

**SISTEMAS MUNICIPAIS  
DE EDUCAÇÃO: IMPACTOS  
NA GESTÃO EDUCACIONAL  
NO ÂMBITO DO PODER LOCAL**

**A Série Estudos em Políticas Públicas e Educação** constitui-se espaço de divulgação de ideias, projetos e reflexões críticas sobre as políticas públicas e a educação. Estimular a produção do pensamento crítico, socializar textos que analisam as políticas de educação básica e superior, fomentar o debate de projetos e práticas emancipatórias, fazer circular estudos consistentes de novos pesquisadores, incentivar a socialização da reflexão teórico-metodológica sobre as políticas públicas e problematizar as perspectivas monocausais dos estudos das políticas públicas são os objetivos que ancoram a proposta da **Série Estudos em Políticas Públicas e Educação**.

(Coordenação: *Alfredo Macedo Gomes*)

EDSON FRANCISCO DE ANDRADE

**SISTEMAS MUNICIPAIS  
DE EDUCAÇÃO: IMPACTOS  
NA GESTÃO EDUCACIONAL  
NO ÂMBITO DO PODER LOCAL**

MERCADO<sup>®</sup>  
LETRAS

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Edson Francisco de Andrade

Sistemas municipais de educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local – Campinas, SP : Mercado de Letras, 2012. – (Série Estudos em Políticas Públicas e Educação)

Bibliografia.

ISBN 978-85-7591-244-7

1. Cidadania 2. Educação 3. Municípios – Governo e administração – Brasil 4. Planejamento educacional – Brasil I. Título. II. Série.

12-12131

CDD-370.981

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Gestão educacional municipal 370.981
2. Brasil : Municípios : Gestão pública : Melhoria na educação 370.981

*capa e gerência editorial:* Vande Rotta Gomide  
*preparação dos originais:* Editora Mercado de Letras

*Conselho Editorial*

Alfredo Macedo Gomes (coordenador, UFPE)  
Luiz Fernandes Dourado (Professor Titular UFG)  
Dalila Andrade Oliveira (Professora Titular UFMG)  
Janete Maria Lins de Azevedo (UFPE)

DIREITOS RESERVADOS PARA A LÍNGUA PORTUGUESA:

© MERCADO DE LETRAS EDIÇÕES E LIVRARIA LTDA.

Rua João da Cruz e Souza, 53

Telefax: (19) 3241-7514 – CEP 13070-116

Campinas SP Brasil

[www.mercado-de-letras.com.br](http://www.mercado-de-letras.com.br)

[livros@mercado-de-letras.com.br](mailto:livros@mercado-de-letras.com.br)

1ª edição

**outubro/2012**

IMPRESSÃO DIGITAL

– IMPRESSO NO BRASIL –

---

Esta obra está protegida pela Lei 9610/98.  
É proibida sua reprodução parcial ou total  
sem a autorização prévia do Editor. O infrator  
estará sujeito às penalidades previstas na Lei.

---

*Dedicatória*

*Aos meus queridos filhos Matheus e Edson Júnior,  
pela companhia indispensável.  
À minha esposa Cláudia, pelo empenho e torcida  
em todas as etapas desta empreitada.*

### *Agradecimentos*

Este livro foi resultado de minha tese de doutorado, que se realizou no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco (2008-2011).

Durante o desenvolvimento dos trabalhos de pesquisa e elaboração do texto contamos com a colaboração e incentivo de muitas pessoas, razão pela qual externamos nosso especial agradecimento.

Ao meu estimado orientador, *Prof. Dr. Alfredo Macedo Gomes*, que, sempre respeitando e incentivando a autonomia intelectual, soube orientar este trabalho com a sabedoria, sinceridade e paciência que lhe são peculiares.

A todas as pessoas e instituições que contribuíram para a realização desta pesquisa, fornecendo-me informações e documentos, em especial às secretarias de educação e os CME de Recife e Fortaleza, e as seções da UNCME em Pernambuco e no Ceará.

Aos *secretários de educação, assessores executivos de SEDUC, presidentes de CME, presidentes de seções da UNCME em Recife e em Fortaleza*, pelas entrevistas concedidas e, sobretudo, pela solidariedade com este nosso desafio.

Aos professores *Dr. Luiz Fernandes Dourado, Dra. Dalila Andrade de Oliveira, Dra. Janete Maria Lins de Azevedo e Dra. Alice Happ Botler*, pelas valiosas sugestões apresentadas do projeto à defesa da tese.

Aos professores vinculados ao Doutorado em Educação da UFPE, especialmente *Dra. Luciana Rosa Marques e Dra. Márcia Ângela Aguiar*, pelas importantes colaborações, principalmente em discussões acadêmicas que tematizaram questões pertinentes à nossa tese.

Agradeço, imensamente, a todos que contribuíram para o êxito deste projeto!

## SUMÁRIO

PREFÁCIO . . . . .	9
<i>Alfredo M. Gomes</i>	
INTRODUÇÃO . . . . .	13
A TEORIA DO DISCURSO E SUA INTERFACE COM O CAMPO DA PESQUISA EDUCACIONAL . . . . .	39
ESTADO E FEDERALISMO NO BRASIL . . . . .	69
O MODELO SISTÊMICO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO . . . . .	115
PODER LOCAL E REGIME DE COLABORAÇÃO NA GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL . . . . .	155
OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NAS CAPITAIS DO NORDESTE BRASILEIRO . . . . .	201

A OPÇÃO PELO SME EM MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS: A EXPERIÊNCIA DO RECIFE EM FOCO . . . . .	247
A OPÇÃO PELO SME EM MUNICÍPIOS CEARENSES: A EXPERIÊNCIA DE FORTALEZA EM FOCO . . . . .	327
CONSIDERAÇÕES FINAIS . . . . .	397
BIBLIOGRAFIA . . . . .	419

## PREFÁCIO

Sistemas Municipais de Educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local, de autoria de Edson Francisco de Andrade, é dedicado a explorar um tema complexo, espinhoso e extremamente atual, o federalismo e educação. É um tema que não se conhece por meio de fórmulas simplificadoras, que não se entende razoavelmente por meio de construções dicotômicas, tipo centralização-descentralização. Posicionar o tema em termos da centralização-descentralização implica cair em armadilha analítica que se distancia do pensamento crítico e relacional.

Nós somos conhecedores que a área de Educação, como campo de estudo, assim como áreas afins das ciências humanas e sociais, trilharam, com raras e boas exceções, o caminho das interpretações dicotômicas nas duas últimas décadas. Isto tem repercutido fortemente na qualidade dos trabalhos acadêmicos que, quando não peca pela dubiedade de imaginação teórico-conceitual e metodológica, peca pela ausência de rigor analítico-interpretativo, o que resulta no que se pode denominar de mimetismo acadêmico, que é a capacidade que o *homos academicus* desenvolve para sobreviver em

contexto acadêmico crescentemente competitivo e hiper-regulado. Em outras palavras, o mimetismo acadêmico é, no fundo, a incapacidade de produzir conhecimento relevante que contribui para des-cortinar novas dimensões e problemas da realidade estudada. A palavra-chave dessa prática acadêmica é vivência adaptativa.

Podemos afirmar, sem exagero, que a pesquisa de Edson Francisco de Andrade, defendida como tese de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, apresentada aqui na forma de livro, percorre caminhos teóricos, metodológicos e procedimentais que a torna original e inventiva, e por isso oferece uma contribuição relevante para o entendimento das questões centrais referentes aos problemas da gestão da educação no contexto do federalismo brasileiro. A preocupação ou inquietação do autor é eminentemente política e, portanto, só encontra “solução” na e por meio da Política: o exercício da autonomia do Poder Local – frente ao gigantismo do centralismo no Brasil – no que se refere à formulação, implementação e avaliação de políticas de educação precisa romper com as velhas práticas que historicamente a dominam, entre as quais se encontram o patrimonialismo, o clientelismo, o conservadorismo e o nepotismo. Para tanto, não devem ser procuradas soluções mágicas, nem receituários iluminados por organizações que não têm compromissos genuínos com os problemas reais das populações que se vinculam, pelo imaginário da Lei, aos territórios do Poder Local. Edson indica, a partir de vasto, sistemático e cuidadoso levantamento bibliográfico, que a democratização da educação é caminho que precisa ser perseguido e que tal processo é essencialmente processo pedagógico, cuja experiência aprendiz irá promover, como processo que é, as transformações que levarão a uma educação de qualidade. O problema é que o Brasil construiu, ao longo da sua história, tipos de centralismos político e financeiro que impedem o fortalecimento da cidadania ativa. O autor reconhece que apesar das mudanças que se processam com a Constituição de 1988, continuamos a vivenciar o fato do centralismo diretivo, cuja estrutura de arrecadação fiscal é o cerne do

poder político-estatal que se atualiza, mas sem provocar as transformações requeridas pela e para uma sociedade fundada na igualdade e justiça sociais.

Paradoxalmente, há demasiada evidência reunida pela literatura especializada que reconhece o processo de fortalecimento do Poder Local, porém no que diz respeito às novas atribuições das municipalidades no campo da gestão da educação, fato esse que tem sido retratado, conforme demonstra autor, como 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. O paradoxo é que já se caminha para quase duas décadas das chamadas medidas descentralizadoras, sem, contudo, realizar as mudanças necessárias nos mecanismos de financiamento que caracterizam o federalismo brasileiro.

Neste sentido, o foco de análise do presente estudo volta-se para o processo de criação e implementação dos sistemas municipais de educação e suas implicações para o exercício da autonomia e institucionalização do regime de colaboração entre os entes federativos, o que constitui a dimensão concreta para o trabalho de interpretação das práticas discursivas em torno do fortalecimento do Poder Local. Desta forma, são examinados (Capítulo 5) os sistemas municipais de educação das capitais situadas no nordeste brasileiro. Tal análise permite-nos compreender, de forma inquestionável, os movimentos realizados e o estágio atual dos sistemas municipais das capitais nordestinas, destacando-se a estrutura organizativa; os mecanismos de operacionalidade do regime de colaboração entre o Município, o Estado e a União; as perspectivas de atuação dos Conselhos Municipais de Educação; e os discursos dos gestores sobre o impacto da criação do sistema municipal de educação na gestão da educação municipal e na viabilização da colaboração com os demais entes federados. Em seguida, são analisadas as razões que levaram municípios pernambucanos (Capítulo 6) e cearenses (Capítulo 7) a optarem pela criação de sistemas municipais de educação. Considero

que esses dois capítulos são reveladores de questões e perspectivas que interessam não apenas aos estudiosos das políticas educacionais, mas a todos aqueles que buscam compreender como as opções políticas dos gestores das cidades impactam na gestão da educação. Isso ganha concretude na interpretação das experiências do Recife e de Fortaleza, porque desvela que tais opções formulam a partir do discurso da cidade ou sobre a cidade – cada cidade em sua singularidade histórica – o discurso que justificam as opções políticas realizadas. Isso significa que a interdiscursividade é, apesar do receio que causa em muitos pesquisadores, categoria imprescindível às análises das políticas públicas em educação. Dessa forma, estamos antecipando o que o/a leitor/a encontrará já nas primeiras páginas deste livro, o engajamento do autor com a teoria do discurso, não apenas como ferramenta metodológica, mas como uma forma de compreensão do mundo. As pesquisas no campo da educação, como bem se argumenta, encontram na teoria do discurso um enorme potencial de análise e interpretação, o que vem sendo demonstrado pelo crescente número de estudos que a ela recorrem, ou que buscam desenvolver teorizações relevantes que contribuem para o entendimento das políticas e práticas educativas.

Estou seguro que esse livro oferece uma contribuição original e bem fundamentada ao estudo da gestão da educação no âmbito do federalismo brasileiro, uma vez que não tangencia as questões centrais que envolvem temática tão complexa em face do regime federativo vigente, ao mesmo tempo em que defende a superação do atual impasse que demarca o processo de democratização da educação no Brasil e a melhoria efetiva da escola pública.

*Alfredo M. Gomes*

## INTRODUÇÃO

*A pesquisa é uma coisa demasiado séria e demasiado difícil para se poder tomar a liberdade de confundir a rigidez, que é o contrário da inteligência e da invenção, com o rigor, e se ficar privado deste ou daquele recurso entre os vários que podem ser oferecidos pelo conjunto das tradições intelectuais da disciplina [...] Apetecia-me dizer: “É proibido proibir” ou “Livrai-vos dos cães de guarda metodológicos”. (Bourdieu 2007, p. 26)*

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. As contribuições mais salutares sobre essa temática são encontradas em produções acadêmicas de intelectuais renomados (Cury 2010; Dourado 2007; Farenzena 2006; Bordignon 2009; Sander 1993; entre outros), assim como tem inspirado novos pesquisadores (Abrahão 2005; Rezende 2010; Gandini e Riscal 2007; entre outros) a se dedicarem ao estudo sobre os impactos das reformas educacionais ocorridas nos anos 1990, sobretudo no que diz

respeito às novas atribuições do poder local, no campo da gestão da educação, em face do novo federalismo que é desenhado com o advento da redemocratização brasileira.

A questão dos efeitos provenientes do pacto federativo, proposto na Constituição Federal de 1988, por meio do regime de colaboração entre as esferas de poder municipal, estadual e federal, vem constituindo campo de nossas preocupações de investigações, sendo, inclusive, objeto de pesquisa que investiga o modo como os municípios têm enfrentado as novas responsabilidades jurídico-políticas e administrativas no que se refere à criação dos seus sistemas de educação e à institucionalização do regime de colaboração com outros entes federativos, visando ao cumprimento de suas obrigações constitucionais com a educação infantil, o ensino fundamental e a educação de jovens e adultos.

A motivação para desenvolver esta investigação surgiu durante os trabalhos realizados para a elaboração da dissertação de Mestrado em Educação. Na referida pesquisa, examinamos diferentes pontos de vista sobre a experiência da descentralização de decisões no interior da escola, e também no espaço ampliado do Sistema de Educação do Recife. Em nossas conclusões, ressaltamos que o processo de democratização da gestão educacional ainda constitui um grande desafio, sobretudo no que concerne ao compartilhamento das decisões entre as instâncias de participação no interior do sistema de educação.

Desta feita, a relevância da realização desta pesquisa sobre os impactos da criação de sistemas municipais de educação no que concerne à gestão da educação no Município está ancorada na 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.

A Constituição, ao prescrever no Art. 22, inciso XXIV, que compete à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar

sobre educação, cultura, ensino e desporto (Art. 24, inciso IX); e que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (Art. 23, inciso V), firma a exigência de que cada ente federativo, ao instituir suas normas próprias sobre educação, atente para a observância dos princípios que regem a organização da educação nacional, o que requer, portanto, a necessária articulação para que o princípio da autonomia que resguarda a atuação das três esferas de poder não prescinda da unidade nacional.

Diante deste 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. Aborda-se, essencialmente, nessas pesquisas, o papel das instâncias de participação social no processo de democratização da gestão educacional (Andrade 2007; Teixeira, 2004; Lerclerc 2002); a política de financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo (Abrahão, 2005; Castro 2007; Pinto 2007); Federalismo e Relações intergovernamentais no Brasil (Abreu e Sari 1999; Carneiro 2002; Arretche 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; Bittar e Oliveira 2004); dilemas da reforma municipal no Brasil (Santos Junior 2001; Andrews 1998) e as relações entre sistemas de educação e planos de educação no âmbito dos municípios (Saviani 1999), entre outros.

Os resultados dos trabalhos que tratam dessas temáticas 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.

É importante destacar que as décadas de 1970 e 1980 marcaram a história recente do Brasil pelas lutas em favor do fortalecimento dos organismos da sociedade civil no sentido de ampliar o cânone democrático para além da instituição do parlamento. Tratava-se de colocar em evidência a perspectiva de atuação de sujeitos dispostos a participar do planejamento e das decisões nas instâncias deliberativas do Estado.

Todavia, faz-se importante ressaltar que durante os anos 1990, mais precisamente a partir da segunda metade da década, o sentido de descentralização, defendido pelos sujeitos sociais da perspectiva progressista, é ressignificado na lógica conservadora do governo Fernando Henrique Cardoso, caracterizando um novo quadro em que, no mesmo compasso em que crescia o interesse das classes sociais pela participação no interior das instituições públicas, as lideranças do Estado direcionavam seu foco para o *gerenciamento* da participação.

Para o cumprimento dessa perspectiva, o governo apresenta uma nova lógica de ação, como observa Azevedo (2002), na qual transfere parte substancial de suas responsabilidades para as esferas de poder municipal e estadual, assumindo, assim, o modelo gerencial das instituições públicas, justificando que o problema não é de escassez de recursos, mas, sim, de administração.

As reformas no âmbito da educação pública no Brasil, impulsionadas durante os 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 (Cooke 2004; Silva 2007). Nesse cenário, os valores definidos em âmbito mundial pelos organismos multilaterais envolvidos na gestão dos países subdesenvolvidos 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.

Ainda que se tenha o registro de que a forma de se fazer política no governo FHC 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, e, por outro lado, o exercício de controle pelo poder central, sob o discurso 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, conforme se observou, 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 nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, n.º 9.394/96).

Todavia, é imperativo destacarmos o dinamismo que constitui as práticas sociais que dão concretude ao processo de descentralização da gestão educacional, mesmo reconhecendo as inflexões por que passaram quando da incorporação desse termo no processo de reordenamento do papel do Estado. Nesse sentido, é pertinente afirmar que a descentralização não constitui um fim em si mesmo, mas um mecanismo que é viabilizado através das relações sociais estabelecidas entre sujeitos que incrementam sua ação à luz tanto de suas influências culturais, quanto de suas convicções político-ideológicas. Trata-se portanto, de um princípio que traz em si a possibilidade da contradição, sobretudo, como condição primária para fundar espaços de decisões sob a prerrogativa de acordos que se valem do jogo democrático (Bobbio 1986).

Partindo deste entendimento, faz-se importante reconhecer que o novo marco legal, inspirado nas lutas pela redemocratização brasileira – mesmo resguardados os limites e condicionantes que 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.

Os preceitos constitucionais (Art. 211, CF/1988; Art. 8º, LDB/1996) preconizam, expressamente, o regime de colaboração entre os sistemas de educação, o que permite inferir a possibilidade de decisões compartilhadas entre os entes federados, concebendo-os como iguais e autônomos entre si. O município pode decidir entre as três possibilidades previstas na LDB/96, quais sejam: a) instituir o próprio sistema de educação; b) integrar-se ao sistema estadual de educação; c) compor com o estado, no âmbito de seu território, um sistema único de educação básica. Nesse sentido, compreendemos, como Sarmiento (2005), que a criação dos sistemas municipais de educação pode ser entendida como a opção do município em assumir a autonomia em relação à Política Educacional, tendo como pressuposto a participação de setores da comunidade nos Conselhos Municipais de Educação.

Não obstante, os estudos sobre a gestão dos sistemas de educação indicam que o rumo dado à apropriação das possibilidades de descentralização das políticas educacionais no âmbito do poder local ainda se confronta com obstáculos de caráter histórico, político e cultural (Capanema 2004; Otranto 2006; Krawczyk 1999). Isto significa que há dimensões a serem analisadas no contexto político-social em que cada sistema municipal de educação está inserido. Para Sarmiento (2005), nos municípios que vieram respondendo afirmativamente às políticas de municipalização ao longo das últimas décadas e que contavam com uma rede estruturada de escolas, inclusive com conselho de educação em funcionamento, a política de municipalização foi enfrentada com a criação do sistema, significando a confirmação de uma autonomia que já vinha sendo gestada.

É possível afirmar que nos contextos em que prevalece a desarticulação entre as instâncias envolvidas com a educação, a

municipalização induzida conseguiu, mais efetivamente, ofuscar a compreensão do significado de Sistema Municipal de Educação como opção autônoma na condução da política educacional. Nesses espaços, em conformidade com as assertivas de Duarte (2005), a crise da gestão da educação pública amparou-se na mercantilização das relações sociais, o que implica, portanto, pôr em discussão, na atual conjuntura, as medidas da política de financiamento subordinadas às preocupações com a adoção de um planejamento político-educativo de ações intergovernamentais. Assim, a construção de rupturas com a lógica gerencial, presente no período anterior, requer a efetivação de ações supletivas e redistributivas da União mediante investimentos em projetos e programas de superação das desigualdades entre os sistemas de educação.

Tais considerações nos instigam ao estudo sobre o movimento de criação dos sistemas municipais de educação, assim como as nuances que permeiam o exercício de suas atribuições, sobretudo aquelas vinculadas à perspectiva de materialização do regime de colaboração entre as esferas do poder federativo, no sentido da universalização da qualidade do ensino público, através da superação de decisões impostas ou da simples transferência de encargos, sem que haja a distribuição devida dos meios e recursos necessários. Da mesma forma, é desejada a garantia de participação da sociedade civil, através dos seus conselhos, com a perspectiva de democratização do exercício do poder nas instâncias deliberativas dos sistemas de educação.

Diante disso, uma questão fundamental norteou a pesquisa: *Como os sistemas municipais de educação se organizam para o exercício da sua autonomia e para a implementação do regime de colaboração com os demais entes federativos no que concerne à gestão da educação municipal?*

Em nossa tese, consideramos, inicialmente, que embora o processo de criação dos sistemas municipais de educação tenha sido engendrado com a perspectiva de assegurar aos municípios o direito de emitir diretrizes educacionais, cujas regulamentações e normas

sejam previstas por seus próprios órgãos normativos, os conselhos de educação, além de se constituírem em mecanismos de viabilização do regime de colaboração – não obstante, sua implantação, inúmeras vezes sob tutela do governo local –, provavelmente buscam responder, mais enfaticamente, aos interesses do governo municipal. Isso pode ser explicado pela possibilidade que a opção pelo sistema gera para garantir autonomia para propor e implementar a Política Municipal de Educação.

Nesse sentido, é pertinente destacar, por um lado, o fato de que as forças políticas que atuam no âmbito da esfera local reagem ao fenômeno da municipalização na intenção de pôr em relevo as dificuldades financeiras enfrentadas pelos municípios no que se refere ao provimento das novas atribuições com o ensino fundamental. Todavia, essa “voz” parece não pretender acertos quanto à colaboração com os entes estadual e federal, em face das disputas por projetos políticos instituídos a partir de campos políticos e ideológicos, em muitos casos, concorrentes.

Por outro lado, as relações entre os três níveis de poder federado ainda são pautadas pelo exercício descendente do poder, manifesto através de decisões impostas pela esfera administrativa hierarquicamente mais elevada, ou da simples transferência de encargos, sem que haja a distribuição devida dos meios e recursos necessários. Pode-se afirmar que há, neste contexto de relações, uma situação em que a colaboração entre o Município, o Estado e a União é circunscrita à distribuição de matrículas do ensino fundamental, sem que haja iniciativas para a elaboração de uma agenda programática de intervenções, acordada entre tais esferas, de modo a se explicitar o que e como serão levadas a efeito as ações necessárias à melhoria não somente do atendimento às demandas específicas de níveis e modalidades do ensino, mas, sobretudo, do provimento de meios que corroborem a conquista de resultados exitosos no que toca aos parâmetros almejados de qualidade social na educação.

Decorre desta primeira dimensão da tese o entendimento de que, embora tenhamos o regime de colaboração preconizado no

artigo 211 da Constituição Federal, e reafirmado no artigo 8º da LDB, fundando, portanto, o marco a partir do qual deverá ser estabelecida a corresponsabilidade entre Estados, Municípios e União, o que se constata é a indefinição do que cabe a cada instância de poder, sobretudo quando se refere à constituição de instrumentos que explicitem os papéis específicos de cada esfera administrativa, assim como as ações que serão pactuadas entre os sistemas de educação com o fim de atingir o atendimento de toda a educação básica no âmbito municipal.

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 educação como um importante mecanismo de democratização da educação, apresentamos o interesse em investigar o modo como tais sistemas têm se organizado e operado, 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.

Face ao exposto, *o objetivo geral deste trabalho* é analisar o processo de criação dos sistemas municipais de educação e suas implicações no exercício da autonomia do Poder Local e na institucionalização do regime de colaboração entre os entes federativos. Temos como *objetivos específicos*:

1. Conhecer as características dos municípios e suas implicações no processo percorrido para a criação e implementação de seus sistemas de educação.
2. Examinar os sistemas municipais de educação quanto à sua estrutura organizativa e mecanismos de operacionalidade do regime de colaboração entre o Município, o Estado e a União.
3. Compreender a perspectiva de atuação do Conselho Municipal de Educação, face à criação do sistema municipal de educação.

4. Analisar as concepções dos gestores sobre o impacto da criação do sistema municipal de educação na gestão da educação municipal e na viabilização da colaboração com os demais entes federados.
5. Examinar os impactos da criação do sistema próprio de educação nos municípios de Recife e Fortaleza.

Nossa referência para tais questões baseia-se na concepção de que o papel a ser desenvolvido pelos sistemas municipais de educação deve amparar-se em ações conjuntas que compreendam a divisão de responsabilidades pela oferta da educação básica entre as esferas de poder, respeitando-se o preceito da redistribuição de recursos para que cada ente federativo possa elaborar seu Plano Educacional e prover as condições necessárias para a sua execução.

Desta feita, justificamos a relevância deste estudo pela sua interlocução com o debate sobre o processo de descentralização da gestão educacional, sobretudo no que se refere à reflexão a respeito das possibilidades para a implementação do pacto federativo enquanto mecanismo de viabilização de políticas educacionais no âmbito do Poder Local. Esperamos que os resultados deste trabalho se tornem um importante subsídio para as municipalidades e os seus sujeitos sociais, no que concerne à construção orgânica de propostas (viáveis e concretas), integradas com a luta pela melhoria da qualidade do ensino nas escolas públicas e com a democratização da sociedade.

### *Tessitura da pesquisa*

Em conformidade com os objetivos elencados neste estudo, a coleta e sistematização dos dados que constituíram o *corpus* da pesquisa,<sup>1</sup> foi desenvolvida por meio da complementaridade entre as

---

1. Intitulamos construção do *corpus*, com base em Barthes (*apud* Bauer e Aarts 2002, p. 44), que expõe a noção de *corpus* como “uma coleção finita de

abordagens qualitativa e quantitativa. Entendemos que ao não isolarmos uma abordagem da outra, mas as concebemos como somatório em que os dados quantitativos podem corroborar com a percepção da totalidade do objeto de estudo estamos reconhecendo que ambas não se excluem mutuamente.

Desta feita, consideramos apropriadas as sugestões de procedimentos para a construção de *corpus* nas Ciências Sociais, apresentadas por Bauer e Aartes (2002), ao sublinhar três aspectos como essenciais: relevância, homogeneidade, e sincronicidade. Segundo o autor, proceder a uma adequada seleção dos recursos que constituirão o *corpus* exige um trabalho de análise, considerando-se que,

em primeiro lugar, os assuntos devem ser teoricamente relevantes, e devem ser coletados a partir de um ponto de vista apenas [...] em segundo lugar, os materiais de um *corpus* devem ser tão homogêneos quanto possível [...] e em terceiro lugar, os materiais a serem estudados devem ser escolhidos dentro de um ciclo natural: eles devem ser sincrônicos. (Bauer e Aartes 2002, pp. 55-56)

Percebe-se que o processo de agrupamento dos dados, conforme apresenta Bauer e Aartes (2002), toma como base da seleção apenas aqueles estritamente correlatos ao objetivo do estudo. Esse movimento exigiu constante reflexão sobre o que se pode considerar conteúdo pertinente ao tema proposto nesta tese. Para tanto, consideramos como campo conceitual que corrobora o entendimento do objeto de estudo as concepções relacionadas aos seguintes temas: *Federalismo, Modelo Sistêmico de Gestão, Poder Local, Regime de Colaboração, Municipalização, e Descentralização*. Portanto, o aspecto “relevância”, apresentado por Bauer e Aartes (2002), coaduna-se com o que também ressaltamos sobre a exigência de que a coleta considere tão-somente os dados de uma mesma natureza.

---

materiais, determinada de antemão pelo analista, com (inevitável) arbitrariedade, e com a qual ele irá trabalhar”.

Isto significa que os diversos tipos de materiais que coletamos (documentos, entrevistas, questionários, imagens, noticiários, entre outros) precisaram ser agrupados de maneira que pudessem, em suas especificidades, realçar nuances sobre o objeto que pretendíamos construir. O último aspecto trata da necessidade de que seja definido o marco temporal que circunscreverá a coleta. Este tópico, além favorecer a objetividade do olhar sobre o campo de estudo, também auxilia os procedimentos de seleção a partir do qual será computada como relevante e pertinente a natureza dos materiais que constituirão o *corpus*.

Nosso trabalho de construção do corpus neste estudo teve como foco analisar o processo de criação e implementação do sistema próprio de educação no âmbito do poder local, buscando interpretar os desafios e as possibilidades que esta opção suscita para a materialização do regime de colaboração entre as três esferas de poder. O estudo envolveu os sistemas municipais de educação de Fortaleza e Recife, tendo como marco temporal da pesquisa o período que se inaugura com o marco legal, estabelecido com a Constituição Federal de 1988.

O ambiente e os sujeitos deste estudo constituem um objeto de análise de natureza social, portanto, requer o enfoque qualitativo, não obstante sejam os dados quantitativos aqui tratados como uma das formas de expressão do social. Por partirmos deste juízo, consideramos pertinentes as colocações de Minayo (1994, p.32) sobre as relações entre abordagens qualitativas e quantitativas: a) que as duas metodologias não são incompatíveis e podem ser integradas num mesmo projeto; b) que uma pesquisa qualitativa pode conduzir o investigador à escolha de um problema particular a ser analisado em toda sua complexidade, através de métodos e técnicas quantitativas e vice-versa; c) que a investigação qualitativa é a que melhor se coaduna ao reconhecimento de situações particulares, grupos específicos e simbólicos. Desta feita, “em lugar de se oporem, as abordagens qualitativas e quantitativas têm um encontro marcado tanto nas teorias como nos métodos de análise e interpretação” (Minayo 1994, p. 32).

Nesse sentido, acreditamos que o caráter de multimétodo (Guba e Lincoln 1994) que optamos como procedimento metodo-

lógico corroborou para a ampliação da amostragem e tornou a análise dos dados mais consistente. Isto significa dizer que os dados quantitativos, recolhidos através da administração de questionários, versando sobre os aspectos mais abrangentes em relação ao objeto de estudo, permitiram uma percepção mais ampla do contexto da pesquisa. Além disso, os dados qualitativos obtidos através das entrevistas dos sujeitos foram analisados em conjunto com a realidade expressa no conteúdo sistematizado através da abordagem quantitativa.

Em nossa análise sobre o processo de criação e implementação dos sistemas municipais de educação consideramos imprescindível o exercício de interpretação do discurso que é proferido, mas também do que se infere das práticas sociais. Esse movimento tem por perspectiva captar não só a aparência do fenômeno, como também sua essência, procurando explicar sua origem, suas relações, suas mudanças (Trivinõs 1987). Em face desse entendimento, as informações exteriorizadas nos momentos formais dos encontros com os sujeitos constituíram os elementos essenciais dos registros deste estudo. Entretanto, estivemos atentos ao discurso não exposto verbalmente, mas do qual pudemos inferir significados advindos das posturas político-ideológicas exercidas na relação entre sujeitos pertencentes a diferentes instituições que constituem os campos discursivos. Conforme Chizzotti (1998, p. 84), “na pesquisa qualitativa todos os fenômenos são igualmente importantes e preciosos; a constância das manifestações e sua ocasionalidade, a frequência e a interrupção, a fala e o silêncio. É necessário encontrar o significado manifesto e o que permanece oculto”.

### *A constituição do corpus da pesquisa*

Os dados que compuseram o corpus desta pesquisa foram obtidos através do trabalho de observação do campo, da coleta de documentos, da realização de entrevistas e da administração de questionários. Tanto a atenção aos fatos observáveis do estudo quan-

to à análise dos documentos envolveram contatos interinstitucionais, considerando-se, inclusive, consulta aos órgãos que integram as esferas de poder Municipal, Estadual e Federal.

Realizamos 09 (nove) visitas ao campo da pesquisa no estado do Ceará e 12 (doze) no estado de Pernambuco, no período de julho de 2009 a junho de 2010. As atividades da coleta dos dados envolveram visitas aos municípios que criaram Sistemas Municipais de Educação (doravante SME) nestes dois estados, acompanhamento das conferências estaduais de educação durante todo o período desses eventos, sediados tanto em Pernambuco quanto no Ceará, observação da operacionalidade da gestão sistêmica em Recife e em Fortaleza, além da realização de entrevistas.

O trabalho de observação cumpriu os objetivos de conhecer as características dos municípios e suas implicações no processo percorrido para a criação e implementação de seus sistemas de educação, mas também de examinar a estrutura organizativa e as condições de funcionamento das instâncias que compõe os SME de Recife e Fortaleza.

As entrevistas foram desenvolvidas nos seguintes órgãos dos estados do Ceará e Pernambuco: secretarias de educação (municipal e estadual), Gerência de Articulação Municipal, Conselho Municipal de Educação e União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME). Os questionários foram administrados nos conselhos municipais de educação de Fortaleza e Recife, conforme descrição apresentada mais adiante.

Iniciamos nossa abordagem ao campo da pesquisa por meio da coleta de dados referentes ao aporte documental que realça o advento de surgimento do sistema de educação no âmbito municipal, além de tratar da perspectiva de suas relações com os demais entes federados. O quadro a seguir apresenta os tipos de textos coletados, assim como as indicações de aspectos analisados:

## Caracterização dos documentos analisados

Titulo	Caracterização	Aspectos da análise
Lei Orgânica do Município	Estabelece parâmetros para a expedição do plano diretor da cidade, destinado a garantir a execução de políticas públicas para cada setor da administração pública municipal, instituindo e organizando os serviços imprescindíveis à consecução de seus objetivos. Dentre as suas competências, destacam-se a definição do orçamento municipal, prevendo a receita e fixando a despesa, consoante o planejamento adequado, além da prescrição dos critérios para a celebração de convênios com instâncias do setor privado e da cooperação com as demais esferas da administração pública.	Concepção da Gestão da Educação para o município e sua implicação para a instituição, ou não, do sistema de educação próprio. Forma de abordagem do Regime de Colaboração.
Plano de Ações Articuladas (PAR)	Consiste em um conjunto de ações elaboradas por uma equipe técnica constituída no âmbito da administração municipal.* A elaboração do PAR leva em consideração os dados demográficos e educacionais quantitativos do Município, considerando-se quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e Avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos. O PAR é apresentado como mecanismo de viabilização da cooperação entre os entes federados para a melhoria do IDEB.	Diagnóstico da situação educacional do SME; Descrição das ações a serem executadas, atribuindo-se atenção especial aos mecanismos e estratégias de colaboração entre os entes federados.

\* A equipe técnica local é composta pelo dirigente municipal de educação, técnicos da secretaria municipal de educação e representantes dos diretores de escola, dos professores da zona urbana e da zona rural, dos coordenadores ou supervisores escolares, do quadro técnico-administrativo das escolas, dos Conselhos Escolares e, quando houver, do Conselho Municipal de Educação.

<p>Lei de criação do Sistema Municipal de Educação</p>	<p>Constitui a base normativa que explicita a opção do Poder Local, por instituir seu sistema próprio de educação, apresentando o conjunto de seus elementos: a) materiais (instituições, equipamentos, bibliotecas, laboratórios), b) humanos (alunos, professores, equipe diretiva, funcionários), e c) ideais (leis, normas, currículos, metodologias, avaliações, órgãos administrativos e normativos). Este dispositivo legal resguarda-se na perspectiva de que a definição da Política Educacional é resultante de inúmeros processos de negociação, disputa e ressignificação em diferentes níveis e instâncias de participação social.</p>	<p>Concepção em que o modelo sistêmico é apresentado para o campo da educação municipal. Indicação de mecanismos de colaboração com os demais entes federados.</p>
<p>Regimento do CME</p>	<p>Apresenta aspectos normativos quanto à natureza, organização e competências do CME. Dentre as informações concernentes as suas disposições fundamentais, destacam-se o papel a ser exercido na sua relação com a Secretaria Municipal de Educação, bem como no exercício da permanente cooperação com os sistemas Federal e Estadual de Educação.</p>	<p>Papel estratégico assumido a partir da criação do SME.</p>
<p>Plano Municipal de Educação</p>	<p>Trata-se de um planejamento conjunto do governo com a sociedade civil (CME, associações, sindicatos, Câmara Municipal, diretores das escolas, professores e alunos, entre outros), tendo por perspectiva, garantir a efetivação de diretrizes e ações no âmbito da educação municipal, em consonância com os planos nacional e estadual de educação. Sua aprovação pelo poder legislativo, transformando-o em lei municipal sancionada pelo chefe do executivo, confere poder de ultrapassar diferentes gestões.</p>	<p>Concepção de Política Educacional e sua relação com a perspectiva de gestão sistêmica. Proposição de ações estratégicas em cooperação com os demais entes federados.</p>

Fonte: Formulação do autor

O trabalho de análise dos dados extraídos de fontes documentais inerentes ao campo em que estão instituídos os sistemas municipais de educação tem como interesse o exame comparativo dos sistemas municipais de educação quanto à sua estrutura organizativa e especificidades com que trata do regime de colaboração entre o Município, o Estado e a União. Assim, nesta etapa do estudo atribui-se atenção aos aspectos gramaticais que dão sentido à estrutura textual dos documentos (sobretudo a influência como a escolha e a disposição dos vocábulos interfere na produção de sentidos feita pelos interlocutores), além da interpretação dos enunciados que perpassam a construção de diferentes documentos.

É importante pontuar que o discurso veiculado através dos documentos e de sua apropriação é constituído por ideologias que cumprirão seus efeitos de forma mais eficaz quando da sua inferência nas práticas discursivas exercidas, sobretudo nas instâncias com poder decisório, considerando-se, inclusive, sua ressignificação em função dos diferentes campos ideológicos com que seus sujeitos se vinculam. Esse fato ilustra nossa consideração de que a produção e reprodução do discurso, nesse caso do aporte documental, como em outras construções discursivas, constituem campo de disputa.

Portanto, consideramos imprescindível partir do princípio de que a elaboração de documentos requer cuidados com os rigores da “ordem do discurso” (Foucault 2006) impostos pelo lugar (concreto ou simbólico) em que o instrumento documental é elaborado. A esse respeito, salienta-se que o esforço que cada grupo, em disputa no campo discursivo, mobiliza, com o intento de naturalizar sua posição ideológica, perpassa o movimento de controle sobre o que se pode pôr em discussão. Esse trabalho corresponde a um exercício que tem por função ocultar posições assumidas por quem exerce a autoria do discurso, de modo que a apreensão da mensagem seja difundida como que destituída de interesses.

Assim, um texto produzido em uma instância governamental, ainda que congregue toda uma carga ideológica que se vincula ao grupo no poder, precisa incorporar um conjunto de enunciados que

transcenda o conjunto das convicções circunscritas a este único grupo. Na realidade, o que se apresenta como *caracterização* dos documentos traduz a constituição do discurso que, em princípio, congrega a conciliação das pretensões dos diferentes grupos, ainda que persistam discordâncias. O mecanismo que serve a esse propósito é a “interdição” (Foucault 2006). O processo de interdição na produção do documento constitui um importante procedimento de exclusão sobre o que é preciso ser deixado de fora da comunicação, ou seja, silenciado em função, sobretudo, das reações contrárias que a interpretação do texto pode suscitar.

Desse modo, podemos dizer que os *aspectos a serem considerados na análise* dos documentos pressupõem atenção às regras de formação a partir das quais se tem a convergência de enunciados sob o contorno de um acontecimento que respalda a essência da mensagem que se pretende difundir nas práticas discursivas e sociais. Essa nossa tarefa minuciosa pautou-se no entendimento de que um mesmo enunciado circula por diferentes discursos, podendo ora permitir, ora impedir a realização de um desejo, pois sua requisição entra na ordem das contestações e das lutas, tornando-se tema de apropriação e de rivalidade, como nos ensina Foucault (2007). Sendo assim, a análise dos enunciados reunidos em torno de uma proposição a ser manifesta através de um documento exige não somente o reconhecimento de fragmentos textuais de outros textos, mas, sobretudo, o sentido com que é correlacionado no discurso em estudo.

Quanto às instâncias e seus respectivos sujeitos que compõem o campo da pesquisa, sistematizamos da seguinte forma:

- a) *As Secretarias Municipais de Educação de Fortaleza (CE) e Recife (PE)*. Selecionamos, desta instância, os atuais gestores, assim como os ex-secretários de educação que ocuparam o cargo durante o movimento de criação dos sistemas de educação. Entendemos que a colaboração destes sujeitos nos ajuda a perceber, parcialmente, a dinâmica que envolveu o processo de institu-

cionalização do modelo sistêmico da gestão da educação municipal, além da perspectiva que se assume quanto ao exercício da colaboração com os sistemas de educação sob jurisdição das demais esferas administrativas.

- b) O *Conselho Municipal de Educação (CME) de Fortaleza/CE e de Recife/PE*. Incluímos esta instância por considerarmos sua relevância tanto no processo de regulamentação dos sistemas municipais de educação emergentes, quanto na interlocução entre as instâncias de representação da participação social e a Secretaria de Educação na formulação, acompanhamento e avaliação da Política Educacional local.
- c) *As seções da União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) nos Estados do Ceará e de Pernambuco*. A coleta de dados neste órgão se justifica pela relevância das informações que estes dispõem no que diz respeito à dinâmica de implementação dos SME e dos CME nas unidades federativas em que desenvolvemos a pesquisa de campo, permitindo estabelecer paralelos com os municípios escolhidos para maior aprofundamento do estudo.

Nossa abordagem aos sujeitos da pesquisa vinculados a essas instâncias foi desenvolvida por meio de entrevistas e questionários. Optamos pela realização de entrevista do tipo semiestruturada como um recurso teórico-metodológico de coleta dos dados qualitativos de nosso estudo, por permitir um nível de interação entre entrevistador e entrevistado que facilita a fluência das informações, inclusive oportunizando aos sujeitos da pesquisa as colocações que transcendam o indagado, exigindo do pesquisador tanto a coerência com seus objetivos quanto a habilidade de garantir a expressão autêntica do entrevistado.

A entrevista semiestruturada, de acordo com Triviños (1987), é um dos principais recursos que o investigador pode utilizar como técnica de coleta de dados. A esse respeito o autor acrescenta que

podemos entender por entrevista semiestruturada, em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar da elaboração do conteúdo da pesquisa (Triviños 1987, p. 146).

A realização das entrevistas tem por perspectiva conhecer e analisar as concepções dos gestores sobre o advento de institucionalização do sistema municipal de educação<sup>2</sup> e suas implicações na gestão da educação municipal e na viabilização da colaboração com os demais entes federados.<sup>3</sup> Para tanto, subdividimos o roteiro em três blocos. O primeiro aborda o processo de criação e funcionamento do SME, considerando aspectos relacionados à legalização do mo-

- 
2. Registramos que, mesmo com nossa insistência ao longo de quatro meses, não foi possível realizar a entrevista com o secretário de educação de Recife (2009). O referido gestor indicou uma de suas assessoras do Núcleo de Gestão Democrática da SEDUC/Recife, com a justificativa de que a mesma acompanhou a história da criação do SME nessa municipalidade.
  3. Obtivemos 15 (quinze) entrevistas, realizadas entre julho e dezembro de 2009. Os sujeitos deste corpus da pesquisa são os seguintes: Secretário executivo adjunto do MEC/SEB; Gestora da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios – COPEM/CE; Gestor da Gerência de Articulação dos Municípios – GAM/PE; Secretária de educação de Fortaleza; Assessor executivo da secretária de educação de Fortaleza Assessora do secretário de educação do Recife; Ex-secretário de educação do Recife; Presidente da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME; Presidente da UNCME (Seção Ceará); Presidente da UNCME (Seção Pernambuco); Presidente do CME de Fortaleza; Presidente do CME de Recife; Ex-presidente do CME de Recife; Presidente da UNDIME (Seção Ceará).

delo sistêmico no âmbito do Poder Local e ao papel que o conselho municipal passa a exercer nesse contexto.

O segundo bloco é composto por questões que exploram nuances relacionadas ao planejamento e gestão do SME. Inclui-se, nesse tópico, a dinâmica de participação social e os mecanismos/estratégias que a gestão municipal reconhece no processo de proposição e definição das políticas educacionais para o município. O último bloco contém questões sobre o tema ‘regime de colaboração’. Esta etapa da entrevista atenta para os seguintes aspectos: a) o impacto da instituição do sistema na relação entre o Município, o Estado e a União, no que se refere à garantia da educação básica; b) divisão de competências e mecanismos de colaboração entre os níveis de governo; e c) efeitos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) na gestão do sistema municipal de educação.

A interpretação dos dados coletados através das entrevistas foi desenvolvida por meio da *análise de discurso*, estabelecendo uma relação entre os depoimentos exteriorizados pelos sujeitos da pesquisa e os elementos que indicamos como preponderantes para esta perspectiva de interpretação, a saber, o contexto de produção do discurso, o público a que se destina, os impactos que uma determinada prática discursiva pode provocar no processo de reprodução e de mudança social.

Faz-se oportuno destacar que a perspectiva de análise de discurso que assumimos harmoniza-se com a própria dinâmica que se constata no âmbito da produção e difusão da Política Educacional em seus diversos contextos de referência. É com base nesse juízo que realçamos a assertiva de Mainardes (2006, p.50), quando considera que “o foco da análise de políticas deve incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática”.

Trata-se de um trabalho de resgate da historicidade inerente aos trâmites que se seguem até que a política seja oficializada mediante sua inscrição documental. Nesse movimento, o analista do

discurso procede à interpretação do texto recorrendo às interconexões com que os enunciados estabelecem com outros textos (intertextualidade). Pode-se perceber tal movimento, por exemplo, na produção da Política Educacional. Neste caso, há de se convir que os grupos de interesse que disputam a hegemonia quanto à definição das prioridades da ação estatal na educação e dos meios de operacionalizá-los dão realce às demandas desse campo em conformidade com o modo como interpretam a conjuntura social, assim como as pretensões ideológicas que permeiam as suas posições.

Quanto ao questionário, sua concepção foi planejada com objetivo de abordar questões que fazem menção tanto à dinâmica de criação do sistema de educação em cada municipalidade, quanto à perspectiva de funcionamento em que se coloca a possibilidade de exercício da autonomia municipal consubstanciada ao desafio de avanços no pacto federativo para a garantia do direito à educação, especialmente nessa esfera administrativa.

O questionário é composto por três blocos. No bloco I questiona-se sobre as etapas que foram cumpridas durante a criação do sistema municipal de educação, além da configuração de seu perfil de organização atual. Incluem-se aspectos relacionados à incumbência municipal quanto às atribuições de autorização, credenciamento, supervisão e avaliação de estabelecimentos de ensino e de baixar normas complementares para o seu sistema de educação, além das nacionais e estaduais. O bloco II é composto por questões sobre o processo de formulação, assim como o conteúdo do Plano Municipal de Educação. Outro tópico contemplado nesta seção é o mecanismo utilizado no município para desenvolver a avaliação das políticas públicas educacionais. O bloco III apresenta questionamentos sobre as estratégias de colaboração entre o SME e outros sistemas, órgãos e instituições ligadas à educação sob jurisdição de outros níveis de governo.

A análise dos questionários foi feita em conjunto com a interpretação dos dados obtidos através dos documentos e das entrevistas. Além da categorização em paralelo com os demais instrumentos da pesquisa, também utilizamos o *software Statistical Package*

*for the Social Sciences* (SPSS) para processarmos e estabelecermos correlações entre os dados contidos nas subdivisões dos questionários, de sorte que pudemos elaborar gráficos contendo sistematizações de aspectos descritivos referentes ao processo de criação e funcionamento dos sistemas de educação.

Subdividimos o movimento da pesquisa com etapas bem definidas, iniciando pela coleta dos dados em fontes documentais, momento em que também realizamos leituras que nos subsidiaram na construção da fundamentação teórica sobre nosso objeto de estudo. Em seguida, providenciamos o envio de questionários e a realização de entrevistas. Por fim, foi redigida a tese, mas ao longo de todo o processo realizamos várias ligações telefônicas, além do envio de e-mails para as secretarias de educação e conselhos municipais de educação, de forma a complementar informações que se tornaram imprescindíveis para a organização, compreensão e categorização dos dados.

Subdividimos, didaticamente, este trabalho em sete capítulos, além de considerações finais sobre o tema. No Capítulo 1, discutimos a contribuição da Teoria e da Análise de Discurso para o desenvolvimento de estudos no campo educacional. Com base no modelo analítico proposto por Norman Fairclough e em categorias analíticas trazidas por Foucault, fundamentamos a perspectiva de interpretação do discurso que se revela por meio dos textos e das práticas sociais exercidas em nosso campo de pesquisa.

No Capítulo 2, tratamos do aporte teórico que aborda a constituição dos sistemas de educação no âmbito da gestão da educação, realçando elementos que fundamentam esta opção gestonária como mecanismo de afirmação da autonomia de cada ente de poder federado, ao mesmo tempo em que o referencia como estratégia de integração para a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação (Brasil 2009). A produção textual neste capítulo dedica atenção, sobretudo, à opção do Município pela criação de seu sistema próprio de educação, bem como aos impactos que se espera que tal iniciativa reverbere na esfera local, a saber: a) incremento das atribuições desenvolvidas pelo *Conselho Municipal de Educação*

(CME), b) elaboração do *Plano Municipal de Educação* (PME), e c) impulsionamento ao *Regime de Colaboração* entre os entes federativos quanto ao processo de definição e execução das políticas educacionais.

No Capítulo 3, analisa-se a perspectiva de fortalecimento do poder estatal, enfatizando-se sua imprescindibilidade para prover a equidade quanto ao atendimento das demandas do conjunto das sociedades. Parte-se da premissa de que a política pública constitui um modo pelo qual o Estado efetiva sua ação, e considera que o conteúdo desta resulta das diferentes pressões exercidas pelos grupos de interesse envolvidos que buscam mobilizar recursos, para impor sua visão de mundo, convertendo, por fim, suas proposições em decisões públicas. Assume-se, portanto, a concepção de Estado como espaço de lutas entre os diferentes sujeitos que ocupam diversas posições e que compartilham relações de poder em diversos campos constituídos, dentre eles, o campo educacional.

No Capítulo 4, focamos os temas *Poder Local* e *Regime de Colaboração*, bem como sua vinculação com o discurso da gestão sistêmica da educação. Sobre essa matéria, considera-se que a defesa pelo fortalecimento do âmbito local como espaço legítimo de poder no sistema político que rege o Estado nacional tem por premissa a lógica sistêmica de que as partes não perdem a sua especificidade na relação com o todo. Tratamos, ainda, dos fundamentos da colaboração entre sistemas de educação, buscando estabelecer a interface entre a concepção de federalismo cooperativo e o amplo reconhecimento da representatividade social, sem o que não tem sentido inferir princípios democráticos nas relações estabelecidas na perspectiva de gestão da educação aqui assumida.

No Capítulo 5, abordamos dados correlatos ao contexto mais amplo do movimento de criação dos SME nos nove estados da Região Nordeste, considerando homogeneidades e heterogeneidades que se apresentam nesse contexto. Discutimos as implicações de aspectos socioeconômicos desta Região, contextualizando as razões que explicam sua atual organização da educação básica. Apresentamos indicadores de que a criação de sistemas municipais de educação

tem refletido os impactos com que a herança geopolítica Municipal, em sua inserção regional, ora corrobora a ampliação da participação social cidadã, condição imprescindível para o fortalecimento do Poder Local, ora reedita relações de mandonismo ostentadas por uma estrutura gestonária centralizada, sob a égide do protagonismo governista.

No Capítulo 6, abordamos o processo de criação e implementação do SME no Recife. Inicialmente, contextualizamos o movimento de adesão ao modelo de gestão sistêmica no conjunto dos municípios de Pernambuco. Em seguida, aprofundamos a análise do caso recifense, considerando aspectos como a realidade sócio-histórica e política da cidade, bem como a estrutura organizativa da educação do Recife.

No Capítulo 7, examinamos o processo de criação e implementação do SME em Fortaleza. No primeiro momento, sistematizamos informações sobre o impacto da opção pelo modelo de gestão sistêmica no conjunto dos municípios do Ceará. Na sequência, tratamos especificamente da criação e processo de consolidação do sistema municipal de educação em Fortaleza.

Tanto no sexto, quanto no sétimo capítulo, analisamos a contextualização sócio-histórica e política, assim como a estrutura organizativa da educação das cidades (Recife e Fortaleza, respectivamente), incluindo-se: a) as condições objetivas e subjetivas para o cumprimento das funções do CME, considerando-se a perspectiva de sua atuação em consonância com o que se enuncia na lei do SME; b) a historicidade da proposição, bem como os impasses à elaboração do PME em Recife; e c) os mecanismos de operacionalidade do regime de colaboração entre o Município, o Estado e a União.

Por último, expomos nossas considerações finais. Nessa seção, sintetizamos as análises apresentadas ao longo do texto, com ênfase nos aspectos que subsidiam a tese com a qual trabalhamos desde o planejamento do presente estudo. Finalizamos essa parte com as considerações que julgamos pertinentes à consolidação da gestão sistêmica no âmbito do Poder Local, espaço que também dedicamos para apresentar questões para futuras pesquisas.

