

EIXO I- O PAPEL DAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA GESTÃO EDUCACIONAL DA CIDADE DO RECIFE

Célia Maria Vieira dos Santos

Universidade Federal de Pernambuco

celia.m.v.santos@gmail.com

Resumo: Este trabalho tem o objetivo de identificar o papel das Conferências Municipais de Educação do Recife (COMUDES), a partir dos depoimentos de representantes de entidades não governamentais que participaram das conferências. A investigação é de abordagem qualitativa e os resultados permitem considerar que: as COMUDES são espaços fomentadores de mudanças na gestão do sistema de ensino; configuram-se legalmente como mecanismo de gestão democrática; tem natureza consultiva, mas dependendo do poder de pressão, estratégias de lutas das entidades, as COMUDES poderão de fato ter funções de controle social, avaliação e deliberação da política educacional.

Palavras-chave: conferências, gestão democrática, política educacional.

INTRODUÇÃO

As lutas pela democratização da sociedade brasileira ocorridas na década de 1980, que envolveram diversos movimentos sociais, deram origem a novos paradigmas que proporcionaram mudanças no debate sobre as políticas públicas e originou um novo arcabouço legal para a gestão educacional.

A Constituição Federal de 1988 descentralizou a gestão das políticas públicas e sancionou a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão. A regulamentação das normas constitucionais propiciou inovações no que tange à tomada de decisão nas diversas instâncias educacionais.

A partir dessa compreensão há o destaque para a gestão democrática, inserida como uma diretriz da política educacional, que propõe mudanças na elaboração, execução, acompanhamento das políticas públicas para o setor educacional, compreendida como um processo que implica valores e a construção de conceitos vinculados à própria dinâmica social. Quanto a esse processo, que não é imediato, existe uma relação de causa e efeito: os resultados esperados, conforme sua natureza depende de um conjunto de fatores, entre eles, as normas jurídicas que o Estado produziu; o debate político nas instituições públicas; a

correlação de forças no campo sócio político e a mobilização social em torno do Estado pelos resultados desejados.

No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996, estabeleceu um novo ordenamento legal no qual despontou a gestão democrática como princípio do ensino público. Os sistemas de ensino, a partir daí, se organizaram para responder ao ordenamento constitucional e procederam a um conjunto de adaptações no campo da legislação, da estrutura de poder, do atendimento às demandas por participação como reconhece MENDONÇA (2001) “a gestão democrática é uma diretriz de política pública de educação disseminada e coordenada pelos sistemas de ensino”, porém, “as dificuldades e as resistências na implantação de processos de gestão democrática ainda são muito intensas” (p. 84-85).

Tais processos são evidenciados na gestão do Sistema Municipal de Ensino da cidade do Recife, em Pernambuco, ao se analisar os mecanismos de gestão educacional, em especial a Conferência Municipal de Educação (COMUDE), que se apresenta como objeto desse estudo, e tem a partir dos depoimentos de representantes de entidades não governamentais, que participaram das COMUDEs: 2002 e 2004 considerações sobre essas realizações que são pertinentes para reflexão a respeito do papel das conferências no contexto das políticas educacionais.

REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

Procuramos pesquisar as Conferências Municipais de Educação do Recife (COMUDEs), tendo como objetivo identificar o papel das conferências na gestão educacional do município de Recife, a partir de análise documental e de depoimentos dos representantes de entidades não governamentais que participaram de pelo menos duas Conferências consecutivas, neste caso a IV e V COMUDE.

Interessa-nos, portanto, investigar as Conferências Municipais de Educação do Recife, considerando que se trata de um estudo relevante para a temática da gestão democrática no âmbito dos sistemas municipais de ensino, como também na intenção de compreender as possibilidades que são geradas nesses espaços, no que tange a definição das políticas educacionais.

Este estudo fundamenta-se numa abordagem qualitativa, pois permite um envolvimento mais dinâmico entre os sujeitos com o objeto desta pesquisa. O enfoque teórico epistemológico, delimitado, vem contribuir para analisarmos o papel das Conferências,

através das opiniões dos diferentes sujeitos entrevistados, que representavam diversas entidades não governamentais, em conferências de educação realizadas na cidade do Recife.

As representações das entidades não governamentais, elencadas sujeitos da pesquisa são: ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não governamentais), AEEC (Associação de Entidades de Escolas Comunitárias), ARES (Associação Recifense de Estudantes Secundaristas), SINDSERPRE (Sindicato dos Servidores da Prefeitura do Recife), SIMPERE (Sindicato Municipal dos Professores da Rede Oficial de ensino do Recife).

Na gestão educacional do município de Recife, a Conferência Municipal de Educação (COMUDE) é concebida no Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (LEI Nº. 15.547/91), em seu art. 134, como uma instância de formulação das diretrizes da política educacional e de avaliação de sua implementação, devendo ser realizada periodicamente com ampla participação da sociedade civil.

Há um destaque que Dourado (2001) faz aos anos 90, quando afirma que nessa década novos aspectos são identificados na relação entre o Estado e as políticas públicas, advindos de alterações substantivas nos padrões de intervenção estatal que resultam na emergência de novos mecanismos e formas de gestão, redirecionando as políticas públicas e, particularmente, as políticas educacionais.

A COMUDE de acordo com Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife deve ser orientada pelo o princípio da participação social, que foi consagrado na Constituição Federal do Brasil de 1988 e posteriormente, na LDBEN de 1996, sendo esse um princípio básico para que as políticas educacionais assumam a gestão democrática como uma diretriz dos sistemas de ensino.

De acordo com Cury (2001), a gestão democrática exprime o desejo da participação que tem se colocado na sociedade civil organizada no empenho de reverter à tradição que confunde os espaços públicos com os privados. É também presença no processo e no produto de políticas de governo. Os cidadãos querem mais do que ser executores de políticas, eles querem ser ouvidos e ter participação nos momentos de sua formulação.

Neste contexto, muito embora diversos atores tenham assumido relevância na formulação, gestão e avaliação das políticas educacionais, a efetiva participação de amplos segmentos da sociedade nas esferas de decisão tem sido um grande desafio, uma vez que, historicamente, estes setores sempre estiveram excluídos destes processos.

Para Azevedo (2001), a formulação de políticas é concebida reconhecendo um espaço para movimentação, proposição e interferência dos sujeitos chegando a ressignificação das

políticas, incorporando assim, em seus processos, elementos da dinâmica social não ficando restritas as determinações de um grupo hegemônico.

Assim esse estudo resgata nuances de um determinado contexto sócio político, em que os diversos sujeitos dão concretude às conferências municipais de educação, das lutas dos movimentos em prol de uma educação de qualidade, que impulsionaram mudanças de aspectos legais, com vistas a uma gestão democrática da educação.

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO RECIFE

No início da década de 1990, acontece a I Conferência Municipal de Educação em Recife, resultante de conquistas de setores populares, os mesmos que elegeram Jarbas Vasconcelos (1993-1996), prefeito do Recife, eleito pelo Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), com uma ampla aliança de partidos considerados da ala progressista no cenário político local.

Neste período, respaldadas na Constituição de 1988, forças democráticas alcançavam o poder em vários governos municipais no Brasil, reafirmando a participação como instrumento estratégico para a consolidação e o aprofundamento da democracia, condição primordial para elaboração, deliberação e controle social das políticas públicas.

O discurso sobre participação, naquele momento, demonstrava a necessidade de se buscar entender as experiências práticas e os desafios da relação entre governo e sociedade, no que diz respeito ao avanço e ampliação da participação popular, sejam por meio de conselhos populares ou através de canais institucionais de participação.

Este debate apontou para estratégias de participação da sociedade na gestão governamental, em que os canais institucionais, especialmente os conselhos de políticas públicas e as Conferências de diferentes temas, constituíam espaços onde as decisões seriam tomadas de forma compartilhada. Outros canais de participação emergiram como os orçamentos participativos, práticas inovadoras que passaram a acontecer.

É neste cenário, em outubro de 1993, que se realizou a primeira Conferência Municipal de Educação de Recife na administração municipal de Jarbas Vasconcelos (1993-1996) que tinha como proposta no programa de governo, a democratização da gestão municipal.

Dentro deste contexto surgem os fóruns participativos, as conferências municipais e a ampliação dos conselhos setoriais.

No setor educacional, se estabelecem os mecanismos de gestão democrática, como a criação dos conselhos escolares, a Conferência Municipal de Educação (COMUDE), citada anteriormente, e o fortalecimento do Conselho Municipal de Educação (CME). Podemos citar como base legal que assegura a COMUDE como um dos mecanismos de gestão democrática, os seguintes documentos:

- 1988-Constituição Federal de 1988(Art. 203 e 204).
- 1989-Constituição do Estado de Pernambuco.
- 1996- Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional (Nº. 9394/96, Art. 11/18).
- 1990-Lei Orgânica do Município de Recife (artigo 132).
- 1991-Lei do Plano Diretor da Cidade do Recife (LEI Nº. 15.547/91 art. 134).
- 2002-Lei que cria o sistema Municipal de Educação Municipal-SMER- (Lei nº. 16.768/02).

Na I COMUDE (1993), em sua sessão de abertura, marcada por discursos de representantes dos movimentos sociais, do poder executivo e do legislativo, demonstram que esses espaços de democratização da gestão, respaldados por um conjunto de leis, são frutos da mobilização de uma sociedade organizada, capaz de vislumbrar novas formas de expressão política.

Esta Conferência, conforme CUNHA (1998), apresentou a necessidade de avaliar o ensino municipal com o objetivo de elaborar e rediscutir propostas para solução dos problemas educacionais pertinentes às questões da universalização e melhoria da qualidade do ensino, a formação para a cidadania e a socialização do conhecimento; democratização do financiamento da educação; a valorização e formação do educador e a efetivação dos mecanismos de gestão democrática.

Resgatando as COMUDEs desde a sua primeira realização, a partir de relatórios ou documentos analisados nesta pesquisa, ressaltamos que a I COMUDE (1993) abordou o tema: *Política Municipal e Qualidade do Ensino*, com objetivo de elaborar e discutir propostas referentes à qualidade da educação, a partir de questões sobre universalização do ensino; democratização e financiamento da educação; formação para cidadania e a socialização do conhecimento; a valorização e formação do educador e a efetivação dos mecanismos de gestão democrática.

O acontecimento da II COMUDE (1995) foi marcado por um debate sobre a política educacional do município que explicitou um conjunto de metas e estratégias referentes aos seguintes itens: proposta pedagógica; profissionalização do magistério e demais servidores da educação; plano de cargos e carreira e salários e condições de trabalho; sistema de financiamento e investimentos na educação municipal; e a democratização da gestão.

A partir do tema: *Educação com Qualidade Social*, a III COMUDE (1996) trouxe para o debate de suas plenárias, as expectativas advindas com a previsão, naquele mesmo ano, da nova Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 9394/96). As discussões desta COMUDE também evidenciaram os itens que foram pautados na II COMUDE.

A realização da IV COMUDE (2002) na administração do governo João Paulo (2001-2004) eleito pelo Partido dos Trabalhadores, se constituiu num espaço de discussão e redefinição da educação municipal centrada na ideia que deu título à própria conferência: *Construção Coletiva da Educação com Qualidade Social*.

A V COMUDE (2004) foi considerada pela Secretaria de Educação do Recife, em seus relatórios finais, como parte de um processo de reflexão e debate que buscou recuperar as proposições advindas da IV COMUDE como processo inicial do debate proposto com a intenção de formular o Plano Municipal de Educação do Recife.

Tendo como tema central *Plano Municipal de Educação do Recife: Direito e Inclusão com Qualidade Social*, a V COMUDE definiu como eixos temáticos das discussões os aspectos pedagógicos da educação básica, a valorização dos trabalhadores em educação, o financiamento e a gestão democrática da educação.

No ano de 2007, realizou-se a VI COMUDE com o tema *Educação de qualidade: direito e cidadania*, o evento reuniu diversos segmentos da sociedade para discutir as políticas de educação do município, tanto da Rede Pública, quanto Privada para o período de dois anos.

Em 2009 o acontecimento da VII COMUDE: *construção articulada do sistema nacional de ensino e plano nacional de educação propõe* mudanças metodológicas, para as conferências municipais de educação, estas assumem como objetivo principal o debate a partir de um documento-referência lançado pelo MEC, sobre as proposições que seriam enviadas a I Conferência Nacional de Educação- CONAE- 2010.

É possível afirmar que a partir desse ano, os espaços de realização das conferências municipais são inovados, no sentido de ser compreendido, também, como uma etapa preparatória para a CONAE, nesse sentido o documento lançado pelo Fórum Nacional de Educação (2013) alerta para que as conferências garantam também suas questões locais:

As conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distrital poderão discutir temas complementares específicos, para a definição das políticas regionais e locais, entre eles o processo de elaboração ou revisão do respectivo plano decenal de educação. No entanto, é importante enfatizar que o Documento-Referência da II CONAE deve ter atenção prioritária e que os temas regionais e locais não devem ser inseridos nas emendas ao Documento Referência. (FNE/MEC 2013)

Nesse breve resgate da realização das conferências na cidade do Recife, ainda destacamos a 8ª COMUDE (2011) com o tema *Educação em movimento: construção do plano decenal de educação*. Observamos que a proposta de debate para elaboração de um plano municipal de educação foi apresentada na V COMUDE (2004), mas constatamos que a cidade do Recife, até o momento, não elaborou seu Plano Municipal de Educação, ou seja, há uma lacuna de 2004 a 2013, onde o debate foi provocado, proposições apresentadas, mas não há concretude do documento.

Vale ressaltar que as COMUDEs foram realizadas com a participação de representantes dos dirigentes da Secretaria da Educação da Cidade do Recife, das escolas e das creches; representantes das escolas comunitárias e particulares; e, de representantes de entidades sócio-educativas registradas no COMDICA.

A sociedade civil esteve representada pelos seguintes setores: Sindicato dos Profissionais de Ensino da Rede Oficial do Recife (SIMPERE), Sindicato dos Servidores da Prefeitura do Recife (SINDSERPRE), Sindicato dos Professores de Pernambuco (SINPRO), Representantes das Escolas e Creches Comunitárias (AEEC), Associação Recifense dos Estudantes Secundaristas (ARES), Conselhos Tutelares, ONGs de assessoria a apoio a educação (Centro Luis Freire e Centro Josué de Castro). Participou ainda, representante das universidades, da Câmara Municipal, do Ministério Público, do poder judiciário e da Imprensa, o Conselho Municipal de Educação do Recife, bem como os Delegados do Orçamento Participativo (OP).

Identificamos que a busca por uma educação de qualidade, foi evidenciada diante das escolhas dos temas que nomearam as COMUDEs, perpassando o debate de todas as conferências, e que as questões que se constituíram pauta dos debates foram em torno da universalização do acesso e a permanência com sucesso, da democratização do conhecimento, da democratização da gestão da educação e da formação e valorização dos profissionais da educação.

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: O QUE DIZEM OS REPRESENTANTES DAS ENTIDADES NÃO GOVERNAMENTAIS

De acordo com os representantes das entidades não governamentais, em seus depoimentos afirmam que as conferências municipais de educação do Recife, têm um caráter democrático “*capaz de envolver a comunidade escolar, a equipe técnica administrativas da Secretaria de Educação e outros setores da sociedade no grande debate que deve ter um*

objetivo comum, que é uma educação de qualidade para o município”. (Representante da AEEC).

Tal consenso entre as entidades entrevistadas indica que a COMUDE pode ser vista como um mecanismo participativo da gestão educacional, o que implica perceber que se inserem na direção de uma gestão democrática.

As entidades entrevistadas ampliam seu olhar em relação ao significado da COMUDE, quando declaram que:

(...) tem caráter consultivo, quanto às formulações de propostas para a política de educação, mas ao mesmo tempo em que discutimos propostas, também avaliamos as questões educacionais do município, pois é preciso conhecer para propor caminhos. (Representante do SIMPERE)

As entidades reconhecem a COMUDE, ”ainda que de caráter consultivo” (SIMPERE), como um instrumento de gestão que apresenta possibilidades de subsidiar o planejamento da política educacional, isso se as resoluções finais da COMUDE se materializem em ações de governo, incorporadas as políticas educacionais. Deste modo, consideram que: as demandas que estão em pauta pelas entidades durante a COMUDE se concretizam, a partir da interferência nas entidades da sociedade civil nas fases constitutivas da política educacional.

Apesar do reconhecimento positivo sobre a natureza política das COMUDEs, nos depoimentos dos entrevistados há considerações que apontam para uma desvalorização das gestões municipais, quanto às proposições finais das conferências quando destacam que:

Compreendo que tem questões que não poderiam ser implantadas de imediato, com o prazo de dois anos, mas o governo deveria estabelecer metas de curto, médio e longo prazo para sua realização. (Representante do SINDSERPRE)

Parece que quando acabaram aquelas Conferências, cada uma voltou para sua escola e não se falou mais em COMUDE, e as pessoas esquecem tudo. E assim muita coisa fica pra trás até que venha a próxima (Representante dos ARES)

O depoimento do representante dos estudantes (ARES) sobre a falta de conhecimento dos Conselheiros Escolares, a respeito das resoluções da COMUDE ou o esquecimento das resoluções por parte dos que participaram das Conferências, nos levou a inferir que um outro fator que contribui para que as proposições se concretizem em ações de governo, é garantir o conhecimento sobre o que foi deliberado nestes espaços, ou seja, divulgar e tornar públicas as proposições e deliberações das conferências.

Identificamos no decorrer dos depoimentos que as estratégias utilizadas pelas entidades são consideradas como forma de pressionar o gestor municipal a cumprir as deliberações da COMUDE. Contudo, tal percepção ainda se apresenta frágil, ou seja, para as que evidenciam ações posteriores à COMUDE, como afirma o representante do SIMPERE:

“negociações entre o governo e o sindicato, até nos movimentos grevistas Incorporamos as nossas pautas de reivindicações”, demonstra uma intervenção, em que a entidade não apresenta uma forma de luta articulada com outras entidades.

A análise evidencia que o fortalecimento de um mecanismo de gestão democrática, como a COMUDE, precisa ter uma articulação com o CME e com outros espaços de deliberação como o Orçamento participativo. Desse modo, poderia ser garantida uma constante interlocução entre as proposições advindas das Conferências e as pautas de discussões que norteiam o debate nas plenárias destes vários espaços.

Assim, quando um representante de entidade enfatiza na sua fala que: *”... precisaria ter uma instância de diálogo entre as Conferências e as Políticas, pois o CME não consegue dá conta desse diálogo”* (ABONG) instiga verificarmos como as relações têm se dado entre o conjunto de deliberações das Conferências e demais mecanismos de gestão do SMER, como o Conselho Municipal de Educação.

É relevante destacar que, muito embora os Conselhos Escolares sejam considerados como importantes mecanismos para a gestão democrática, ao longo dos depoimentos foram pouco destacados, o que merece ser explorado em outros estudos.

Constatamos que tais entidades unem-se em determinados momentos, como acontece durante as Conferências, mas se distanciam depois de sua realização. Não conseguem definir uma atuação conjunta de mobilização em prol da concretização das resoluções finais. Quanto maior for o nível de organização desses setores, maior é a possibilidade, historicamente, de mecanismos como a COMUDE, ser constituído em mecanismos de deliberação e não apenas de consulta e proposição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta investigação nos permitiu compreender, com base na análise das entrevistas com representantes das entidades não governamentais, que as Conferências Municipais de Educação, de fato, configuram-se em espaços de correlações de forças, com limitações, oportunidades e desafios. São espaços fomentadores de mudanças na gestão pública e de instituição de novas relações entre Governo e sociedade civil.

Concluimos que a COMUDE, na cidade de Recife, apesar de ter natureza consultiva, reveste-se da capacidade de influenciar na agenda governamental, por meio de estratégias evidenciadas pelas entidades da sociedade civil para o enfrentamento das questões sociais, no que diz respeito à fixação de prioridades para a educação e à definição da política de gestão democrática.

As conferências municipais de educação analisadas são mecanismos de gestão e como tal, não são estanques, implicando no desdobramento de seu conjunto de proposições, num movimento vinculado à própria dinâmica social. Essa dinâmica poderá fazer das conferências um mecanismo importante para a materialização de políticas educacionais, possibilitando aos gestores o redimensionamento do planejamento da educação no município.

Podemos, assim, conceber tais espaços como um mecanismo de caráter democrático, com a ampla participação dos diversos setores envolvidos com a educação no município. Nestes espaços há o reconhecimento que o debate que se trava durante a realização da COMUDE gera proposições que representam as demandas legítimas da sociedade. Sendo assim, são percebidos como momentos privilegiados, porque podem ser definidas as bases da política educacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. 2. ed.ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo: v. 56).

AZEVEDO, Janete M.L. de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor Educação no Brasil: Uma abordagem histórica. In: Aguiar, M.A. FERREIRA, N.S.C. (orgs.) **Gestão da Educação: Impasses e Compromissos**: Cortez, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 18. Ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva 1998.

BRASIL. Lei Federal nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União** de 23 de dezembro de 1996.

BRASIL. MEC/FNE-Conferência Nacional de Educação 2014: Orientações Para As Conferências Municipais, Intermunicipais, Estadual e Distrital Brasília-Df- 2013.

CUNHA, Maria das Graças Gomes. **Mecanismo de Participação e Gestão Democrática: A experiência das COMUDES na cidade do Recife**. Mimeografado. Monografia do Curso de

Especialização em Administração Escolar e Planejamento Educacional. CE/UFPE. Recife, 1998.

CURY, Jamil. Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas. In: Aguiar, M.A. FERREIRA, N.S.C. (orgs.) **Gestão da Educação: Impasses e Compromissos**: Cortez, 2001.

DOURADO, Luiz F.; PARO Vitor Henrique (orgs). **Políticas Públicas e Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

MENDONÇA, E. F. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. *In: Revista **Educação & Sociedade**, número 75, ano XXII, Agosto de 2001.*

RECIFE. Sistema de Gestão Democrática da Rede Municipal de Ensino. Cartilha N°1 Recife 2003.