fazer valer a vontade do *Governo Municipal*. Sobre esta matéria, consideramos que apesar da menção ao sistema como estágio sublime da gestão, é a capacidade de barganha, típica dos municípios com maior condição econômica, que se evidencia, também, como identidade discursiva da autonomia local.

Em relação à atuação do CME de Fortaleza, a partir da criação de seu SME, atestamos o movimento progressivo de fortalecimento de sua capacidade de interlocução com as demais instâncias responsáveis pela proposição e implementação da Política Municipal de Educação. A postura exercida por esse órgão demonstra que os sujeitos coletivos que compõe o Poder Local assumem a incumbência de apresentar propostas de políticas educacionais e disputá-las na arena em que se define a agenda de ação estatal, inclusive fazendo valer a sua autonomia para contrapor-se aos projetos apresentados pelo executivo, quando for o caso.

A dinâmica de participação que tem sido efetivada pelo CME, a exemplo da elaboração do PME e da regulamentação de parâmetros para a oferta de educação infantil, realça que o modelo sistêmico tem sido absorvido com maior coerência no campo das práticas sociais no caso fortalezense. Cabe ponderar que a opção por não efetivar qualquer ajuda financeira aos conselheiros do CME por parte dos cofres municipais provoca um desequilíbrio quanto às condições de participação dos representantes da sociedade civil e os que representam o governo. Enquanto estes últimos dispõem do uso legítimo da máquina governamental para prover as necessidades de sua presença no Conselho, sendo inclusive tratada a sua função neste órgão como parte integrante de suas atribuições profissionais; os primeiros, por serem desprovidos dessa garantia, cumprem seu ofício de conselheiro de acordo com o que permite seu orçamento pessoal.

Desta feita, a bem da isonomia na relação entre o órgão gestor e o CME (BORDIGNON, 2009), 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.

Em relação à experiência do PME em Fortaleza, é concebível afirmar que sua relevância tem se expressado, sobremaneira, como base para a constituição das pautas do CME, razão pela qual se percebe a coerência entre proposição das diretrizes pedagógicas sistematizadas no Plano e a Política Municipal de Educação que tem sido levada a efeito por meio de ações do Governo Municipal, com o devido acompanhamento do Poder Local.

A existência desse referencial para a agenda de políticas educacionais a serem cotejadas no Município tem contribuído também para o equilíbrio das condições de disputas entre os grupos com representação nas instâncias de poder decisório, considerando que a apresentação de argumentos que justifiquem quais caminhos devem ser trilhados pelo poder público municipal tem uma mesma fonte como base. Foi propriamente por essa razão que consideramos que a existência e defesa pela efetivação do PME já reflete a lógica de gestão sistêmica em Fortaleza, partindo-se do princípio que sua utilização se efetiva nos processos gestionários, assim como no trabalho de controle social da ação do Estado.

Referências

- BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no Município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora do Instituto Paulo Freire, 2009.
- BORJA, J (1997). “As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana”. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão contemporânea – cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.
- DOMBROWSKI, O. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 16, n. 30, jun. 2008
- DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da

sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber Livro, 2007.

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

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

FORTALEZA. **Lei Orgânica do Município de Fortaleza**. Fortaleza: Câmara Municipal dos Vereadores, 15 de Dezembro de 2006.

FORTALEZA. **Lei nº 9.317/2007**. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Fortaleza e reformula o Conselho Municipal de Educação. Fortaleza: Diário Oficial do Município, nº 13.719/2007, 14 de dezembro de 2007.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 0039**. Cria a Secretaria Municipal de educação de Fortaleza. Fortaleza: Câmara Municipal de Vereadores de Fortaleza, 2007.

FRANÇA, M. Sistema Nacional de Educação: financiamento, valorização dos profissionais da educação básica e perspectivas do PNE (2011-2020) In: FRANÇA, Magna. (Org.). **Sistema Nacional de Educação e o PNE: diálogos e perspectivas**. Brasília: Liber Livro/ UFRN, 2009.

GANDINI, R. P. C; RISCAL, Sandra A. A constituição do sistema de ensino paulista: das diretorias regionais e serviços de inspeção. **RBPAAE**, vol. 23, nº 1, p.105-120, jan./abr. 2007.

GRACINDO, R. Os sistemas municipais de ensino e a nova LDB: limites e possibilidades. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

OLIVEIRA, R. P; SANTANA, W. (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

SANDER, B. Sistemas e Anti-Sistemas na Educação Brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**: Brasília, v.74, n.177, p.335-370, maio/ago. 1993.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 20, nº. 69, 1999.

VASCONCELOS, M. C. C. Conselhos municipais de educação: criação e implantação em face das novas atribuições dos sistemas de ensino. In: SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. (orgs.). **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2003.

WERLE, F. O. C. *et al.* O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. **RBPAAE**, vol. 24, nº 1, p.79-109, jan./abr. 2008.