

O modelo sistêmico no campo da educação municipal: o discurso e as práticas cotidianas na gestão educacional do Recife

Systems model in the field of municipal education: discourse and daily practices in educational management in Recife

El modelo sistémico en el campo de la educación municipal: el discurso y las prácticas cotidianas en la gestión educativa de Recife

EDSON FRANCISCO DE ANDRADE

Resumo: O presente artigo analisa o movimento de criação do Sistema Municipal de Ensino do Recife, assim como as nuances que permeiam o exercício de suas atribuições. Problematisa-se a relação entre o *discurso* sobre o modelo sistêmico na educação e o impacto que esta perspectiva de gestão exerce na proposição e execução das políticas educacionais para o município. Verificou-se que a persistência da desarticulação entre as instâncias de participação constitui o principal entrave para o processo de descentralização de decisões na gestão da educação municipal.

Palavras-chave: política educacional; sistema municipal de ensino; gestão educacional; descentralização.

Abstract: This article examines the movement to establish the Municipal System of Education of Recife, in Brazil, and the nuances that permeate the exercise of its assignments. It questions the relationship between the discourse on the systemic model in education and the impact that this management approach exercises in proposition and implementation of education policies for the municipality. It paper reveals that the persistence of the disarticulation between the instances of participation is the main obstacle to the process of decentralization of the decision-making in the management of municipal education.

Keywords: educational policy; municipal system of education; educational management; decentralization.

Resumen: Este artículo examina el movimiento para establecer el Sistema Municipal de Educación de Recife, en el Brasil, y los matices que impregnan el ejercicio de sus facultades. El problematiza la relación entre el discurso sobre el modelo sistémico en la educación y el impacto que este enfoque de gestión ejerce en la propuesta y ejecución de las políticas educativas para el municipio. El estudio revela que la persistencia de la desarticulación entre las instancias de participación es el principal obstáculo para el proceso de descentralización de las decisiones en la gestión de la educación municipal.

Palabras clave: política educativa; sistema municipal de educación; gestión de la educación; descentralización.

INTRODUÇÃO

O processo de descentralização administrativa dos serviços essenciais do Estado constitui matéria bastante visitada no atual debate sobre as importantes mudanças que estão ocorrendo no âmbito da gestão pública. É perceptível o realce que se atribui à necessidade de melhoria na qualidade e efetividade da ação estatal, fato que tem inspirado estudos sobre o papel de cada ente federado quanto ao atendimento das demandas sociais, sobretudo no que diz respeito às novas responsabilidades jurídico-políticas e administrativas das municipalidades no campo da educação, em face do novo federalismo que é desenhado com o advento da redemocratização brasileira.

Diante desse cenário, o interesse dos pesquisadores em investigar os novos desafios da gestão da educação no âmbito do poder local tem sido demonstrado pela diversidade de aspectos estudados, abordando, essencialmente, a política de financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo (CASTRO, 2007; PINTO, 2007); federalismo e relações intergovernamentais no Brasil (ABREU e SARI, 1999; CARNEIRO, 2002); a gestão política dos sistemas públicos no contexto da reforma do Estado e da municipalização do ensino no Brasil (SOUZA e FARIA, 2004; ARELARO, 2007; CAPANEMA, 2004); dilemas da reforma municipal no Brasil (SANTOS JÚNIOR, 2001; ANDREWS, 1998); o desafio da ampliação do espaço de participação na gestão da educação pública (TEIXEIRA, 2004; LECLERC, 2002) e as relações entre sistemas de ensino e planos de educação no âmbito dos municípios (SAVIANI, 1999), entre outros.

Os estudos destacam que as reformas no âmbito da educação pública no Brasil, com ênfase no movimento de desfederalização e desestadualização da gestão educacional, impulsionado durante a segunda metade dos anos 1990, responderam à necessidade do ajuste econômico do sistema, sob forte influência do parâmetro ético-político do Banco Mundial, na medida em que se tratava de racionalizar e exigir mera eficácia da gestão. Nesse contexto, os valores definidos em âmbito mundial pelos organismos multilaterais envolvidos na gestão do terceiro mundo são incorporados à função gerencial assumida pelo Estado, expressando-se através da difusão do discurso de que o mal-estar da desigualdade seria superado com políticas de compensação.

Tratando-se especialmente do caso brasileiro, ainda que se tenha o registro de que a forma de se fazer política no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) buscou equilibrar despesas e gastos, bem como a distribuição de recursos escassos, segundo as necessidades mais urgentes (focalização), o que fica evidente nessa nova agenda estatal é a incorporação, por um lado, do mecanismo da desconcentração de encargos, sobretudo com maior concentração de serviços a serem prestados pelo ente municipal, por outro lado, o exercício de controle pelo poder central, sob a formação discursiva de que essa relação corresponderia a uma distribuição ponderada de responsabilidades entre União, estados e municípios.

Os fatos nos levam a concordar com Souza e Faria (2004), quando afirmam que a municipalização, face à centralização do poder decisório no nível federal, acabou

por forjar o que se pode denominar divisão técnica e política da gestão da Educação Básica, rompendo com a figura solidária da colaboração que havia marcado, significativamente, o avanço formal das novas relações propostas entre os entes do poder federado, tanto no que concerne à Constituição Federal de 1988, quanto à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, nº 9.394/96).

É nessa conjuntura de municipalização do ensino e descentralização dos processos gestionários da educação que a lógica sistêmica passa a ser referendada como mecanismo a ser instituído pelo ente municipal na perspectiva de assumir a autonomia, em seu âmbito de prioridade, quanto ao atendimento da demanda educacional. Tais considerações nos instigaram ao estudo sobre o movimento de criação do Sistema Municipal de Ensino do Recife (doravante SMER), assim como as nuances que permeiam o exercício de suas atribuições, através de seu órgão executivo e suas instâncias de interlocução com a sociedade civil organizada. Os dados foram coletados através de entrevistas e administração de questionários em 78 escolas municipais do Recife, além da realização de entrevistas com pessoal estrategicamente posicionado na Secretaria Municipal de Educação, no Núcleo de Gestão Democrática e no Conselho Municipal de Educação.

A constituição do *corpus* da pesquisa compreende o período das políticas educacionais que se desenvolveram entre 2002 a 2008. Os discursos captados ao longo da realização da pesquisa foram analisados em sua abrangência tridimensional, contemplando, simultaneamente, o texto, a prática discursiva e a prática social dos sujeitos sociais, conforme apresenta Fairclough (2001, p. 113).¹ Nesse contexto, o sistema de ensino é referido enquanto espaço discursivo em que se produz e reproduz relações de poder entre os sujeitos que ocupam a esfera pública.

Por conseguinte, considera-se, como procedimento da análise, a relação entre os depoimentos exteriorizados pelos sujeitos da pesquisa e os elementos que consideramos 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 podem provocar no processo tanto de reprodução quanto de mudança social.

O sentido que inferimos do *discurso* vincula-se à compreensão de que o mundo é criado social e historicamente e, por consequência, são os sujeitos que lhe atribuem significados mediante o conjunto das práticas sociais. Nessa perspectiva, o estudo sobre um determinado campo discursivo não se propõe apenas ao exercício da verificação, refutação e/ou confirmação de um dado da realidade focado num movimento de pesquisa (FOUCAULT, 2007; FAIRCLOUGH, 2001), antes compreende que a própria interpretação da realidade social está intimamente relacionada aos elementos que permitiram sua construção.

¹ O estudo sobre os dispositivos de interpretação do discurso tem sido realizado por importantes pesquisadores (Ver HOWARTH, 2000; MAINGUENEAU, 1993; FOUCAULT, 2006, entre outros).

Dáí porque o ‘discurso’ não pode ser concebido apenas como uma ferramenta metodológica de análise, a análise de discurso (GOMES e ANDRADE, 2009). Trata-se de algo mais, da teoria do discurso, paradigma que, para Guba e Lincoln (1994), define-se como “crenças básicas” que se referem ao fundamento ontológico (o que é o real, o que constitui a realidade?), ao fundamento epistemológico (o que define como o real pode ser conhecido e o que pode ser conhecido?) e, por último, a questão metodológica (que diz respeito aos meios, instrumentos e procedimentos para construção do conhecimento).

A teoria do discurso de Foucault (2006, 2007) inscreve-se por meio dessas três categorias, uma vez que entende que o real não existe lá fora como *real*, que pode ser apreendido e descrito de forma objetiva, nem tão pouco como “estruturas permanentes, responsáveis pela constituição da realidade” (FISCHER, 2001, p. 199), mas, inversamente, que a realidade é uma produção histórica e social do discurso. Sendo constituinte da realidade sociohistórica, entende-se porque o discurso, na visão foucaultiana (FOUCAULT, 2006, p. 10), “não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar”.

A questão que nos move no estudo é examinar a relação entre o discurso sobre o modelo sistêmico na educação e o impacto que esta perspectiva de gestão exerce na dinâmica de proposição e execução das políticas educacionais para o município. A hipótese de trabalho é a seguinte: o processo de criação do sistema próprio de ensino no Recife foi engendrado com a perspectiva de assegurar ao município o direito de emitir diretrizes educacionais, cujas regulamentações e normas sejam previstas por seu próprio órgão normativo, o conselho de educação, além de se constituir mecanismo de viabilização da descentralização do poder decisório entre as instâncias de participação; não obstante, sua implantação, sob marcante tutela do Estado, provavelmente busca responder, mais enfaticamente, aos interesses do grupo no poder, tendo em vista os efeitos da municipalização do ensino que vinculara as possibilidades de maior transferência de recursos financeiros ao fato do poder local instituir seu sistema próprio de ensino.

Todavia, é necessário explicitar que essa visão de gestão sistêmica encontra-se enredada em uma produção discursiva que não é desinteressada e apolítica; além de ser historicamente produzida e localmente apropriada e (re)significada, a produção do discurso é, “ao mesmo tempo”, como afirma Foucault (2006, p. 9), “controlada, selecionada, organizada e redistribuída por um certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade”.

Por estarmos considerando a relevância do poder local para o exercício da autonomia no processo de formulação e implementação de políticas educacionais, e por acreditarmos na importância da constituição dos sistemas municipais de ensino como um importante mecanismo de democratização da educação, é que apresentamos o interesse em investigar o modo como o modelo sistêmico tem se organizado e operado no campo da educação municipal, mesmo sem desconhecer que nos espaços

locais, assim como no contexto mais amplo do país, têm-se, ainda, práticas políticas voltadas para a perpetuação do clientelismo e do patrimonialismo.

O artigo se divide em três partes. Aborda-se, inicialmente, o construto teórico que apresenta o surgimento do modelo sistêmico na educação, tratando, de modo especial, a promessa de impactos que se vislumbra para o poder local. Em seguida, são examinados os dados que constataam perplexidades, mas que também permitem suscitar possibilidades no que se refere à implantação do sistema de ensino na gestão da educação recifense. E, por fim, propõe-se a reflexão sobre a perspectiva de avanço do processo de descentralização do poder decisório no âmbito das relações estabelecidas com o conjunto das instâncias do sistema de ensino.

O MODELO SISTÊMICO E A PROMESSA DE IMPACTOS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A compreensão do campo educacional como conjunto de ações elaboradas e postas em prática seguindo uma lógica sistêmica tem significados distintos, considerando-se, sobretudo, os diferentes contextos históricos em que se faz menção à educação e ao termo *sistema*. Conforme observa Sander (1993), os diferentes significados atribuídos ao termo em seus variados empregos indiscriminados (como, por exemplo, sistema de educação, sistema escolar, sistema universitário, sistema de ensino, sistema de avaliação do ensino, entre outros) revela uma evidente falta de sistematização a respeito de seu uso no Brasil.

Pode-se considerar que a utilização deste termo com o propósito de referir-se, estritamente, ao processo político-pedagógico em que o ensino escolar deve pautar-se, constitui um fato recente, se comparado aos vários aspectos relacionados à educação com os quais a noção de sistema tem sido empregada. É possível perceber que o uso indistinto do termo, em muitos casos, não corresponde ao que atualmente preceitua-se a respeito da expressão *sistema de ensino*, conforme o disposto no marco legal e na literatura educacional.

Saviani (1975) desenvolve a conceituação de sistema, buscando diferenciá-lo da noção de estrutura. Nesse sentido, o autor esclarece que

[...] o que marca de maneira decisiva a distinção entre os dois termos, é o fato da noção de estrutura não preencher o requisito da intencionalidade [...] a estrutura implica, portanto, a própria textura da realidade; indica a forma como as pessoas se entrelaçam entre si, independentemente do homem e, às vezes, envolvendo o homem (como no caso das estruturas sociais, políticas, econômicas, educacionais, etc.). O sistema implica uma ordem que o homem impõe à realidade (SAVIANI, 1975, p. 75-76).

Esta assertiva de Saviani assinala para a possibilidade de identificarmos a existência de estruturas sem que haja sistematização das ações empreendidas, mediante a definição prévia de objetivos a serem alcançados. Ao reeditar o juízo de que

o essencial não é o que foi feito do homem, mas o que ele faz daquilo que fizeram dele, célebre frase de autoria de Sartre, Saviani (1975, p. 77) faz uma correlação com o debate sobre estrutura e sistema, ressaltando que “o que foi feito dele são as estruturas, os conjuntos significantes estudados pelas ciências humanas. O que ele faz é a própria história, a superação real dessas estruturas numa práxis totalizadora”.

Pode-se afirmar que a expressão ‘sistema de ensino’ foi incorporada ao contexto educacional brasileiro como consequência dos movimentos de 1930 em que se reclamava a educação escolar como resposta às novas demandas por qualificação para o trabalho, decorrente, sobretudo, das transformações econômicas que o país experimentava. É nessa conjuntura que a educação passa a ser requerida em caráter sistêmico, dotada de intenções que precisavam ser operadas por via de mecanismos que atingissem o país em toda a sua amplitude. Um passo importante na direção de uma educação sistematizada no Brasil foi a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1931 e, ainda com maior destaque, sua inscrição na Constituição de 1934.²

Conforme análise da legislação que versa sobre a organização da educação em âmbito nacional, considerando-se, sobretudo, a ordem cronológica, a lei nº 5.540/68, que dispõe sobre a Reforma Universitária, baixada pelo regime militar, pode ser considerada a primeira lei na qual o termo *sistema* é utilizado com relativa constância. Não obstante, a lei nº 5.692/71 é a que melhor emprega a expressão *sistema de ensino*, mantendo-se coerente no conjunto de seus artigos. Sobre essa matéria, Sander observa que “até mesmo na sua ementa, teve o legislador o cuidado de evitar qualquer imperfeição semântica, ao estabelecer que a Lei fixa as diretrizes e bases para o *ensino* de 1º e 2º graus” (1993, p. 345).

Tomando-se por base os preceitos instituídos com o marco legal de 1988, pode-se considerar que o discurso sobre o modelo sistêmico no campo educacional é enfatizado em sinergia com a requisição de uma organização e administração da educação em que se pressupõe, inexoravelmente, a cooperação e, por conseguinte, a divisão de tarefas, sob uma coordenação que pudesse viabilizar maior eficácia e eficiência nos resultados.

É oportuno realçar que o papel que se reclama ao sistema de ensino quanto à sua incumbência de interferir na realidade social, modificá-la, trabalhá-la, numa perspectiva de operar meios que promovam sua transformação (SANDER, 1993), se insere no conjunto do movimento de redemocratização do país, a partir do qual o direito à participação social na esfera pública é requisitado e defendido como principal bandeira.

Com efeito, é a partir dessa conjuntura que a atenção à educação municipal, em conformidade com a noção de sistema que estamos aqui nos referindo, começa

² De acordo com a Constituição de 1934, compete à União “organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos” (art. 150), enquanto compete aos Estados e ao Distrito Federal “organizar e manter sistemas educativos nos Territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União” (art. 151).

a ser concebida paulatinamente. Cabe menção ao fato de que o surgimento do *sistema municipal de ensino* aparece numa conjuntura em que o município ganha força e autonomia do ponto de vista geopolítico. Portanto, é somente no momento em que o município ascende ao nível de ente federado autônomo que o ideário de sistema passa a ser extensivo, em condições de se atingir sua concretude, no âmbito municipal. Conforme observa Werle (2008, p. 84),

[...] o que caracteriza um município que assume a responsabilidade pela educação criando o SME é a existência de uma proposta pedagógica ou o esforço de *emprender, construir um projeto de educação*. É a crença de que é possível articular a educação para além da instabilidade de governos, de que é possível e necessário superar procedimentos burocráticos e mecanicistas, que esvaziam o significado humano, político, pedagógico e gratificante do esforço educativo.

A afirmação política dos municípios brasileiros, como ente federado legitimamente revestido de poder para *construir um projeto de educação*, é reafirmada através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 9.394/96. Neste contexto estabelecido pela LDB/96, inscreve-se, formalmente, o pressuposto da não subordinação entre um sistema e o outro (federal, Distrito Federal, estadual e municipal). Funda-se, a partir deste dispositivo legal, a garantia para que cada esfera administrativa possa estabelecer suas próprias estratégias para o atendimento das demandas educacionais.

Nesse sentido, o papel a ser desenvolvido pelas instâncias que compõem o sistema de ensino tem por perspectiva a proposição de ações estratégicas com vistas à *descentralização* do processo de definição das regras que orientam o jogo democrático, tanto no interior das unidades escolares quanto na sua relação com os demais órgãos do sistema.

É pertinente salientar que a categoria ‘descentralização’, quando utilizada na análise da gestão educacional, trata-se de um tema complexo e ambíguo porque, por um lado, é utilizado com a conotação de *desconcentração*, assegurando a eficácia do poder central, quando transfere responsabilidades para o nível local e exerce a função de regulação, garantindo, através de sua posição hierárquica, o controle dos resultados. Por outro lado, o termo demonstra uma aceção democrático-participativa, expressando maior intervenção das instâncias locais nas decisões tomadas em nível de sistema de ensino. Sendo assim, é oportuna a colocação de Casassus (1995, p. 95), quando diz que “ao transferir competências, há de se pensar que é necessário reacomodar situações tanto do ponto de vista de quem recebe a competência quanto do ponto de vista de quem se desprende dela. Ao se afirmar que o tema é complexo, quer-se dizer que este deve ser visto em forma sistêmica”.

Portanto, em face de se tratar de um tema que admite a coexistência de relações que não se dão em qualquer lugar, mas dentro de um sistema de ensino, a ação descentralizadora reclama a participação dos sujeitos sociais no processo de definição das políticas educacionais, além do reconhecimento da *autonomia* como valor

intrínseco e indispensável à prática democrática entre as instâncias que compartilham os espaços decisórios. Desta feita, o exercício da autonomia não pode e nem deve ser autorreferente, mas referente ao contexto do *sistema educativo* do qual a escola é parte constituinte, e ao contexto social, político, econômico e cultural, no qual não apenas a escola está inserida, mas o próprio sistema de políticas educacionais.

IMPACTOS DA IMPLANTAÇÃO DO MODELO SISTÊMICO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO RECIFENSE

O Sistema Municipal de Ensino do Recife (SMER), criado através da lei 16.768/2002, tem funções de planejar, organizar, implantar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais e estaduais de educação.³ Constatamos que a partir do advento da implantação do modelo sistêmico na educação do Recife, promoveram-se importantes ações que corroboram o reforço da democratização da gestão, a exemplo da criação e/ou reativação de conselhos escolares; da instituição do Núcleo de Gestão Democrática com a incumbência de facilitar a interlocução entre a Secretaria de Educação e as escolas; e da reativação da Conferência Municipal de Educação com respaldo para promover a discussão das normas e medidas a serem implementadas pelas escolas municipais.

As ações realizadas, assim como a produção textual do SMER, realçam, pelo menos do ponto de vista formal, uma perspectiva de gestão resguardada no princípio constitucional que enuncia a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988, art. 206, VI), constituindo, por conseguinte, uma narrativa que se repete mediante a ritualização dos discursos produzidos e reproduzidos no conjunto das leis que versam sobre a gestão do sistema de ensino. Trata-se, conforme nos ensina Foucault (2006, p. 22), de “discursos que estão na origem de certo número de atos novos de fala que os retomam, os transformam ou falam deles, ou seja, os discursos que, indefinidamente, para além de sua formulação, são ditos, permanecem ditos e estão ainda por dizer”.

Há, no próprio sentido que inferimos da obra foucaultiana, uma intenção em considerarmos que a narrativa, ou ‘discurso fundador’, conforme a gestão democrática passa a exercer no campo educacional, um potencial de resignificação que transcende a estrita recorrência deste princípio nos textos que formalizam a organização da educação no município do Recife. Trata-se da ocorrência dos acontecimentos discursivos no conjunto do sistema, os quais, embora ganhem uma coloração específica, um tom coloquial lá onde se materializam, neles se verifica, de

³ De acordo com o art. 4º da lei municipal nº 16.768/2002, o Sistema Municipal de Ensino do Recife compreende: a Secretaria Municipal de Educação; o Conselho Municipal de Educação; as escolas públicas municipais de ensino fundamental; as instituições de educação infantil mantidas pelo poder público municipal e pela iniciativa privada; e as escolas públicas municipais de ensino médio.

forma significativa, a presença do *outro* que o pronuncia distante no espaço e tempo. Esta é a razão pela qual atribuímos igual atenção às práticas sociais que, ainda sob menção do amparo legal, não se eximem de constituir e constituir-se de novas significações, em conformidade com os interesses que interpelam o campo discursivo em que a gestão da educação municipal está inserida.

Nesse sentido, o trabalho de observação de campo, as entrevistas com sujeitos das diversas instâncias que compõe o SMER e os dados coletados através de questionário revelam a persistência dos entraves para que o processo de descentralização das decisões avance no campo da gestão educacional do Recife. Neste tocante, a fala de um dos representantes do segmento direção nos foi emblemática para o contexto mais amplo das entrevistas, ao associar o problema da desarticulação entre as instâncias com o reconhecimento da cisão entre o planejamento e a execução das políticas no âmbito do sistema de ensino. Isto significa que os conselheiros de educação reconhecem, e argumentam em tom de protesto, o fato do momento da decisão ficar restrito aos órgãos de maior poder decisório do sistema, enquanto que a responsabilidade da implementação é transferida para a escola.

Algo que se apresentou enfaticamente no discurso dos conselheiros escolares quando fizeram menção aos entraves da comunicação entre os órgãos do sistema, foi a ausência de uma instância de interlocução que pudesse viabilizar o diálogo entre os colegiados escolares e também a relação destes com as instâncias superiores do sistema. Os dados quantitativos da pesquisa confirmam que apenas 20,5% dos 78 conselhos escolares consultados conseguem articular-se com outros conselhos da mesma região político-administrativa (RPA). Este dado evidencia as dificuldades para o fortalecimento da ação colegiada para além dos limites da escola.

Ao perguntarmos se o conselho escolar tem comunicado suas decisões a outras instâncias do SMER, os conselheiros de 52,6% das unidades de ensino pesquisadas revelam que raramente comunicam as decisões às demais instâncias. Ao pontuarem os poucos momentos dessa comunicação, fazem menção às requisições da Secretaria de Educação e/ou do CME. Não são momentos efetivos de compartilhamento de decisões. Além disso, 23,1% das escolas declaram que não comunicam nenhuma decisão ou proposta às demais instâncias da gestão educacional.

É possível afirmar que a desarticulação entre os representantes das instâncias de participação dificulta, sobremaneira, a perspectiva de uma gestão sistêmica. Situações como a definição do calendário escolar, considerando-se não apenas a distribuição dos dias letivos, mas, sobretudo, a agenda da educação municipal para um determinado período letivo; a discussão sobre a formação continuada dos professores; a elaboração da matriz curricular que referencia a base comum, assim como os conteúdos programáticos e situações didáticas que atendam as demandas locais; reivindicação de melhores condições objetivas para o processo de ensino-aprendizagem nas unidades de ensino municipais; dentre outras, exigem uma ação integrada das instâncias de participação, na perspectiva de empreender o projeto que norteará a política educacional do município

para além da instabilidade de governos (WERLE, 2008), e com incumbência de interferir na realidade social, operando meios que promovam sua transformação (SANDER, 1993).

Ao correlacionarmos os dados categorizados no conjunto de nosso trabalho, identificamos um quadro em que o discurso da gestão democrática fica restrito apenas ao nível dos textos elaborados pelos sujeitos que respondem pelas instâncias superiores do sistema de ensino. Numa gestão resguardada em princípios democráticos, “as ações, os atos, os compromissos e os princípios são decididos e assumidos coletivamente por todos os sujeitos do sistema educacional, dispostos a desenvolver um consistente processo de aprendizagem do exercício da autonomia” (SILVA, 2004, p. 109).

Tal premissa parece ainda não constar no modo como a política educacional recifense é operada. Ao consultarmos sobre as decisões que emanam da Secretaria de Educação e chegam à escola para serem executadas, o que se constata é que 62,8% dos conselhos consultados afirmam que discordam ou já discordaram das decisões que chegam para a escola implementar. Nossa interpretação é de que tal postura dos sujeitos da escola é inferida da formação discursiva que enuncia o dissenso como recurso inerente às relações democráticas que se estabelecem entre as diferentes instâncias do sistema de ensino.

Quando nos referimos à Conferência Municipal de Educação (COMUDE), temos ainda mais razões para destacarmos as desigualdades nas condições de participação. Em nosso estudo, chamamos a atenção para essa instância, considerando-a como espaço mais importante para a definição da agenda educacional do município do Recife. Entretanto, constatamos a grave desarticulação quanto ao seu planejamento, execução e, sobretudo, sistematização de seus resultados.

Pode-se dizer que tanto o CME quanto a Secretaria Municipal de Educação não desenvolvem suas funções baseando-se nas proposições da COMUDE. Chegamos a essa conclusão em face de que não se conhece o conjunto das propostas da COMUDE realizada em 2004, após o decurso de dois anos, portanto período de realização de uma nova conferência, a não ser citações de elementos pontuais, discutidos nas subdivisões dos grupos de trabalho.

Tem-se, ainda, o agravante de que as comissões regionais de educação não se encontram em funcionamento. Assim, os contatos entre as instâncias superiores e os conselhos escolares ocorrem apenas em momentos estratégicos, normalmente para requisitar a execução de tarefas por parte de sujeitos vinculados às escolas. Sobre esse assunto, constatamos que o interesse em ativar as comissões não parece figurar nos planos da Secretaria de Educação, nem mesmo do CME.

Faz-se pertinente salientar que os contatos entre o CME e a Secretaria de Educação não representam o elo entre o local e centro do sistema, uma vez que não há uma prática dialógica sistemática que autorize os conselheiros municipais a falarem em nome dos segmentos das comunidades escolares de cada RPA. Esse é um elemento que depõe contra o discurso da descentralização no âmbito da gestão educacional, como também explicita o reducionismo do compartilhamento das decisões no nível de gerências administrativas do município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Propusemo-nos, neste trabalho, a analisar os impactos do modelo sistêmico para o processo de elaboração e execução de políticas educacionais no âmbito do poder local, considerando-se, de forma imprescindível, as práticas discursivas e sociais entre as suas instâncias cogestoras da educação. Conclui-se que apesar da instituição formal do modelo sistêmico na gestão da educação recifense, as práticas sociais que ali se desenvolvem, ainda que se mantenham, predominantemente, sob a lógica da administração hierárquica e centralizada, apóiam-se e usam o discurso da gestão democrática da educação para legitimar projetos e interesses e, principalmente, para manter o grupo com maior poder decisório na gestão da educação municipal.

Pode-se considerar que o formato vigente do que se enuncia como sistema de ensino do Recife retém muito mais inspiração no que aqui tratamos como ‘estrutura’ do que propriamente com o que se vislumbra como modelo que preza por uma ação articulada, sob intenções disputadas e decididas na arena em que se inscrevem os órgãos colegiados da gestão educacional. Nesse cenário, ainda que a estrutura incorpore a feição de espaço discursivo em que se produzem e reproduzem relações de poder entre os sujeitos, a figura do gestor exerce significativo controle dos enunciados e proposições, e por isso desempenha a função de interdição e de manutenção dos discursos que legitimam a gestão democrática enquanto princípio mais amplo das políticas públicas no campo educacional. Tal postura depõe contra o entendimento de que a existência de um sistema pressupõe, como demonstrado ao longo da análise acima realizada, a existência de órgãos articulados, responsáveis pela detecção e análise de problemas, e com legitimidade para a apresentação de programas e projetos educacionais, em todos os níveis de ensino (GANDINI e RISCAL, 2007).

Este juízo que formulamos a partir da realidade mais ampla do SMER, se expressa, com especificidades, no âmbito da gestão escolar. Neste caso, observamos que o diretor é, no interior dos conselhos escolares, mas sobretudo da organização escolar, o sujeito mais interessado no acréscimo e monopolização do poder. Esse interesse tem sido em parte motivado pelos mecanismos e processos da gestão democrática que foram instituídos no SMER, particularmente a partir do expediente das eleições para diretor e vice-diretor, com a participação da comunidade escolar.

Sobre esse aspecto, cabe ressaltar que a palavra da direção não apenas expressa um ponto de vista dentre os que são exteriorizados no espaço discursivo das reuniões do conselho escolar, mas também impõe, implícita ou explicitamente, o controle sobre as práticas discursivas. Aqui devemos evidenciar que o controle parece representar a eliminação ou a prevenção do conflito, que tem sido exercido, como apontou Ruiz (1997, p. 27), através das pressões pessoais, do controle do discurso e dos rituais. Isso resulta, portanto, no controle das proposições e na interdição dos dissensos que legitimariam a gestão democrática.

Face ao exposto e aos propósitos deste texto, pontuaremos, a seguir, alguns encaminhamentos que podem corroborar o debate sobre a gestão do sistema municipal de ensino. Assim, propomos uma reorganização das instâncias de participação na perspectiva de que o processo de discussão e deliberação das políticas educacionais do município possa integrar a participação dos sujeitos vinculados à educação pública municipal em todos os seus setores.

Desta feita, entendemos que o atual organograma da gestão educacional precisa ser repensado, uma vez que nele se verifica a postura da Secretaria de Educação como *centro do sistema de ensino*, valendo-se, inclusive, de sua posição hierárquica para transferir responsabilidades para o nível local e exercer o controle dos resultados, situação que corresponde ao procedimento de *desconcentração*, em que se tira do centro o compromisso com a execução, mas se mantém a decisão política sob a regulação do poder central.

Nossa proposição não pressupõe a criação de outras instâncias no interior do sistema de ensino municipal. Trata-se, na realidade, de uma mudança de atitude no que concerne ao processo de definição das normas e medidas a serem implementadas no sistema de ensino. Para tanto, os conselhos escolares socializam suas concepções ao se representarem nas comissões regionais de educação. Estas comissões não devem se constituir apenas pelos próprios conselheiros escolares. Faz-se necessário a presença de membros do CME. A realização da COMUDE se insere nessa relação como momento em que os sujeitos envolvidos com a educação municipal propõem as políticas educacionais à luz de suas convicções amadurecidas ao longo de uma sistemática de trabalhos que contempla uma agenda de atividades anteriores à conferência, mas que também tem por perspectiva a continuidade dos debates sobre suas deliberações. Essa exigência busca corrigir a situação vigente em que uma ampla maioria dos conselheiros declara não conhecer a sistematização das propostas que emanam desta instância.

Percebe-se que nesta concepção de gestão à luz do modelo sistêmico, a existência de instâncias superiores, tal qual precisamos retratar a Secretaria de Educação e o Conselho Municipal de Educação, em função de ser este o perfil atual destas instâncias, destitui-se. Por conseguinte, o modelo de relacionamento no sistema que estamos propondo ampara-se na concepção de horizontalidade entre os participantes da ação comunicativa. Neste contexto, as instâncias de participação exercem um papel que, necessariamente, transcende os limites imediatos de sua representação, ao exercitar sua participação em nível da cogestão da educação municipal.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza; SARI, Marisa. T. Colaboração entre União, estados/DF e municípios na área da educação. *Cadernos Aslégis*, Brasília, v. 3, n. 8, p. 9-15, maio/ago. 1999.

ANDREWS, Christina W. O discurso da nova administração pública. *Lua Nova*, v. 1, n. 45, p. 97-129, 1998.

ARELARO, Lisete R. G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 899-919, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1328100.pdf>>. Acesso em 30 out. 2008.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Diário Oficial da União de 16 de Julho de 1934.

_____. *Lei nº 5.540*, de 28 de novembro de 1968. Reforma Universitária. Brasília, 1968.

_____. *Lei nº 5.692*, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, 1971.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

_____. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996.

CAPANEMA, Clélia F. Gênese das mudanças nas políticas públicas e na gestão da educação básica. In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João F. *Gestão e políticas da educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

CARNEIRO, Eliana M. F. Regime de colaboração sem subordinação ou hierarquia, *Cadernos de Educação Municipal*, Brasília, n. 2, 2002.

CASASSUS, Juan. *Tarefas da Educação*. Campinas: Autores Associados, 1995.

CASTRO, Jorge A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 857-876, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1128100.pdf>>. Acesso em 30 out. 2008.

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

FISCHER, Rosa M. B. Foucault e a Análise do Discurso em Educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 114, nov. 2001, p. 197-223. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n114/a09n114.pdf>>. Acesso em 17 de junho de 2009.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. 13. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

_____. *Arqueologia do saber*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

GANDINI, Raquel P. C.; RISCAL, Sandra A. A constituição do sistema de ensino paulista: das diretorias regionais e serviços de inspeção. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 105-120, jan./abr. 2007.

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. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/8459/4924>>. Acesso em: 17 de junho de 2009.

GUBA, E.; LINCOLN, Yvonna. Competing Paradigms in Qualitative Research. In: NORMAN, K. Denzin et al. *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage, 1994, p. 105-117.

HOWARTH, David. *Discourse*. Buckingham: Open University Press, 2000. Deploying Discourse Theory.

LECLERC, Gesuina. Sistema único de ensino: O desafio da construção e da ampliação do espaço público de direitos na escola pública de Mato Grosso. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 78, p. 199-222, abr. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n78/a12v2378.pdf>>. Acesso em 30 out. 2008.

MAINGUENEAU, Dominique. *Novas tendências em análise de discurso*. Campinas: Pontes, 1993.

PINTO, José M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>>. Acesso em 30 out. 2008.

RECIFE. *Lei nº 16.768/2002*. Cria o Sistema Municipal de Ensino do Recife - SMER. Promulgada em 3 maio 2002. Recife, 2002.

RUIZ, Teresa B. Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares. *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, n. 15, sept./dic. 1997, p. 13-52. Disponível em <http://www.ricoei.org/numeros_anteriores.htm>. Acesso em 15 dez. 2007.

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. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/view/352/357>>. Acesso em 17 jun. 2009.

SANTOS JÚNIOR, Orlando A. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SAVIANI, Demerval. *Educação Brasileira: estrutura e sistema*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1975.

_____. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069.pdf>>. Acesso em 30 out. 2008.

SILVA, Maria A. Autonomia Escolar Ressignificada pelo Banco Mundial e sua Materialização no PDE. In: OLIVEIRA, João F. *et al. Escolas Gerenciadas: Planos de Desenvolvimento e Projetos Político-Pedagógicos em debate*. Goiás: UCG, 2004.

SOUZA, Donald B.; FARIA, Lia C. M. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB n. 9.394/96. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v12n45/v12n45a02.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2009.

TEIXEIRA, Lucia H. G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n123/a09v34123.pdf>>. Acesso em 30 out. 2008.

WERLE, Flávia O. C. *et al.* O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 79-109, jan./abr. 2008.

EDSON FRANCISCO DE ANDRADE é professor da Universidade de Pernambuco, Campus Garanhuns; e doutorando pela UFPE. E-mail: edson-professor@uol.com.br.

*Recebido em junho de 2009.
Aprovado em novembro de 2009.*