

## Gestão do sistema municipal de educação: a experiência de Fortaleza em foco<sup>1</sup>

### Management of the municipal education system: The Fortaleza experience in focus

Edson Francisco Andrade<sup>2</sup>  
Universidade Federal de Pernambuco  
edsonprofessor@uol.com.br

---

**Resumo:** No presente artigo, problematizamos o discurso do empoderamento local na conjuntura de criação do sistema próprio de educação no município de Fortaleza (CE), Brasil. Tomando-se por base a teoria de Análise do Discurso como aporte metodológico, evidenciou-se, por um lado, o impacto da criação do sistema como impulso à vivência de experiências democráticas. Por outro lado, também se verifica o interesse da governança municipal pela implantação da gestão sistêmica como condição para a reedição de práticas da barganha política na administrativa pública. Em face desse paradoxo, tecemos considerações na perspectiva de fomentar possibilidades à democratização da gestão educacional nessa municipalidade.

**Palavras-chave:** autonomia, poder local, gestão da educação no município, discurso.

**Abstract:** In this article, we question the discourse of local empowerment in the context of the creation of its own system of education in Fortaleza, Ceará State, Brazil. Based on the theory of discourse analysis as a methodological approach, it became clear on the one hand, the impact of the creation of the system as a boost to the experience of democratic experiences. On the other hand, it also confirms the interest of municipal governance for the implementation of systemic management as a condition to re-edit practices of political bargaining in the public administration. In the face of this paradox, we weave considerations in view of promoting opportunities for the democratization of the education management in this municipality.

**Keywords:** autonomy, local government, management education in the municipality, speech.

---

## Introdução

A motivação para desenvolver este estudo parte da constatação da dinâmica crescente com que os partícipes da escola e demais sujeitos sociais passam a disputar maior influência nos momentos de planejamento e decisão das políticas educacionais na esfera administrativa local, especialmente a partir dos anos 1980 com a redemocratização político-administrativa do País.

Faz-se importante reconhecer que o novo marco legal (Brasil, 2009, 1996), inspirado nas lutas pela redemocratização brasileira, mesmo resguardados os limites e condicionantes que

---

<sup>1</sup> Agradeço o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

<sup>2</sup> Universidade Federal de Pernambuco. Campus Universitário Recife, s/n, Cidade Universitária, 50670-901, Recife, PE, Brasil.

compuseram sua formulação, avança no sentido da garantia das condições objetivas para a descentralização da gestão educacional quando reconhece o Município como ente federado, dotado de autonomia, devendo assumir, prioritariamente, a responsabilidade com a promoção da educação infantil e fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado.

Diante deste cenário, o interesse dos pesquisadores em investigar os novos desafios da gestão da educação no âmbito do Poder Local tem sido demonstrado em estudos já realizados (Saviani, 1999; Souza e Faria, 2003; Vasconcelos, 2003; Andrade, 2010, entre outros). Os resultados dos trabalhos atestam o reconhecimento do processo de fortalecimento do *Poder Local*, sobretudo, no que diz respeito às novas atribuições das municipalidades no campo da gestão da educação, fato que tem sido retratado em conjunto com o debate sobre a descentralização administrativa dos serviços essenciais do Estado, instigando importantes mudanças no âmbito do financiamento e da consecução dos mecanismos de proposição, implementação e acompanhamento das políticas educacionais.

Faz-se importante explicitar que aqui concebemos o *Poder Local* como espaço público ocupado por sujeitos coletivos envolvidos com a gestão pública, rompendo-se com a lógica de uma participação planejada e regulada por lideranças governistas (Dombrowski, 2008). Nesse sentido, a (re)organização da educação municipal, a partir do advento de institucionalização do sistema próprio de educação, pressupõe o exercício da autonomia do *Poder Local*, através das instâncias de participação democrática (Sander, 1993; Bordignon, 2009).

Diante disso, uma questão fundamental norteou este estudo: *a criação de sistemas municipais de educação mobiliza o exercício da autonomia do Poder Local no que concerne à gestão da educação no Município?*

Delimitamos como campo empírico da pesquisa o município de Fortaleza, Ceará. A escolha se justifica pelo fato da criação do sistema próprio de educação ter sido materializada em sinergia com a instituição oficial dos elementos estruturantes da lógica sistêmica, a saber: criação de órgão gestor específico para a educação; reestruturação do Conselho Municipal de Educação (CME) e aprovação do Plano Municipal de Educação (PME).

Com efeito, nosso objetivo central neste estudo é analisar o processo de criação do Sistema Municipal de Educação de Fortaleza, bem como as nuances que permeiam o exercício de suas atribuições, por meio de seu órgão executivo e suas instâncias de interlocução com a sociedade civil organizada.

A constituição do *corpus* da pesquisa compreende dados documentais<sup>3</sup>, além da realização de entrevistas com pessoal estrategicamente posicionado na Secretaria Municipal de Educação, no Conselho Municipal de Educação (CME), na União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME/CE), na Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM/CE), e na União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/CE), considerando o período das políticas educacionais que se desenvolveram entre 2001 a 2010<sup>4</sup>.

Optamos pela realização de entrevista do tipo semiestruturada por nos permitir um nível de interação entre entrevistador e entrevistado que facilitasse a fluência das informações. Esse procedimento também permitiu que os entrevistados pudessem transcender o indagado sobre o advento de institucionalização do SMEF e suas implicações na gestão da educação municipal e na viabilização da colaboração com os demais entes federados, exigindo do pesquisador tanto a coerência com seus objetivos da pesquisa, quanto à habilidade de garantir a expressão autêntica do entrevistado.

O ambiente e os sujeitos deste estudo constituem um objeto de análise de natureza social, portanto, nos solicita o desenvolvimento da investigação qualitativa, por entendemos que esta perspectiva metodológica é a que melhor se coaduna ao reconhecimento de situações particulares, grupos específicos e simbólicos (Minayo, 1994).

A interpretação das entrevistas e dos documentos coletados foi desenvolvida por meio da *Análise de Discurso*, estabelecendo uma relação entre os depoimentos exteriorizados pelos sujeitos da pesquisa e os elementos que consideramos 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 de reprodução e de mudança social.

O discurso é aqui referido como construto que incorpora, além de signos que permitem sua decodificação, elementos constituídos e constituintes das práticas exer-

<sup>3</sup> Analisamos os seguintes documentos: (a) Lei municipal nº 9.317/2007, que institui o Sistema Municipal de Educação de Fortaleza e reformula o Conselho Municipal de Educação; (b) Lei Complementar nº 0039, que cria a Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza; e (c) Lei nº 9.441/2008, que aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências.

<sup>4</sup> Obtivemos 06 (seis) entrevistas, distribuídas da seguinte forma: (1) Gestora da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios – COPEM/CE (01 entrevista); (2) Secretária de Educação de Fortaleza (01 entrevista); (3) Assessor executivo da Secretária de Educação de Fortaleza (01 entrevista); (4) Presidente da UNCME (Seção Ceará) (01 entrevista); (5) Presidente do CME de Fortaleza (01 entrevista); (6) Presidente da UNDIME (Seção Ceará) (01 entrevista).

cidas nos momentos de sua exteriorização (Foucault, 2006, 2007). Por conseguinte, sua interpretação exige tanto a descrição do vocabulário, da gramática, da coesão e da estrutura textual, quanto a caracterização dos recursos que constroem e/ou (re)significam as práticas discursivas dos sujeitos sociais.

A concepção de discurso e a abordagem analítica proposta por Fairclough (2001) têm grande pertinência e contribuição para nosso estudo. Para o autor, a análise do discurso perpassa três dimensões, simultaneamente: texto, prática discursiva e prática social. A dimensão do *texto* cuida da análise linguística de textos. Fairclough (2001) esclarece que a análise textual pode ser organizada em quatro itens: vocabulário, gramática, coesão e estrutura textual. Do ponto de vista didático, esses itens podem ser imaginados em escala ascendente nas análises desenvolvidas pelo autor. Não obstante, “um texto só faz sentido para alguém que nele vê sentido, alguém que é capaz de inferir essas relações de sentido na ausência de marcadores explícitos” (Fairclough, 2001, p. 113).

A dimensão da *prática discursiva* especifica a natureza dos processos de produção e interpretação textual. Ao proceder às interpretações das práticas discursivas, objetiva-se o reconhecimento de que os significados que o discurso constitui e pelos quais é constituído transcendem o “valor limitado” pela qual uma língua pode ser concebida quando atrelada estritamente a um vocabulário documentado.

A dimensão da *prática social* cuida de questões de interesses na análise social, tais como as circunstâncias institucionais e organizacionais do evento discursivo. As implicações que destacamos na produção do discurso (as práticas discursivas) não são aqui concebidas como oposição à prática social. Pelo contrário, entendemos que no processo de interpretação do discurso perpassam, indubitavelmente, elementos constitutivos das práticas sociais, econômicas, políticas, culturais e ideológicas, que são manifestos por meio das práticas discursivas.

Em termos gerais, podemos dizer que essa nota epistemológica nos serve de forma adequada ao que estamos interessados; ou seja, é um procedimento metodológico eficaz para a análise do discurso das práticas discursivas na gestão da educação na cidade de Fortaleza. Nesse sentido, a densidade, o formato, a recorrência, assim como a produção e reprodução do discurso da autonomia

na gestão do sistema próprio de educação no município nos chamou a atenção para a relevância de sistematizar mais amiúde – sem receios de recorrer demasiadamente ao fato discursivo empírico – o material discursivo que ali circula.

## **Gestão sistêmica da educação: concepções e perspectivas**

O entendimento de sistema como discurso fundante que passa a ser incorporado no campo educacional denota um conjunto de atividades organizadas sob normas próprias, portanto, autônomas, mas também comuns a todas as suas instâncias. Partindo desse entendimento, Saviani (1999, p. 120) considera que um sistema de educação significa “uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, o planejamento”.

A compreensão de sistema de educação que passa a ser incorporada ao campo educacional 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)<sup>5</sup>. 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<sup>6</sup>.

Seguindo esse raciocínio, Gandini e Riscal (2007, p. 106) salientam que é possível afirmar a existência de um sistema “quando existem órgãos articulados, responsáveis pela detecção e análise de problemas, estudo de soluções e de sua viabilidade técnica e financeira que culminam com a apresentação de programas e projetos educacionais, em todos os níveis de ensino”.

Pode-se inferir que a lógica de ação sistêmica na educação reclama, indubitavelmente, o exercício da autonomia dos sujeitos coletivos envolvidos com a gestão pública, papel que se espera ser protagonizado pelos conselhos de educação. Cabe realçar que o princípio da *autonomia* é aqui referido como identidade/capacidade de autorregulação do sistema (Bordignon, 2009).

Tal requerimento consubstancia-se, por um lado, no pleito de que o sistema de educação não seja concebido como projeção fielmente reproduzida do contexto em que

<sup>5</sup> Quando nos referimos a um sistema de ensino, estamos indicando as escolas, prédios, equipamentos, bibliotecas, laboratórios, alunos, professores, funcionários, equipes administrativas e pedagógicas, currículos, conteúdos, metodologia, avaliação das instituições de educação, tanto públicas quanto privadas, de uma mesma rede de ensino (Vasconcelos, 2003, p. 110).

<sup>6</sup> É com base neste entendimento que Gadotti e Romão (1993, p. 75) explicam que os grandes sistemas escolares nacionais nasceram, em meados do século passado (século XIX), na Alemanha, Grã-Bretanha, França e Estados Unidos, com o fim de inculcar os ideais nacionais.

está inserido, o que o reduziria a condição de estrutura (Sander, 1993), e, por outro lado, na reafirmação de que sua consecução corrobore a constituição da realidade social com que se relaciona. Desse modo, o que se persegue é uma dinâmica na ação do sistema numa direção em que seus sujeitos possam compartilhar a construção da história social no *locus* onde se materializam os processos educativos.

É oportuno destacar que o papel que se reclama ao sistema de educação quanto à sua incumbência de interferir na realidade social, da qual é parte, numa perspectiva de operar meios que promovam sua transformação (Sander, 1993), insere-se no conjunto do movimento de redemocratização do País, do qual o ideal da participação social no espaço público é apresentado 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 a que estamos aqui nos referindo, começa a ser concebida paulatinamente. O processo nessa direção é viabilizado através do movimento de criação dos Conselhos Municipais de Educação, mesmo antes de uma legislação específica, uma vez que esta matéria apenas é contemplada no novo marco legal dos anos 1980/1990.

A possibilidade de o ente municipal criar seu sistema próprio de educação concretiza-se no Brasil numa conjuntura em que o Município ganha força e autonomia do ponto de vista geopolítico, conforme dispõe o artigo 18 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2009). Portanto, apesar de ter sido engendrado em conjunto com a criação dos demais espaços de participação, é somente no momento em que o Município ascende ao nível de ente federado autônomo que o Sistema de Educação é instituído e ganha condições de materialização no âmbito municipal como concepção gestonária que se inscreve na formação discursiva que enuncia a democratização da gestão pública.

É importante ressaltar que a opção do Município de criar seu sistema próprio de educação reclama a reorganização de sua estrutura organizacional, incluindo essencialmente o incremento das atribuições desenvolvidas pelo CME, a elaboração do PME e a impulsão ao *Regime de Colaboração* entre os entes federativos quanto ao processo de definição e execução das políticas educacionais (Cury, 2004; Souza e Faria, 2003). Entende-se que tais providências corroboram a construção de condições favoráveis para o cumprimento do princípio da autonomia, reconhecido aqui como propriedade inerente ao paradigma sistêmico de gestão da educação. Passaremos a abordar como a criação do Sistema Municipal de Educação de Fortaleza (doravante SMEF), campo empírico deste estudo, tem mobilizado

o exercício da autonomia dos sujeitos coletivos locais na gestão da educação nesta municipalidade.

## A incorporação da gestão sistêmica na educação de Fortaleza

O SMEF foi criado por meio da Lei Municipal nº 9.317/2007 (Fortaleza, 2007a). 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 e a regulamentação do PME por meio da Lei Municipal nº 9.441/2008 (Fortaleza, 2009). 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.

Quanto à contextualização da estrutura educacional, considerando o marco temporal que delimitamos para este estudo, tem-se o registro de que estavam matriculados na Educação Básica em Fortaleza 573.083 estudantes. Conforme preconiza o marco legal, a constituição do Sistema Municipal de Educação (SME), com representantes do governo e da sociedade civil organizada, tem como incumbência precípua a regulamentação do espectro que compreende o campo de atendimento prioritário da esfera local, no que concerne aos níveis e modalidades da educação (Saviani, 1999; Bordignon, 2009).

No caso de Fortaleza, o efetivo das matrículas que se encontra sob a jurisdição do SME é de 244.146 estudantes. Desse quantitativo, 181.930 estão matriculados no Ensino Fundamental em escolas municipais, correspondendo a 47% do total das matrículas neste nível de ensino. A Educação Infantil soma 62.216 estudantes, sendo 27.304 sob a responsabilidade do Poder Público Municipal e 34.912 atendidos pela rede privada de ensino. São ao todo 1.148 escolas em funcionamento para atender a essa demanda, distribuídas entre a rede municipal e a rede privada que compõe o SMEF.

Das 454 escolas mantidas pela prefeitura municipal, 259 são destinadas ao ensino Fundamental e 195 à Educação Infantil, enquanto que a rede privada mantém 694 escolas, sendo, assim, proprietária de 78% das escolas que atendem especificamente este nível de ensino.

Na sequência, analisaremos os depoimentos dos sujeitos da pesquisa sobre o contexto em que o SME foi proposto, assim como o impacto de sua criação para a educação no Município.

## Campo discursivo da implantação e consolidação do SMEF<sup>7</sup>

A justificativa que se infere das práticas discursivas dos sujeitos da pesquisa acerca do surgimento do SMEF toma como referência a própria evolução histórica da cidade, não propriamente relacionada a movimentos protagonizados pela sociedade civil organizada, mas pelo crescimento populacional e desenvolvimento econômico da cidade, constituindo-se elementos que reclamaram da esfera local a postura autônoma em relação ao conjunto de seus processos gestonários, dentre os quais se insere o campo educacional e, por conseguinte, a opção pela criação do sistema próprio de educação como mecanismo de formalização desse pleito político-administrativo.

O depoimento da 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 a seguir:

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).

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 (Dombrowski, 2008). 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.

Os próximos depoimentos permitem a compreensão de diferentes possibilidades quanto ao exercício da autonomia pelo Poder Local a partir da constituição do SMEF. Na fala a seguir, pode-se observar a força enunciativa da criação do sistema em Fortaleza como obtenção da independência local em relação ao Estado:

essa ideia da cidade veio fortalecida, uma parte, pelo próprio movimento do Governo Lula de fortalecer os municípios, e a gente tentando, realmente, como Governo Municipal, se descolar da tutela do Estado. Porque, mesmo a constituição colocando os entes federados como entes paralelos, na sua autonomia e etc., nós ainda temos uma herança muito perniciosa da tutela do Estado, muitas vezes estimulada, inclusive, pelo Governo Federal (Assessor executivo da secretária de educação de Fortaleza).

Tem-se inicialmente a menção à criação do SMEF como movimento correlato ao próprio fortalecimento dos municípios no âmbito do País. Associa-se a isso o interesse dos sujeitos vinculados à gestão municipal de *descolar-se da tutela do Estado*, o que significa não apenas *abdicar o amparo* que sempre coube ao ente Estadual de prover os municípios quanto às suas necessidades, mas, sobretudo, afirmar sua capacidade de se autogovernar, dirigindo-se segundo suas próprias leis, com rejeição às imposições restritivas de outro ente de poder federado.

Observa-se que o termo *tutela* não incorpora o seu significado de *proteção, amparo*. Na realidade, a con-

<sup>7</sup> As entrevistas analisadas nesta seção foram concedidas por sujeitos da pesquisa que exerciam, no ano de 2010, funções específicas nas instâncias que compõe nosso campo empírico, conforme identificação ao final de cada trecho analisado.

dição de tutelado é referida como situação de quem se encontra sujeitado às ordens de alguém que se posiciona hierarquicamente superior. Por conseguinte, esse grau de dependência da esfera local, exige o que a depoente chamou de uma relação muito boa com o governo do estado, expressão que também pode significar a adesão forçosa do governo local às políticas elaboradas pelo governo do estado. Desta feita, tal condição não se coaduna com o *status* de ente autônomo conquistado pelo Município.

O SMEF constitui-se, portanto, instrumento fundamental para a efetivação da “independência” Municipal no que se refere ao setor educacional. Como tem sido colocada, a expectativa da ação autônoma que se atribui ao modelo sistêmico, diz respeito especialmente a legitimação de espaços de poder decisório ocupados por sujeitos coletivos e pelo governo com finalidade de deliberarem sobre a Política Municipal de Educação (Bordignon, 2009).

Tem-se outra nuance da relação entre autonomia e a opção pelo SMEF no depoimento que segue:

há o sentimento de que é possível a autonomia com toda a sua relatividade que ela tem na sua essência e na sua natureza. Eu compreendo que são as pessoas que estão ali, que conhecem a realidade do Município, que tem mais condições de construir uma teoria local para a educação. É de fato a questão da agilidade. Primeiro, a norma a ser baixada por quem tem o pé, por quem vivencia e conhece aquela realidade, mesmo que alguém não tenha a formação maior para verificar isso. E segundo, é a agilidade nos processos. A gente sabe que o conselho estadual, eu falo da natureza técnico-pedagógica, sem falar da natureza da participação social que é extremamente importante, nesse viés, ele não tem tanta perna para dar conta (Presidente do CME).

A presidente do CME ressalta o sentido da autonomia Municipal com a mesma correlação com o ente Estadual, como o fez a entrevistada anterior. Contudo, é o próprio mérito dos sujeitos que atuam no âmbito do Poder Local que justifica tal atributo ao Município, que, como diz o texto, são eles quem conhece a realidade local, convivem cotidianamente com seus problemas e estão legitimamente habilitados a *construir uma teoria local para a educação*.

A ênfase que se faz notável nessa fala é a imprescindibilidade da atuação dos sujeitos coletivos para dar *agilidade aos processos* que envolvem a educação no município, 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 muni-

pal 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 (Sander, 1993). Esse entendimento da perspectiva de autonomia a ser exercida pelo SMEF é reiterado pela presidente da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, seção Ceará - UNCME/CE, especialmente no seguinte trecho de seu depoimento:

quando o município busca a criação do sistema de educação é porque ele deseja autonomia! Isso é o que a gente percebe em depoimentos, percebe nas práticas dos municípios. O fato de o município criar o seu sistema próprio, formar o conselho de educação municipal como órgão normatizador, isto, de certa forma, da certa autonomia. Então, dentro desse processo, o que eu acho que a gente pode colocar em primeiro lugar como algo, assim, glorioso, eu diria que é o próprio exercício da cidadania. Você perceber os conselheiros pensando e elaborando as políticas municipais... Lógico que isso numa visão articulada com os demais entes federados. É um grande sinalizador para a emancipação da educação (Presidente da UNCME/CE).

Acata-se, portanto, o juízo de que a autonomia que se toma como propriedade do sistema, é, na realidade, uma necessidade indubitável para que os sujeitos sociais possam agir sistemicamente, consolidando de fato, não somente de direito, a ascensão do Poder Local à condição de membro de um Estado que reconhece, no texto e nas práticas sociais, a imprescindibilidade do gozo de direitos representativos que lhe permite participar da vida política do Município.

Ainda sobre o tema da relação entre a instituição do SME pelo Município e o exercício da autonomia quanto à elaboração e execução de sua Política Educacional, consultamos o entendimento da União dos dirigentes Municipais de Educação, seção Ceará - UNDIME/CE, tomando por referência o caso fortalezense. A presidente deste órgão fez o seguinte pronunciamento:

eu entendo que a autonomia ela é muito limitada em função da própria concepção que tem os gestores municipais. Aí eu vou trazer a questão da autonomia juntando a questão

democrática. O que nós temos percebido, nessa questão de sistema, é que há um desejo de se ter um conselho, mas quando o conselho de fato se constitui, que assume o papel, ele às vezes passa a incomodar, inclusive ao próprio gestor. Então, muitas vezes nós temos percebido que não há um gestor interessado de ter um conselho mais fortalecido, em função desse nível, digamos assim, de observação de que esse conselho possa vir a ser para a própria gestão (Presidente da UNDIME/CE).

O elemento novo que aparece nesse depoimento é o embate, por vezes silencioso, entre o gestor (representante do governo) e o órgão responsável pela fiscalização, acompanhamento e controle social da gestão da educação no município (CME), a respeito da materialização da autonomia do SMEF para a organização da educação nesse ente federado. O cerne da discussão é algo nem sempre posto às claras que é a disputa pelo exercício da autonomia por parte do gestor, segundo os interesses mais imediatos do executivo Municipal, e por parte dos sujeitos que constituem o Poder Local.

É sobre esse aspecto que a entrevistada faz menção à vinculação entre os princípios da autonomia e o da gestão democrática. Os limites para a efetivação do primeiro se mantêm justamente pela inviabilidade do segundo, uma vez que a atuação de forma autônoma no âmbito do que se enuncia como gestão sistêmica somente é possível se a ação for protagonizada pelo conjunto dos sujeitos que representam os segmentos com assento no SME (Andrade, 2013), situação que, como diz esta representante dos secretários municipais de educação, *passa a incomodar, inclusive ao próprio gestor*.

O sentido da autonomia que se refere no discurso remete ao entendimento desse princípio como ação exercida pelos sujeitos nas práticas cotidianas da gestão da educação no município, portanto, para além da prescrição de ente autônomo que o Marco Legal estabelece para a esfera local. Trata-se de algo que independe, portanto, pelo menos primariamente, das dimensões populacionais e/ou da pujança econômica de cada Município, pois o que está em causa é a capacidade e disponibilidade para a organização dos sujeitos coletivos que são chamados a protagonizar essa ação (Vasconcelos, 2003), sobretudo em contextos em que as condições para o desenvolvimento da educação são adversas.

No caso de Fortaleza, essa arena de disputas, no que concerne ao protagonismo que envolve o exercício da autonomia de seu sistema, começa a se evidenciar mais recentemente uma vez que a própria organização do CME ocorreu por ocasião da criação do SMEF. O principal elemento do embate tem sido a requisição de melhores condições para o efetivo cumprimento das funções do

CME como pressuposto para postura autônoma no âmbito do sistema. O que ficou notável foi a demonstração dos conselheiros de educação (o representante do CME e o representante da UNCME/CE), no conjunto de seus depoimentos que analisamos, de que o grande desafio é justamente exercer a autonomia em relação à secretaria de educação, pleito que ainda não avançou a contento em face da dependência financeira do conselho para a realização de suas obrigações.

Conforme já ressaltamos neste texto, é garantido estritamente ao ente Municipal que optar pela criação de seu sistema próprio de educação o direito e, por conseguinte, a responsabilidade de auto-regular-se, diferentemente do Município que opta por permanecer sob a coordenação gestonária do ente estadual a que pertence (Bordignon, 2009). Com base nessa assertiva, consultamos a presidente da UNIDIME/CE sobre seu entendimento a respeito da legalidade do município que não tem sistema próprio de educação para autorizar, credenciar e supervisionar suas escolas, sabendo que tais funções devem ficar a cargo do conselho estadual. O trecho que selecionamos como síntese de sua resposta foi o seguinte:

*Ele só não faz isso!... O restante ele faz tudo. Porque a dependência do sistema quando não é criado é só da legalização das escolas, inclusive com uma limitação por parte do conselho estadual. Como eu te disse, considera a documentação sem nem ir *in loco*. Mas, do ponto de vista da atuação de suas políticas, o Município faz independente de ter sistema (Presidente da UNDIME/CE).*

Vê-se que a não mobilização para a criação do SME não é desinteressada. Trata-se de uma ausência que, como temos abordado, interessa ao gestor, pois lhe permite atuar segundo o que lhe aprouver. Cabe ressaltar, então, que tal situação vai *de encontro* à melhoria da qualidade social da educação, uma vez que a manutenção do vínculo com o ente estadual, já sabendo de seu distanciamento com os processos que se desenvolvem no contexto municipal, gera um quadro de abandono de etapas fundamentais para o avanço da educação, que são justamente as atribuições que se delega ao SME por meio de seu Poder Local (Sander, 1993; Bordignon, 2009).

Procuramos saber como esse tema tem sido compreendido pelos sujeitos da pesquisa que atuam na esfera estadual. Como será apreendido da fala a seguir, a possibilidade da criação do SME é tratada com a ressalva de que parte significativa dos municípios deve continuar sob a coordenação político-administrativa do sistema estadual. O depoimento da gestora da COPEM sintetiza esse ponto de vista:

acho que nem todos os municípios estão preparados para ter sistema. Fortaleza é um município com um grande número de habitante, veio construir agora seu sistema de educação. Muitos conselhos não são atuantes, muitos conselhos não são qualificados porque o município nem estava preparado, foi só aquela coisa: *ah, vamos fazer um sistema!* Eu acho que tem que ter um processo de amadurecimento, de crescimento do município para que ele crie o conselho e crie o sistema realmente que seja atuante. Eu não vejo como uma medida, assim, que vai impactar na qualidade da educação do município não. E os resultados na aprendizagem, os alunos não têm mostrado isso como um fator que seja relevante, e não há diferença entre o município que tem e o que não tem (Gestora da COPEM/CE).

A fala, apesar de utilizar-se, inicialmente, de argumentos sutis, como a alegação de que os municípios precisam estar amadurecidos (a decorrer de seu crescimento, desenvolvimento econômico), com seus conselhos qualificados e atuantes, o que fica perceptível é que seu discurso apresenta uma contraposição à possibilidade dos municípios instituírem seus sistemas de educação. No próprio trecho em análise essa posição se evidencia quando a presidente da COPEM expõe que *a criação do SME não constitui uma medida que vai impactar na qualidade da educação do município*.

Considerando-se que esta resposta da depoente foi elaborada a partir de nosso questionamento sobre como essa coordenadoria (COPEM), incumbida de promover a articulação entre o Estado e os municípios, percebe o exercício da autonomia daqueles que já instituíram seus sistemas, seu conteúdo enfatiza o descrédito dos SME, deixando a entender que, em matéria educacional, ainda não se tem, na esfera local, as condições necessárias para o reconhecimento da autonomia Municipal, o que em outras palavras quer dizer a defesa de que os municípios devem permanecer sob o comando do ente Estadual.

Por fim, cabe destacar as possibilidades e também os desafios que os sujeitos da pesquisa consideraram a respeito da perspectiva de consolidação do SMEF. Pode-se sintetizar que os avanços têm sido percebidos especialmente na composição da estrutura necessária para o desenvolvimento do controle social, sobretudo no que diz respeito ao acompanhamento das escolas sob a responsabilidade do ente Municipal. As observações sobre esta matéria, que inferimos das *práticas sociais*, permitem-nos considerar que tal reconhecimento constitui pleito que emerge organicamente do fortalecimento do Poder Local que, a despeito das limitações estruturais, tem conseguido manter uma agenda, parcialmente consonante com os pressupostos da gestão sistêmica.

O que se verifica no presente contexto é a mobilização por parte dos conselheiros municipais de educação na perspectiva de fazer valer a sua autonomia de fato, defesa que ganha reforço nas *práticas discursivas* que ponderam as limitações do Conselho Estadual para a realização do efetivo acompanhamento da educação no município, tarefa que é insistentemente confiada ao CME pela sua proximidade com as demandas locais, por conseguinte, pela melhor possibilidade de acompanhar o processo educacional no âmbito dessa esfera governamental.

## Considerações finais

Diante do exposto, pode-se afirmar que o processo de implantação do SMEF guarda estreita relação com a perspectiva de exercício da autonomia local quanto à iniciativa de proposição da Política Municipal de Educação, conforme explicitamos no início do texto (Cury, 2004; Souza e Faria, 2003). Esse movimento tem sido levado a efeito por meio da materialização de um dos fundamentos da gestão sistêmica, que é o incremento das atribuições do CME, incluindo-se a coordenação tanto da Conferência Municipal de Educação, quanto da elaboração do PME.

Não obstante, há ainda um grande desafio a ser superado no que diz respeito à garantia das condições objetivas necessárias para que o CME possa exercer suas prerrogativas em consonância com a dinâmica de acompanhamento da execução da Política de Educação inscrita no PME de Fortaleza, tomando por base a reconfiguração da ação do Conselho com o advento do SMEF (Saviani, 1999). A realidade é que as funções que o Conselho assumiu com o advento do sistema reclamam ampliação nos investimentos destinados ao provimento das atribuições exercidas pelos seus conselheiros.

Falta-lhe, até mesmo em função de sua dependência financeira, consolidar-se como Conselho de Estado, *status* que reclama o exercício da autonomia para fazer valer o crédito atribuído ao Poder Local (Dombrowski, 2008) para agir na perspectiva de desburocratizar o processo de atendimento das demandas educacionais da esfera local, resguardando a qualidade social dos serviços oferecidos, sobretudo, ao assumir a vigilância quanto ao cumprimento das obrigações por parte do conjunto dos sujeitos envolvidos no SMEF, especialmente a parte que cabe ao governo municipal.

A premissa de que na relação entre os sistemas não pode haver subordinação (Bordignon, 2009), uma vez que instituído o sistema, o município se subordina tão somente às leis e diretrizes nacionais, não mais de subordinação, com o estado, por exemplo, também é validada para o SMEF. Isso significa dizer que a função

a ser exercida pelo CME, quanto à apreciação sobre as condições de funcionamento das escolas, assim como a implementação de projetos pedagógicos pelas escolas, ação que já requer a participação do conjunto dos segmentos da comunidade local e escolar, constitui o cerne do movimento pro melhoria da qualidade social da educação fortalezense, em face de que o mote que se constata no PME dessa municipalidade é a exigência do cumprimento das normas legitimamente instituídas, portanto, tratando-se de uma iniciativa a ser empreendida necessariamente pelos sujeitos envolvidos com os processos educativos na esfera local.

## Referências

- ANDRADE, E.F. de. 2013. Ação colegiada como estratégia de democratização da gestão educacional. *Educação Unisinos*, 17(2):114-122.  
<https://doi.org/10.4013/edu.2013.172.04>
- ANDRADE, E.F. de. 2010. O modelo sistêmico no campo da educação municipal: o discurso e as práticas cotidianas na gestão educacional do Recife. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 26(1):137-150.
- BORDIGNON, G. 2009. *Gestão da Educação no Município: sistema, conselho e plano*. São Paulo, Editora do Instituto Paulo Freire, 128 p.
- BRASIL. 2009. *Constituição da República Federativa do Brasil: 1988*. Brasília, Senado Federal, 437 p.
- BRASIL. 1996. *Lei n. 9.394. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, Senado Federal, 94 p.
- CURY, C.R.J. 2004. Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas. In: N.S.C. FERREIRA; M.A. da S. AGUIAR, *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 4ª ed., São Paulo, Cortez, p. 43-60.
- DOMBROWSKI, O. 2008. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. *Revista de Sociologia e Política*, 16(30):269-281.  
<https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000100016>
- FAIRCLOUGH, N. 2001. *Discurso e mudança social*. Brasília, UNB, 316 p.
- FORTALEZA. 2007a. 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 dez.
- FORTALEZA. 2007b. Lei Complementar nº 0039. Cria a Secretaria Municipal de educação de Fortaleza. *Diário Oficial do Município*, Fortaleza, nº 13614, 13 de jul.
- FORTALEZA. 2009. Lei nº 9.441/2008. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Fortaleza, *Diário Oficial do Município*, nº 13.997, 05 de fev.
- FOUCAULT, M. 2007. *Arqueologia do saber*. 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense Universitária, 238 p.
- FOUCAULT, M. 2006. *A ordem do discurso*. 13ª ed., São Paulo, Edições Loyola, 80 p.
- GADOTTI, M.; ROMÃO, J.E. (orgs.). 1993. *Município e educação*. São Paulo, Cortez, 224 p.
- GANDINI, R.P.C.; RISCAL, S.A. 2007. A constituição do sistema de ensino paulista: das diretorias regionais e serviços de inspeção. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 23(1):105-120.
- MINAYO, M.C. 1994. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, Vozes, 80 p.
- SANDER, B. 1993. Sistemas e Anti-Sistemas na Educação Brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 74(177):335-370.
- SAVIANI, D. 1999. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação e Sociedade*, 20(69):119-136.  
<https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000400006>
- SOUZA, D.B.; FARIA, L.C.M. 2003. *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro, DP&A, 480 p.
- VASCONCELOS, M.C.C. 2003. Conselhos municipais de educação: criação e implantação em face das novas atribuições dos sistemas de ensino. In: D.B. SOUZA; L.C.M. FARIA (orgs.), *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro, DP&A, p. 107-122.

Submetido: 26/10/2014

Aceito: 02/04/2017