

ARTIGO

Perspectivas de [re] articulação no Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS)

Carla da Luz Zinn¹ 

Elisiane Machado Lunardi¹ 

RESUMO

Este texto discute o Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS), com o objetivo de compreender os processos de [re] articulação do sistema na perspectiva de contribuir para o fortalecimento e a qualidade da gestão educacional democrática. Assim, a metodologia foi ancorada na abordagem qualitativa, com estudo de caso no Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS). Para a construção e análise dos dados, foram utilizadas entrevistas e questionários semiestruturados. As análises evidenciam que, para ocorrer um movimento de [re] articulação, é necessário sinergia entre os órgãos e as instituições de ensino. É preciso que a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação e as escolas atuem de forma articulada com os objetivos da educação municipal. Com isso, são apontados indicadores de qualidade e o Observatório da Educação Municipal de Cachoeira do Sul como perspectivas de [re] articulação e fortalecimento do Sistema Municipal de Ensino.

PALAVRAS-CHAVE

Sistema Municipal de Ensino; políticas; [re] articulação; democracia; qualidade.

¹Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil.

PERSPECTIVES OF [RE] ARTICULATION IN THE MUNICIPAL TEACHING SYSTEM IN CACHOEIRA DO SUL (RS)

ABSTRACT

The present study discusses the Municipal Teaching System of Cachoeira do Sul (RS) and aims to understand the processes of [re] articulation of the system in order to contribute to the strengthening and quality of democratic educational management. Thus, the methodology employed a qualitative approach, with a case study in the Municipal Teaching System of Cachoeira do Sul (RS). To elaborate and analyze the data, interviews and semi-structured questionnaires were used. The analyses showed that, for [re] articulation to occur, synergy is necessary between organs and educational institutions. In this scenario, it is necessary for the Municipal Education Secretariat, Municipal Council of Education, and schools to act in conjunction with the objectives of municipal education. Therefore, quality indicators and the Observatory of Municipal Education of Cachoeira do Sul are highlighted as perspectives for [re] articulation and strengthening of the Municipal Education System.

KEYWORDS

Municipal Education System, policies; [re] articulation; democracy; quality.

PERSPECTIVAS DE [RE]ARTICULACIÓN EN EL SISTEMA MUNICIPAL DE ENSEÑANZA DE CACHOEIRA DO SUL (RS)

RESUMEN

Este texto discute el Sistema Municipal de Enseñanza de Cachoeira do Sul (RS) con objetivo de comprender el proceso de [re] articulación del sistema, para contribuir con el fortalecimiento y cualidad de la gestión educacional democrática. La metodología se basa en el abordaje cualitativo, con estudio de caso en el Sistema Municipal de Enseñanza de Cachoeira do Sul (RS). Para construir y analizar los datos, se utilizó entrevistas y encuestas semiestructuradas. Los análisis muestran que, para ocurrir un movimiento de [re] articulación, es necesario sinergia entre órganos e instituciones de enseñanza. Secretaría Municipal de Educación, el Consejo Municipal de Educación y las escuelas deben actuar de forma articulada con los objetivos de la educación municipal. Con ello, son nombrados indicadores de calidad y el Observatorio de la Educación Municipal de Cachoeira do Sul como perspectivas de [re] articulación y fortalecimiento del Sistema Municipal de Enseñanza.

PALABRAS CLAVE

Sistema Municipal de Enseñanza; políticas; [re] articulación; democracia; cualidad.

INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF — Brasil, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN — Lei n.º 9.394/96 — Brasil, 1996a) estabelecem, para os entes federados — União, Estados, Distrito Federal e Municípios —, atribuições privativas para cada instância, sendo a educação uma área que traz competências comuns e concorrentes entre eles. O artigo 8º da LDBEN (Lei n.º 9.394/96 — *ibidem*), ao referir-se à organização da educação nacional, possibilita a cada ente federado organizar, em regime de colaboração, seus respectivos sistemas de ensino.

A discussão sobre o Sistema Municipal de Ensino, no contexto atual, mostra-se de grande relevância, visto que são muitos os desafios dos municípios após a decisão de instituir o seu sistema próprio de ensino, tornando-se autônomo e responsável na condução das políticas públicas educacionais.

A LDBEN (Lei n.º 9.394/96 — *ibidem*, n.p.), no artigo 11, especifica as incumbências dos municípios, possibilitando, em parágrafo único, a integração ao sistema estadual de ensino “[...] ou compor com ele um sistema único de educação básica [...]”, além de:

- II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
- IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
- V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino;
- VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Nessa perspectiva, valendo-se da prerrogativa da autonomia como ente federado, o município de Cachoeira do Sul (RS), situado no interior do estado do Rio Grande do Sul, distante 196 km da capital Porto Alegre, com 81.869 habitantes (população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE, 2020), criou o seu sistema próprio de ensino, por meio da Lei Municipal n.º 3.177, de 19 de janeiro de 2000 (Cachoeira do Sul, 2000). O município, que possui uma área, segundo o IBGE (2020), de 3.736,158 km², tem uma economia essencialmente agrária, destacando-se também como o maior produtor de noz-pecã da América Latina e guardando ainda o título de Capital Nacional do Arroz. No panorama educacional, de acordo com os dados do IBGE (2020), a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010) é de 98,7%, havendo 9.621 matrículas no ensino fundamental e 2.309 (2018) no ensino médio. Em relação à educação infantil, segundo o Mapa Social do Ministério Público (Ministério Público do Rio Grande do Sul, 2019), são 3.426 crianças matriculadas no município. Na composição do Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS) são 45 escolas, sendo, em 2020, 40 escolas municipais e cinco

escolas de educação infantil mantidas pela iniciativa privada, com 6.277 estudantes matriculados nas escolas municipais e 1.278 crianças, nas escolas privadas.

Nessa conjuntura, no ano 2000, o Poder Público Municipal assumiu a responsabilidade de conduzir a educação local, garantindo a sua organização com as condições mínimas de funcionamento.

De acordo com Bordignon (2013, p. 25):

Sistema compreende um conjunto de elementos, ideias e ou concretos, que mantém relação entre si formando uma estrutura. Elementos, partes estruturadas em relação interdependente, formando um todo dotado de certo grau de harmonia e autonomia e voltado para uma finalidade.

Assim, diante do conceito de sistema definido por Bordignon (2013, p. 25), cabe-nos refletir sobre: qual é o conjunto de “elementos” que envolve o sistema? O que seria o “todo dotado de certo grau de harmonia e autonomia”? Como deve ser essa “relação interdependente” entre os elementos, as partes estruturadas?

Nesse sentido, o município, ao criar o seu sistema próprio, avança em relação aos princípios da gestão democrática do ensino público e constitui, de fato, um importante mecanismo de participação por meio do Conselho Municipal de Educação (CME). O conjunto de “elementos” que envolve o sistema são os órgãos e as instituições que o formam, sendo eles: a Secretaria Municipal de Educação (SMEd), órgão gestor do sistema; o CME, órgão normativo; e as escolas, divididas entre as que são mantidas pelo Poder Público Municipal e as de educação infantil, mantidas pela iniciativa privada. Já o “todo dotado de certo grau de harmonia e autonomia” seriam as normas complementares criadas pelo órgão normativo. São elas que legitimam o poder local e complementam as normas exaradas pelo Conselho Nacional de Educação, trazendo as peculiaridades e os anseios do município. No entanto, todos os elementos que compõem o Sistema Municipal de Ensino são interdependentes e, atuando de forma articulada, formam esse “todo harmonioso e dotado de certo grau de autonomia”.

Nessa perspectiva, este estudo é fruto de uma pesquisa mais ampla¹ e analisa o Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS) a partir do cenário da política educacional brasileira, buscando compreender os processos de [re] articulação do Sistema Municipal de Ensino, na perspectiva de contribuir para o fortalecimento e a qualidade da gestão educacional democrática. Para tanto, busca discutir as políticas públicas no âmbito da gestão educacional e analisar as práticas de articulação do Sistema Municipal de Ensino, propondo indicadores de qualidade e o Observatório da Educação Municipal de Cachoeira do Sul (RS).

Assim, temos a seguinte problemática: como se [re] articula o Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS) e quais são as perspectivas que

1 Pesquisa intitulada “[Re] articulação do Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS): gestão democrática no cenário da política educacional”, desenvolvida durante o curso do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional, Mestrado Profissional, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

podem contribuir para o fortalecimento e para a qualidade dos processos de gestão educacional democrática?

Para a discussão das ideias centradas nos processos de [re] articulação do Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS), o texto traz, inicialmente, o contexto das políticas públicas no âmbito da gestão educacional; em seguida, analisa as práticas de articulação do Sistema Municipal de Ensino, apresentando indicadores de qualidade e o Observatório da Educação Municipal de Cachoeira do Sul (RS) (OBEMCS)² como perspectivas de [re] articulação do Sistema Municipal de Ensino.

A metodologia da pesquisa ancora-se na abordagem qualitativa e no estudo de caso. Yin (2010, p. 39) ressalta que o estudo de caso “[...] é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real [...]”. Para Gil (2017), o estudo de caso caracteriza-se pelo estudo exaustivo e profundo de um ou poucos casos, a fim de permitir um amplo e detalhado conhecimento.

As técnicas utilizadas para a produção dos dados pautaram-se em entrevistas semiestruturadas com gestores educacionais (o secretário municipal de Educação, dois conselheiros e um técnico do CME) e em questionário *on-line* aplicado aos 44 gestores escolares das escolas municipais e escolas de educação infantil mantidas pela iniciativa privada.

As entrevistas foram realizadas de forma presencial, com gravação em áudio, visando buscar uma maior interação com os colaboradores, de modo que, a partir do diálogo, fosse possível tratar de assuntos mais complexos. O critério de seleção buscou o significado social dos participantes, sendo que, na esfera do CME, optou-se por um conselheiro com mais experiência e outro com menos, como também por um assessor técnico. O *link* do questionário *on-line*, desenvolvido por meio do Google Forms, foi enviado aos gestores escolares pelo contato de WhatsApp, com o intuito de obter o maior número de respostas. A representatividade dos gestores escolares foi significativa, pois 97,72% (43 escolas) devolveram o questionário devidamente preenchido, embora, em determinadas perguntas, não se obtivesse 100% de respostas, o que proporcionou reflexão sobre os motivos e a esfera da escola que não respondeu: municipal (37 gestores) ou privada (seis gestores).

Destaca-se que, para o desenvolvimento da análise dos dados, foram considerados como aportes teóricos a legislação educacional brasileira, tais como a CF de 1988 (Brasil, 1988), a LDBEN (Lei n.º 9.394/96 — Brasil, 1996a), o Plano Nacional de Educação (Lei n.º 13.005/2014 — Brasil, 2014), leis municipais e documentos de Cachoeira do Sul (RS), além de autores como Bordignon (2013), Dourado, Oliveira e Santos (2007), Dourado (2013) e Saviani (2014).

Assim, as discussões são apresentadas utilizando-se as seguintes nomenclaturas: S.E1 (secretário de Educação, entrevista 1), C.E2 (conselheiro, entrevista 2), C.E3 (conselheiro, entrevista 3), T.E4 (técnico do CME, entrevista 4), E.M 2Q (escola municipal, gestor da escola n.º 2, questionário), E.M 8Q (escola municipal,

2 O OBEMCS é um produto educacional produzido por meio da pesquisa de mestrado profissional.

gestor da escola n.º 8), E.M 38Q (escola municipal, gestor da escola n.º 38), E.M 39Q (escola municipal, gestor da escola n.º 39) e E.P 40Q (escola privada, gestor da escola n.º 40, questionário).

A GESTÃO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A educação brasileira ancorada pela LDBEN (Lei nº 9.394/96 — Brasil, 1996a, n.p.), art. 8, propõe uma organização sistêmica, ou seja, “[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos Sistemas de Ensino.”

O Brasil, na qualidade de país federativo, compartilha o poder com cada ente que tem competência própria, ficando a cargo dos estados e municípios a efetivação do direito à educação básica. A CF de 1988 (Brasil, 1988, n.p.), no art. 211, § 2º, faz esse registro ressaltando que “[...] os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.”, já os Estados e Distrito Federal atuarão nos ensinos fundamental e médio.

Ainda no mesmo artigo da Carta Magna de 1988, no § 1º, é estabelecido que:

A União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (*ibidem*, n.p.)

Nessa perspectiva da organização da educação brasileira, a CF de 1988 traz um sistema federal de ensino que compreende “[...] as instituições, órgãos, leis e normas que, sob responsabilidade da União, do governo federal, se concretizam nos estados e nos municípios.” (Libâneo, Oliveira e Toschi, 2012, p. 331). Assim, O Ministério da Educação (MEC) é o órgão executor do sistema federal de ensino e o Conselho Nacional de Educação (CNE) é o órgão colegiado que normatiza o sistema. O CNE veio para substituir o Conselho Federal de Educação, instituído em 1961, e, por meio da Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995 (Brasil, 1995), foi criado e definido como órgão com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao MEC.

Dessa maneira, no contexto da gestão educacional, num país federativo que compartilha o poder com cada ente, fica evidente a gama de desafios e a necessidade da criação de um sistema federativo que possa amenizar as fragilidades vivenciadas pela educação nacional no âmbito da União, dos 26 Estados, do Distrito Federal e dos mais de 5.500 municípios.

Os municípios são desafiados pelo Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n.º 13.005/2014 (Brasil, 2014), a ampliar a oferta da educação infantil em creches, de forma que atendam, no mínimo, 50% das crianças, até 2024, além de universalizar a educação infantil na pré-escola, no ensino fundamental de nove anos, entre outras 18 metas relacionadas às etapas e modalidades da educação básica.

O MEC, por meio do PNE em Movimento (Brasil, 2018, n.p.), reconhece que “[...] alguns entes federativos têm mais responsabilidades que outros com determinadas etapas ou modalidades da educação nacional [...]”, ao mesmo tempo que trata as metas do plano como um desafio que exige a mobilização de todos os entes federados.

Nesse viés, o PNE (Lei n.º 13.005/2014 — Brasil, 2014) prevê, no art. 13, a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), em lei específica, no prazo de dois anos após a publicação da Lei.

Um sistema nacional, em um regime federativo e republicano, se assenta em *diretrizes e bases da educação nacional* que devem cobrir o conjunto dos sistemas de educação: o federal, os estaduais, o distrital e os municipais e, no seu interior, as redes públicas e privadas que os constituem. E a mútua conexão entre eles, já em 1988 definida constitucionalmente sob a égide do regime de colaboração (art. 211), agora, sob o novo conceito, deve significar algo mais do que apenas um novo termo para dizer o mesmo. (Cury, 2015, p. 11)

Um sistema nacional de educação vai além de um sistema federal. Sua lógica é centrada na articulação e no regime de colaboração para o cumprimento das finalidades da educação nacional. O SNE ainda não foi instituído em lei específica, devido ao conjunto de obstáculos que dificultam a sua construção e que são especificados como: econômicos, marcados pela resistência histórica à manutenção da educação pública do Brasil; políticos, que são retratados pela descontinuidade nas políticas públicas a cada troca de gestão; filosófico-ideológicos, que surgem pela resistência no nível das ideias, considerada como uma limitação relativa à “mentalidade pedagógica”; e os obstáculos legais, resultantes da resistência no ponto de vista da atividade legislativa (Saviani, 2014, p. 40).

De tal modo, podemos conceituar o SNE como “[...] a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo que formem um conjunto coerente [...]” (Saviani, 2014, p. 51). O conceito expressa a necessidade de um sistema que atue de forma eficaz no processo de garantir à população o direito à educação.

Nessa conjuntura, a instituição do SNE tem sido alvo de embates e disputas desde o campo conceitual até a compreensão de que já existe um sistema de fato instituído. Porém, a Lei n.º 13.005/2014 (Brasil, 2014), que institui o PNE (2014 a 2024), traz, no art. 13, a necessidade de se instituir o SNE em lei específica até o ano de 2016. Assim, Dourado (2013, p. 776) ressalta que o “[...] SNE não está instituído, ainda que tenhamos diretrizes e bases da educação nacional e a organização de sistemas de ensino, entre outros.”. O SNE, de acordo com Saviani (2014), seria a organização intencional dos meios para atingir os fins propostos pelas Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A discussão sobre o SNE traz contribuições importantes expressas no Documento Referência da Conae em relação aos órgãos colegiados:

Assim, compete às instâncias do SNE definir e garantir finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, sem prejuízo das especificidades de cada sistema, e assumir a articulação, normatização, coordenação e regulamentação da educação nacional pública e privada. *Em tal sistema, os conselhos nacional, es-*

taduais, distrital e municipais, organizados com a garantia de gestão democrática, são fundamentais para a supervisão e manutenção das finalidades, diretrizes e estratégias comuns. O processo deve garantir a consolidação dos fóruns nacional, estaduais, distrital e municipais de educação, em articulação com os respectivos sistemas de ensino e conselhos equivalentes. (Dourado, 2013, p. 779, grifo nosso)

Então, a instituição do SNE não seria uma estratégia para evitar a descontinuidade das políticas educacionais? Nessa perspectiva, o CNE teria como competência a supervisão e a manutenção das finalidades, diretrizes e estratégias comuns, o que, hoje, não possui. De acordo com o art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.131/1995 (Brasil, 1995, n.p.), compete ao CNE:

- a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;
- b) manifestar-se sobre questões que abrangem mais de um nível ou modalidade de ensino;
- c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;
- d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;
- e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;
- f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino;
- g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

Enfim, nessa discussão, cabem mais perguntas do que respostas. Afinal, a educação brasileira vem desenvolvendo ações por meio de vários vieses, concepções e mentalidades administrativas e pedagógicas. Porém, os desafios persistem, novos planos são criados, com praticamente as mesmas metas e o mesmo cenário de reinventar a roda.

Nessa perspectiva, Dourado (2013) registra que a garantia do direito à educação seria uma possibilidade de avanço à articulação entre o SNE e o PNE como políticas de Estado. Dessa maneira, estariam envolvidas as diferentes esferas do governo, os sistemas de ensino, com a finalidade de atender aos diferentes níveis e etapas da educação básica, em “[...] regime de corresponsabilidade onde haja organicidade entre a capacidade financeira e as respectivas responsabilidades de cada ente federado [...]” (Dourado, 2013, p. 779).

Frente aos inúmeros desafios da educação brasileira, temos milhões de estudantes que estão sob a responsabilidade dos municípios, os quais têm o compromisso de oferecer uma educação básica, pública e de qualidade. Os esforços para tornar

a educação mais acessível para todos vêm se ampliando com o passar dos anos. Podemos destacar algumas políticas importantes que embasam esse movimento de busca pela equidade e qualidade no Brasil, por meio de políticas públicas educacionais (Quadro 1).

Quadro 1 – Políticas brasileiras que embasam a qualidade da educação.

Documentos	Objetivos
Lei de Diretrizes e Bases (Brasil, 1996a)	Garantir o acesso a uma educação pública de qualidade. Valorizar os profissionais da educação. Estabelecer o dever de cada ente federado com a educação pública.
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF — 1997–2006 — Brasil, 1996b)	Redistribuir recursos destinados ao ensino fundamental.
Plano Nacional de Educação (PNE — 2001–2010)	2001–2010: assegurar a qualidade da educação por meio de quatro objetivos (ampliação do nível de escolaridade; melhoria da qualidade em todos os níveis; redução de desigualdades sociais e regionais — acesso, permanência e sucesso); e democratização da gestão do ensino público.
Brasil (2014)	2014–2024: Instituir o Plano Decenal Nacional de Educação, com 20 metas e 253 estratégias: erradicação do analfabetismo, valorização da carreira docente, entre outras diretrizes.
Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE — Brasil, 2008a)	2007: lançado pelo Ministério da Educação com o intuito de viabilizar o alcance dos objetivos do Plano Nacional de Educação (2001–2010). Definiu ações como formação de professores, piso salarial, financiamento, avaliação, plano de metas e planejamento da gestão educacional.
Plano de Ações Articuladas (PAR — Brasil, s.d.a)	Através da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboração do PAR, a partir do lançamento do PDE, o Ministério da Educação realiza as transferências voluntárias e assistência técnica aos entes federados. Dimensões do plano: Gestão Educacional, Formação de Professores e Profissionais da Educação, Práticas Pedagógicas e Avaliação, Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.
Emenda Constitucional n.º 59, de 12 de novembro de 2009 (Brasil, 2009)	Ampliação da obrigatoriedade da educação básica dos 4 aos 17 anos. *Prazo final de transição: 2016.
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB — 2007–2020 — Brasil, s.d.b)	Promover a redistribuição de recursos vinculados à educação. A destinação dos investimentos é feita de acordo com o número de alunos da educação básica, com base em dados do censo escolar do ano anterior (<i>site MEC</i>).
Lei Federal n.º 11.738/2008 (Brasil, 2008b)	Instituir o piso salarial dos professores e as diretrizes da carreira docente.
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB — Brasil, 2007)	Traçar metas de qualidade para os sistemas de ensino. É uma ferramenta para o acompanhamento das metas de qualidade do PDE.

Fonte: Elaboração das autoras com base em dados do *site* do MEC (<http://portal.mec.gov.br/>).

No entanto, no cenário da gestão educacional e das políticas brasileiras que embasam a qualidade da educação, encontramos elementos desafiantes, que, muitas vezes, surgem da influência dos organismos internacionais, como: acesso, equidade, qualidade e reforma educativa *vs.* desenvolvimento econômico. Então, como o Brasil vem trabalhando esses conceitos? Como esses conceitos traduzem-se nos sistemas de ensino?

O acesso, a qualidade e a gestão democrática integram os princípios da educação nacional, que são expressos na CF 1988 (Brasil, 1988) e na LDBEN (Lei n.º 9.394/96 — Brasil, 1996a). Seu primeiro princípio, que trata da “[...] igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.” (*ibidem*, n.p.) reforça o direito à educação e a necessidade de permanência dos estudantes na instituição. Essa permanência vai além da frequência do estudante na escola, reflete a importância da aprendizagem e o reconhecimento das necessidades de cada um que faz parte do processo educativo. Nesse contexto, o termo equidade surge na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, ligado ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4, que “[...] clama por educação inclusiva e equitativa de qualidade [...]” (UNESCO, 2019, p. 7).

O conceito de qualidade no âmbito da educação é muito dinâmico e movimenta-se de acordo com as transformações sociais e econômicas. Por isso, trata-se de um tema complexo, que exige inúmeras reflexões, principalmente sobre os fatores que contribuem para a qualidade na educação. Nessa seara, ancorado no Documento Referência da CONAE 2010, Gadotti (2010, p. 8) ressalta que “[...] não há qualidade na educação sem a participação da sociedade [...]”.

A participação da sociedade no processo de tomada de decisões é parte da teia que estrutura um sistema educacional, visto que a gestão democrática, como princípio da educação pública brasileira, é um dos fatores essenciais para a qualidade na educação. Lück (2009, p. 75) salienta que a “[...] gestão democrática pressupõe a mobilização e organização das pessoas para atuar coletivamente na promoção de objetivos educacionais [...]”. Dessa maneira, compreender esses conceitos e analisá-los no contexto da prática é fundamental para a garantia do direito à educação com qualidade social.

Assim, por meio de pareceres, resoluções e diretrizes exaradas pelo CNE, tem se buscado compreender conceitos. No Parecer CNE/CEB n.º 5/2011 (Brasil, 2011, p. 10), o Conselho Nacional de Educação trata do conceito de qualidade social como:

[...] uma conquista a ser construída coletivamente de forma negociada, pois significa algo que se concretiza a partir da qualidade da relação entre todos os sujeitos que nela atuam direta e indiretamente. Significa compreender que a educação é um processo de produção e socialização da cultura da vida, no qual se constroem, se mantêm e se transformam conhecimentos e valores. Produzir e socializar a cultura inclui garantir a presença dos sujeitos das aprendizagens na escola. Assim, a qualidade social da educação escolar supõe encontrar alternativas políticas, administrativas e pedagógicas que garantam o acesso, a permanência e o sucesso do indivíduo no sistema escolar, não apenas pela redução da evasão, da repetência e da distorção idade-ano/série, mas também pelo aprendizado efetivo.

Nessa esfera, a partir do conceito expresso pelo CNE, cabe-nos compreender: como o sistema municipal de ensino se organiza? Quais suas concepções sobre educação e qualidade social?

A Figura 1 revela elementos importantes para a garantia da qualidade de atuação do Sistema Municipal de Ensino, ao mesmo tempo que reforça a sua existência amparada pela CF de 1988 (Brasil, 1988) e pela LDBEN (Lei n.º 9.394/96 — Brasil, 1996a), seguida do princípio da *gestão democrática*. Nessa perspectiva, a SMed, o CME e as escolas precisam atuar de forma *articulada*, tendo como base as *normas do sistema*, com a finalidade de garantir o *direito à educação* a todos os estudantes. Para tanto, o foco da gestão do sistema educacional deve ser na *aprendizagem* com equidade e qualidade nas diferentes etapas e modalidades da educação básica. A autonomia do município será assegurada à medida que todos os órgãos e as escolas que integram o Sistema Municipal de Ensino utilizarem as normas como elementos de articulação para o cumprimento dos *objetivos da educação municipal*.

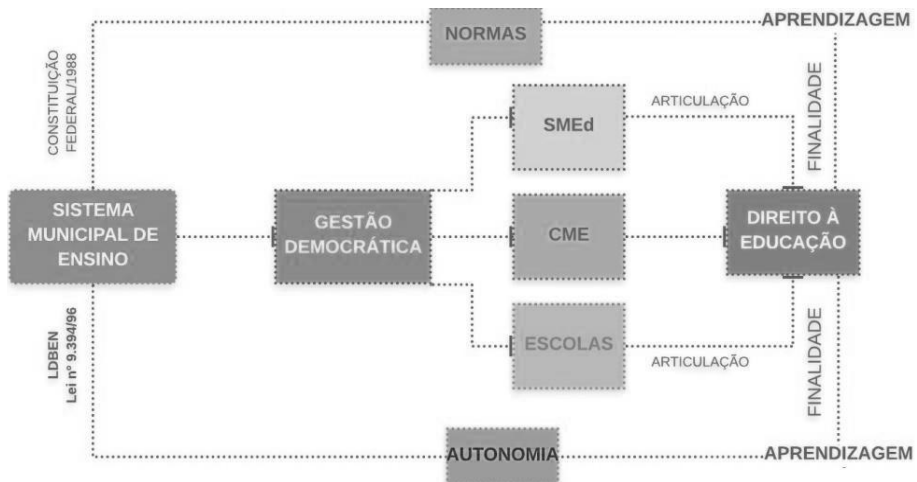


Figura 1 – Fluxograma de organização para a qualidade do Sistema Municipal de Educação.

SMEd: Secretaria Municipal de Educação; CME: Conselho Municipal de Educação.

Fonte: Elaboração das autoras de acordo com a CF de 1988 (Brasil, 1988) e a LDBEN (Lei n.º 9.394/96 — Brasil, 1996a).

Nesse sentido, as articulações entre os órgãos e destes com as escolas do sistema e a gestão democrática, sendo o CME um importante mecanismo de participação, são importantes dimensões que revelam a qualidade do sistema de ensino instituído. Em relação à gestão democrática, o PNE (Lei n.º 13.005/14 — Brasil, 2014, n.p.) estabelece, na meta 19:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico para tanto.

Dentre as estratégias previstas para o cumprimento da meta, destacam-se a 19.4, 19.5 e a 19.6, que reforçam a necessidade de estimular a constituição e o fortalecimento dos conselhos de educação e conselhos escolares como importantes instrumentos de participação e articulação.

Logo, Gadotti (2014, p. 4) afirma que:

Não basta criar mecanismos de participação popular e controle social das políticas públicas de educação; é preciso atentar para a necessidade de criar, também, simultaneamente as condições de participação. A sociedade civil participa sempre que convocada, mas com muita dificuldade. A participação para ser qualificada, precisa ser precedida pelo entendimento — muitas vezes técnico e científico — do que se está discutindo: saber ler planilhas de custo, orçamentos, etc.

Assim, a participação fortalece e qualifica o poder local, assegurando a autonomia do Sistema Municipal de Ensino. Essa autonomia fundamenta-se na participação, no pensar e agir coletivamente para a construção, a implementação e o acompanhamento das políticas educacionais.

Na literatura, não se encontram um padrão ou uma receita que indique a qualidade do Sistema Municipal de Ensino, mas o documento “Indicadores da Qualidade na Educação”, desenvolvido pela Ação Educativa, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP — 2004, p. 5, grifo nosso), ressalta que “*Qualidade* é um conceito dinâmico, reconstruído constantemente.”

Nesse ponto de vista, a gestão da educação municipal compreende processos dinâmicos de coordenação do sistema de ensino e das escolas que o compõem. Essa gestão é afinada com as diretrizes e as políticas da educação nacional. Nessa seara, o que se entende por Sistema Municipal de Ensino?

Já vimos que um sistema compreende diferentes elementos que, de forma coordenada e interdependente, formam um todo complexo e intencional. Dessa maneira, “[...] por comporem uma reunião intencional de aspectos materiais e não materiais, esses elementos não perdem sua especificidade, sua individualidade [...]” (Libâneo, Oliveira e Toschi, 2012, p. 314).

Ainda podemos registrar que, a partir da análise conceitual do sentido histórico e semântico da palavra, é importante ter presente que sistema é “[...] sempre um produto da ação humana.” (Saviani, 2014, p. 1). Nessa conjuntura, o processo de transformação exercida pelo homem sobre o meio em que vive, por meio de uma postura consciente, torna-o capaz de sistematizar, ou seja, dar intencionalidade.

O Parecer n.º 30/2000 (Brasil, 2000), do CNE, diz que o termo sistema provém do grego *systema*, que significa todo e corpo de elementos, sendo uma composição de *syn* (em latim, *cum*, em português, com) + *istemi* (estar ao lado de). No mesmo parecer, sistema é definido “[...] como elementos coexistentes lado a lado e que, convivendo dentro de um mesmo ordenamento, formam um conjunto articulado.” (*ibidem*, p. 2).

Também o município, conforme já apresentado, ao criar o seu sistema de ensino, passa a ter autonomia para definir políticas educacionais, credenciar e

autorizar o funcionamento de escolas. Como instância administrativa, no uso das suas prerrogativas legais amparadas pela LDBEN (Brasil, 1996a), em consonância com a CF de 1988 (Brasil, 1988), nos artigos 11 e 18, poderá baixar normas complementares para seu sistema de ensino. Desse modo, “[...] as leis constituem, na esfera municipal, elementos de articulação entre os sistemas de ensino.” (Libâneo, Oliveira e Toschi, 2012, p. 338), ou seja, as leis estaduais e federais seguidas pelo município pressupõem uma articulação sistêmica.

Nessa conjuntura, os sistemas municipais são compostos de elementos historicamente consolidados, em que se encontram os órgãos administrativo e normativo, a SMEd e o CME, respectivamente, “[...] que em conjunto, têm sido os responsáveis por coordenar a elaboração, de forma participativa, da proposta educacional do município que dá consistência ao sistema.” (Sari, 2015, p. 226). A seguir, serão analisados os principais elementos que compõem o Sistema Municipal de Ensino.

A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

A SMEd, órgão administrativo e de representação política, tem inúmeras funções que são alicerçadas em, no mínimo, três dimensões: pedagógica, administrativa e financeira. Essas dimensões estão ancoradas nas competências do município, previstas na CF de 1988 (Brasil, 1988), na LDBEN (Brasil, 1996a) e na própria lei que institui o Sistema Municipal de Ensino. Para a garantia da oferta da educação pública com qualidade social e equidade, é preciso planejamento, avaliação da política educacional, desenvolvimento de progressivos graus de autonomia escolar, nos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro, como também desenvolvimento da gestão de pessoas e de materiais nos princípios da gestão democrática da educação.

O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

A história dos Conselhos de Educação, no Brasil, é permeada por uma caminhada de órgãos de assessoramento técnico, tanto no nível nacional quanto no estadual. O CME começa a ganhar força como um órgão indispensável na estrutura do Sistema Municipal de Ensino a partir da CF de 1988 (Brasil, 1988). As suas funções passam a ser ressignificadas como um mecanismo da gestão democrática que possibilita a participação da sociedade na gestão da educação municipal, ou seja, como órgão colegiado, deixa de servir ao governo e passa a ser órgão de Estado com representatividade social.

Nesse íterim, o CME, no contexto do Sistema Municipal de Ensino, é um órgão representativo da sociedade civil, com papel de mediador na discussão, construção e implementação da política municipal de educação. O órgão, seguindo os preceitos da LDBEN (Lei n.º 9.394/96 — Brasil, 1996a), é o responsável por baixar normas complementares para o Sistema Municipal de Ensino. O conjunto de normas complementares elaboradas pelo CME precisa garantir a “[...] unidade e coerência aos elementos que o constituem [...]” (Sari, 2001, p. 79), ou seja, as normas adequadas às peculiaridades locais necessitam ser complementares às nacionais para garantir a unidade normativa da educação do país.

O CME é composto de representantes do Poder Executivo e da sociedade civil, com relação de paridade e pluralidade na representação da sociedade. Ele possui várias funções, as quais são destacadas na lei de criação do SME e do CME, sendo elas: consultiva, normativa, deliberativa e fiscalizadora. As referidas leis não trazem as funções propositiva e mobilizadora, mas, no conjunto das normas exaradas pelo colegiado, bem como no seu regimento interno, é possível perceber o importante papel do CME nesse processo de aprimoramento e sensibilização da sociedade civil na participação, na construção e no acompanhamento das políticas educacionais.

AS ESCOLAS DO SISTEMA

As escolas mantidas pelo Poder Público Municipal e as escolas de educação infantil mantidas pela iniciativa privada integram o Sistema Municipal de Ensino. A escola é um elemento-chave dessa engrenagem chamada “sistema”. O Sistema Municipal de Ensino somente completa a sua finalidade à medida que os órgãos e as instituições de ensino se aproximam e se articulam para a garantia do acesso, da permanência e, sobretudo, do sucesso da aprendizagem.

Efetivamente, a escola é o espaço de concretização das políticas educacionais e, por essa razão, necessita de constante oxigenação para atingir os seus objetivos e sua função social. Na organização do Sistema Municipal de Ensino, as escolas públicas e de educação infantil privadas têm as suas incumbências definidas pela própria lei que instituiu o sistema, ancoradas pelo art. 12 da LDBEN (Lei n.º 9.394/96 — Brasil, 1996a).

As escolas, na conjuntura do Sistema Municipal de Ensino, e seus processos de articulação nesse todo complexo, precisam ser compreendidas na sua totalidade como um fator primordial para que os objetivos da educação municipal sejam alcançados. Para isso, é importante o engajamento das escolas públicas e de educação infantil mantidas pela iniciativa privada.

Na sequência, iremos discutir os processos de [re] articulação do Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS) e identificar quais são as perspectivas que podem contribuir para o fortalecimento e a qualidade da gestão educacional democrática.

PERSPECTIVAS DE [RE] ARTICULAÇÃO NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE CACHOEIRA DO SUL (RS)

O Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS), instituído no ano 2000, é composto da SMEd, do CME e de 44 escolas, sendo 37 municipais e sete mantidas pela iniciativa privada.

Considerando os processos de gestão e [re] articulação que envolvem o Sistema Municipal de Ensino, cabe analisar as perspectivas que podem contribuir para o fortalecimento e a qualidade da gestão educacional democrática. Decerto, para a promoção da aprendizagem com qualidade social, é preciso garantir a participação da sociedade no processo educativo, visto que a gestão democrática é necessária para

que se criem as possibilidades de atuação coletiva, de modo que todos os integrantes dessa grande teia, “[...] não apenas tomem parte, de forma regular e contínua, de suas decisões mais importantes, mas assumam os compromissos necessários para a sua efetivação.” (Lück, 2009, p. 71).

A partir dos dados produzidos no estudo, foram organizadas dimensões sistêmicas que se traduzem em indicadores de qualidade do Sistema Municipal de Ensino. As dimensões emergiram das concepções e percepções dos pesquisados em relação à [re] articulação do Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS). Para cada dimensão, foram elencados indicadores, que são sinalizadores de qualidade do sistema de ensino, como retrata a Figura 2.

Nesse contexto, cada dimensão (Figura 2) foi construída e analisada com base nos dados produzidos na pesquisa. As definições de qualidade foram elencadas a partir de concepções, valores, conhecimentos científicos e dos pesquisados,



Figura 2 – Dimensões sistêmicas e indicadores da qualidade para a [re] articulação no Sistema Municipal de Ensino.

SMEd: Secretaria Municipal de Educação; CME: Conselho Municipal de Educação.

Fonte: Elaboração das autoras.

bem como dos contextos histórico e social do município. No caso deste estudo, a compreensão dos processos de [re] articulação do Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS) é o fator propulsor para a chegada dos indicadores que levaram à reflexão e à definição de caminhos para o aperfeiçoamento e a qualidade do sistema educacional.

No entanto, a reflexão sobre a qualidade do Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS), bem como a sua [re] articulação no processo educacional, levou em consideração aspectos importantes, definidos como dimensões: a [re] articulação entre os órgãos do sistema e, nesse viés, a [re] articulação dos órgãos (SMEd e CME) com as escolas e o fortalecimento dos espaços de participação, na perspectiva da gestão democrática.

Nessa seara, na conjuntura do Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS), surgiram indicadores transversais que perpassam todos os processos de [re] articulação e contribuem para o fortalecimento e para a qualidade da educação municipal, sendo eles: a interlocução, a participação, o diálogo, a transparência, a coletividade, a ética e a autonomia. A finalidade do sistema é constantemente lembrada, no intuito de reforçar os objetivos da educação municipal nos processos de [re] articulação e cooperação entre os órgãos e as escolas que compõem o Sistema Municipal de Ensino. Por conseguinte, as dimensões e os indicadores de qualidade são vistos como importantes perspectivas de [re] articulação desse sistema, pois, no decorrer da pesquisa aplicada e implicada no contexto da gestão educacional, foi possível promover uma interlocução entre os indicadores e o cotidiano prático dos órgãos e das instituições educacionais que o compõem.

A [RE] ARTICULAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS DO SISTEMA

Os objetivos da educação municipal de Cachoeira do Sul (RS) afirmam a identidade do Sistema Municipal de Ensino e orientam a coordenação sistêmica à luz dos princípios expressos na CF de 1988 e na LDBEN (Lei n.º 9.394/96 — Brasil, 1996a).

Em suma, a gestão da educação municipal, que acontece no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, tem o compromisso de concretizar as políticas educacionais numa perspectiva transformadora, de tal forma que as metas e os objetivos traçados tornem-se ações.

Seguramente, a compreensão do campo conceitual da palavra “sistema”, no contexto da gestão da educação municipal, é fundamental para a realização de um trabalho articulado aos objetivos educacionais expressos pelo município. O fragmento da fala da entrevistada T.E4 (3 de maio de 2019) registra que sistema: “[...] é como uma roda, e esta roda tem que circular, envolvendo a secretaria, o conselho, as escolas e todas as pessoas que estão envolvidas nela [...]”.

Já a entrevistada S.E1 (2 de maio de 2019) diz que:

Nós enquanto município, temos um sistema próprio, para criarmos as nossas leis, autorizarmos o funcionamento das nossas escolas. Conseguimos fazer esse gerenciamento, não dependemos mais do estado para nos delegarem alguma coisa, o que nós podemos ou não fazer.

Como podemos observar nesses fragmentos, os pesquisados demonstraram conhecimento sobre as esferas conceitual e organizacional do Sistema Municipal de Ensino. Assim, essa dimensão, ao tratar da atuação da SMEd e do CME do ponto de vista do órgão gestor e do órgão normativo do Sistema Municipal de Ensino, traz indicadores de qualidade que revelam as perspectivas de [re] articulação entre os órgãos do sistema. São eles: a interlocução, a representatividade, a finalidade, o conhecimento técnico, a formação continuada e a ética. Esses indicadores emergiram dos dados que foram produzidos por meio do estudo e, neste texto, são discutidos alguns deles em cada dimensão, tais como: a interlocução que se constrói por meio do diálogo e a finalidade, que retratam os objetivos da educação municipal.

No entanto, é possível constatar a existência de um movimento de [re] articulação entre a SMEd e o CME, pois os entrevistados (S.E1, C.E2, C.E3 e T.E4) revelam, de forma geral, que existe uma relação de parceria entre os órgãos. A entrevistada S.E1 (2 de maio de 2019) salienta que: “É uma relação de *diálogo*. Conseguimos sempre chegar a um consenso: o que é melhor para nossas escolas. Cada vez mais a gente procura que essa relação se amplie.”.

Bordignon (2013), ao falar da dualidade de atribuições dos órgãos do sistema de ensino, salienta que as relações de poder nem sempre são harmoniosamente articuladas. Porém, a entrevistada C.E3 (10 de maio de 2019) considera a relação: “Muito boa. Não existe rixa! É uma tentativa realmente de diálogo, de adequar aquilo que seria o ideal com aquilo que é possível.”.

A entrevistada C.E2 (30 de abril de 2019) ressalta que “A relação é bem positiva, até porque o conselho tem representante da Secretaria Municipal de Educação. A gente tem sempre essa oportunidade de trabalhar em conjunto e essa relação tem que ser sistêmica.”.

Nessa conjuntura, o engajamento sistêmico para o cumprimento da *finalidade* do sistema é essencial para que tenhamos uma educação municipal autônoma e de qualidade para todos. Na visão da escola, o gestor E.M 39Q (30 de abril de 2019) diz que é “Uma relação de parceria onde todos visam um só objetivo: educação de qualidade.”.

O gestor E.P 40Q (30 de abril de 2019) percebe “Como uma relação de diálogo integrando a sociedade local por intermédio dos representantes das duas entidades sempre com o comprometimento com a Educação do Município.”.

Nas falas dos gestores, é possível visualizar a articulação entre os órgãos e a consciência de que todos estão atuando para uma mesma *finalidade*.

O Quadro 2 aponta a descrição de cada indicador de qualidade que foi emergindo das contribuições dos colaboradores deste estudo.

Considerando os indicadores apresentados, entende-se que a harmonia e a articulação entre os dois órgãos é de extrema importância para que cada um, de acordo com suas competências, possa atuar para a garantia do direito à educação pública de qualidade para todos.

Nesse viés, é importante destacar a importância do CME no processo de fortalecimento da gestão democrática, sendo um canal de participação coletiva. A participação possibilita o efetivo acompanhamento das políticas educacionais, o controle social e a concretização da democratização da educação. Muito além de

**Quadro 2 – Indicadores de qualidade/dimensão 1:
[Re] articulação entre os órgãos do sistema.**

Dimensão 1 – [Re] articulação entre os órgãos do sistema		
Nº	Indicadores de qualidade	Descrição
01	Interlocução	Espaços para tomada de decisões coletivas (Sessões Plenárias do Conselho Municipal de Educação, Fóruns, Reuniões promovidas pela Secretaria Municipal de Educação).
02	Representatividade	Interação dos representantes dos segmentos. Postura ética.
03	Finalidade	Aprendizagem/sucesso escolar nas diferentes etapas e modalidades da educação básica.
04	Conhecimento Técnico	Formação técnica e continuada. Conhecimento da legislação nacional, regional, municipal e das normas exaradas pelo Conselho Municipal de Educação.
05	Formação Continuada	Projeto estruturado de formação de técnicos da Secretaria Municipal de Educação e conselheiros. Participação em seminários, cursos e outros eventos de capacitação em gestão educacional.
06	Ética	Respeito às diferenças e aos pontos de vista. Condições de trabalho adequadas.

Fonte: Elaboração das autoras.

um dos princípios da educação brasileira, a gestão democrática do ensino público é um elemento propulsor da qualidade na educação, pois, de acordo com Gadotti (2010, p. 8), “[...] só aprende quem participa ativamente do que está aprendendo.”. Por essa razão, é necessário o fortalecimento dos espaços de participação na gestão do Sistema Municipal de Ensino, de modo que promova a articulação e a integração entre os diferentes atores da sociedade.

A [RE] ARTICULAÇÃO ENTRE A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E AS ESCOLAS DO SISTEMA

O papel da SMEd como órgão gestor do sistema é extremamente desafiador e, talvez, pouco discutido no contexto acadêmico. Por ser articuladora, as ações desenvolvidas por ela necessitam acontecer de forma colaborativa e integrada com as escolas. Na seara sistêmica, podemos observar, na Figura 3, a compreensão de sistema dos gestores escolares.

Destaca-se que 78% dos participantes da pesquisa que responderam o questionário consideram Sistema Municipal de Ensino como o conjunto de órgãos e instituições educacionais que atuam com a mesma finalidade, sendo que 22% ainda não têm clareza sobre a concepção de sistema de ensino. Os dados apontam a necessidade de promover a visibilidade do Sistema Municipal de Ensino, pois a união de esforços entre todos os seus elementos vai colaborar para a garantia do direito à educação.

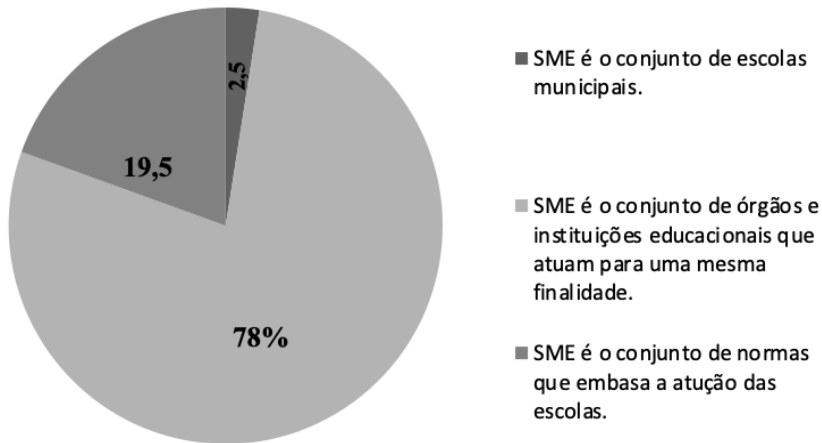


Figura 3 – Sistema Municipal de Ensino: concepções dos gestores escolares.

SME: Sistema Municipal de Ensino.

Fonte: Elaboração das autoras.

No entanto, a articulação entre a SMEd e as escolas é essencial para a efetivação das políticas educacionais e a garantia do direito à educação, conforme prevê a Carta Magna brasileira. A dimensão [Re] articulação entre a SMEd e as escolas traz como indicadores de qualidade do Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS): suporte, planejamento, finalidade, integração, formação continuada, leis e normas. A seguir, é apresentado o planejamento como importante indicador na estrutura da gestão, instrumento de gestão democrática, eixo integrador e indispensável na articulação das políticas educacionais.

Na sua maioria, os gestores visualizam a SMEd como um órgão de apoio e de *suporte* ao trabalho que é desenvolvido por eles na escola. Além disso, o gestor escolar E.M 2Q (30 de abril de 2019) sintetiza o papel da SMEd como: “O órgão que articula, gerencia e executa todas as políticas públicas relacionadas à educação.”.

Para isso, é necessário que a SMEd atue para o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação e construa com as escolas um *planejamento* coletivo que atenda às diferentes dimensões da gestão escolar: pedagógica, administrativa e financeira.

Nessa esfera, o Quadro 3 reúne os indicadores emergentes dessa dimensão e pontua as ações necessárias para o fortalecimento das relações e da colaboração entre a SMEd e as escolas.

Assim sendo, a escola é o espaço no qual as políticas educacionais materializam-se, ou seja, os objetivos do sistema de ensino e os de aprendizagem são concretizados, ou não, no chão da escola. Por isso, a [re] articulação entre a SMEd e as escolas necessita estar respaldada na política educacional construída coletivamente, no Plano Municipal de Educação. Os indicadores devem estar plenamente articulados, para evitar a descontinuidade das políticas e as mudanças repentinas de estruturas dentro dos ambientes formativos, as escolas.

Quadro 3 – Indicadores de qualidade/dimensão 2: [Re] articulação entre a Secretaria Municipal de Educação e as escolas.

Dimensão 2: [Re] articulação entre a Secretaria Municipal de Educação e as escolas		
Nº	Indicadores de qualidade	Descrição
01	Suporte	Existência de canais de comunicação/diálogo. Competência técnica.
02	Planejamento Estratégico	Cultura de planejamento. Articulação com o Plano Municipal de Educação.
03	Finalidade	Objetivos da educação municipal.
04	Cooperação Técnica e Humana	Visão sistêmica. Engajamento das escolas e demais órgãos do sistema.
05	Formação Continuada	Projetos estruturados de formação continuada condizentes com os desafios educacionais e da gestão da educação municipal.
06	Leis e Normas	Consciência da base sistêmica que permeia a gestão educacional e escolar.

Fonte: Elaboração das autoras.

A [RE] ARTICULAÇÃO ENTRE O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E AS ESCOLAS DO SISTEMA

O papel dos CME é um tanto complexo no âmbito da gestão educacional, principalmente, porque os sujeitos que fazem parte do colegiado tornam-se conselheiros no exercício da função. Assim, ao longo desses 30 anos de regime republicano democrático, observa-se que são muitas as fragilidades encontradas no cerne da atuação dos conselhos no sistema de ensino.

[...] os CMEs ainda não estão sendo reconhecidos por gestores municipais como órgãos propositivos e articuladores de políticas públicas; a falta de prioridade de alguns gestores municipais quanto à criação de sistemas municipais de ensino; a grande rotatividade dos membros que integram os CME; a falta de compreensão por conselheiros municipais de educação acerca das funções e atribuições do CME, o que acaba contribuindo para encaminhamentos equivocados ou até mesmo a falta de conhecimento e fortalecimento dos preceitos de gestão educacional e democrática. (Costa *et al.*, 2015, p. 53)

Ao analisar o CME de Cachoeira do Sul (RS), a partir da sua reestruturação após a criação do Sistema Municipal de Ensino, pode-se dizer que o órgão colegiado possui o reconhecimento dos gestores municipais e é autônomo.

A autonomia é um dos fundamentos da gestão democrática. Participação e exercício de cidadania significam exercício do poder. As condições de funcionamento do conselho indicam o grau de autonomia e sua importância na gestão

do Sistema de Ensino. A autonomia requer que o conselho seja dotado de normas próprias e condições objetivas para desempenhar suas responsabilidades. (Bordignon, 2013, p. 78)

No entanto, embora o CME esteja há mais de 30 anos em efetivo funcionamento, possui fragilidades que precisam ser analisadas de forma mais específica, sendo algumas delas referentes à publicidade de suas ações; à interlocução entre a SMEd e as escolas do Sistema; e à qualidade da atuação. Entende-se que o fortalecimento da formação de conselheiros e o diálogo entre o CME e a SMEd devem ser constantes, a fim de legitimar a importância do órgão colegiado na tomada de decisões e na qualidade da educação municipal. Porém, tendo em vista a visão sistêmica das relações, é preciso fazer uma reflexão sobre a articulação existente entre o CME e as escolas que integram o Sistema Municipal de Ensino. A dimensão [Re] articulação entre o CME e as escolas do sistema traz como indicadores de qualidade: publicidade, leis e normas, comunicação e finalidade, como podemos ver no Quadro 4. Enfatizamos o indicador que proporciona movimentos de articulação no sistema para o cumprimento da finalidade do sistema.

Quadro 4 – Dimensão 3: [Re] articulação entre o Conselho Municipal de Educação e as escolas.

Dimensão 3: [Re] articulação entre o Conselho Municipal de Educação e as escolas		
Nº	Indicadores de qualidade	Descrição
01	Publicidade	Divulgação de ações; normas complementares; pautas e informações.
02	Leis e Normas	Normatização: elemento articulador do sistema Organização das escolas no todo coerente.
03	Comunicação	Comunicação direta; criação de mecanismos de escuta pedagógica.
04	Finalidade	Objetivos da educação municipal — aprendizagem dos estudantes.

Fonte: Elaboração das autoras.

Os indicadores expressos no Quadro 4 são úteis para uma análise referente ao grau de articulação do CME com as escolas, além de para verificar as condições de funcionamento do órgão e sua autonomia em relação ao sistema de ensino. O CME tem condições de ser protagonista na articulação entre os elementos do sistema, pois é um espaço de coletividade, diálogo e exercício do poder local.

Dessa maneira, 60,5% (26) dos gestores escolares demonstraram ter conhecimento sobre a atuação do CME de Cachoeira do Sul (RS), conforme revela a Figura 4.

O conhecimento dos gestores a respeito da atuação do CME é um dado interessante, pois 39,5% deles reconhecem o órgão colegiado “em parte”. Analisando mais a fundo, percebe-se que a maioria dos gestores é das escolas municipais de

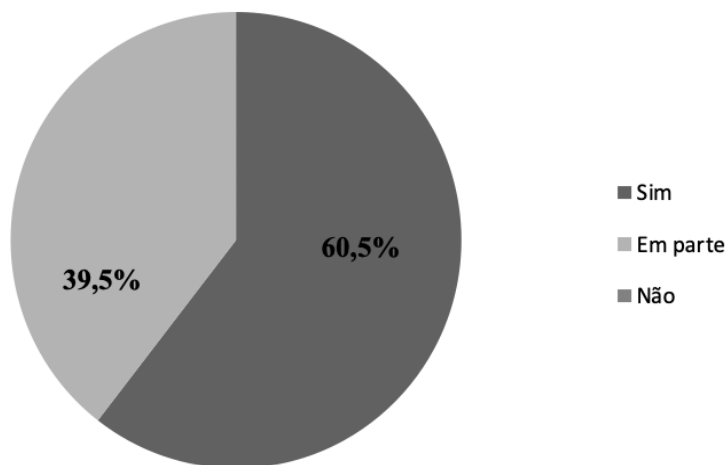


Figura 4 – Gestor escolar: conhecimento sobre a atuação do Conselho Municipal de Educação.

Fonte: Elaboração das autoras.

ensino fundamental (nove gestores). Os gestores das escolas de educação infantil, tanto municipais quanto privadas, empatam, sendo que quatro possuem conhecimento parcial e um não respondeu a questão.

Em relação às normas exaradas pelo órgão colegiado, a maioria dos gestores (17) que não têm conhecimento é das escolas municipais, o que representa 46% das escolas. Esse número é expressivo e suscita uma reflexão sobre a articulação dos órgãos e das instituições escolares a partir do mesmo ordenamento que é traçado pelas *leis e normas*. No entanto, 100% dos gestores escolares demonstram ter conhecimento sobre as atribuições do órgão colegiado, sendo elas: consultiva, normativa, deliberativa e fiscalizadora.

Nesse quadro, é importante aproximar o CME das escolas numa visão mais democrática e autônoma, de tal modo que seja possível criar estratégias que visem alcançar os objetivos construídos coletivamente para a educação municipal. O CME, como um dos órgãos articuladores do sistema, precisa desenvolver as suas funções no sentido da totalidade da educação municipal, extrapolando as funções consultiva, normativa, deliberativa e fiscalizadora, possibilitando novos rumos e contribuindo para a gestão da educação numa visão sistêmica e democrática.

FORTEALECIMENTO DOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA

A gestão democrática do ensino público está assegurada como um princípio constitucional, conforme o art. 206, inciso VI, da Carta Magna brasileira (Brasil, 1988). Ainda o art. 1º da CF de 1988 (*ibidem*, n.p.) traz a formação da República Federativa do Brasil formada pela “[...] união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal [...]”, que é constituída em Estado Democrático de Direito com cinco fundamentos definidos, entre eles, a cidadania. O parágrafo único, do mesmo artigo, destaca que “[...] todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

(*ibidem*, n.p.). Nesse viés, o art. 205, ao tratar da educação como direito de todos e dever do Estado e da família, destaca que “[...] será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade [...]” (*ibidem*, n.p.).

Nessa perspectiva, essa última dimensão e seus indicadores chamam a atenção para os espaços que integram a gestão da educação municipal, sendo eles: o CME, o Conselho da Alimentação Escolar e o Conselho do Fundeb. Ainda ressalta a criação do Fórum Permanente Municipal de Educação e sua importância como mais um espaço de participação e acompanhamento das políticas educacionais do município.

A prática do exercício de participação nos órgãos colegiados tem sido desafiadora no contexto do Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS), uma vez que a atuação dos conselhos não é visível aos olhos de quem concretiza as políticas públicas educacionais: a escola. Ao serem questionados sobre os espaços de participação existentes no Sistema Municipal de Ensino, 50% dos gestores escolares que responderam a pesquisa destacam os momentos de participação proporcionados pela Secretaria, como podemos observar na fala da gestora E.M 38Q (30 de abril de 2019): “Nas reuniões promovidas pela SMEd para os gestores, os anseios e sugestões do grupo podem servir de base para a construção de políticas públicas educacionais, através das suas experiências vivenciadas no cotidiano escolar.”.

Já a gestora E.M 8Q (30 de abril de 2019) exemplifica esses momentos, não citando as instâncias colegiadas: “Nas reuniões oportunizadas pela mantenedora, na construção do referencial curricular, do PME, estudo e análise da BNCC.”.

As falas das gestoras demonstram, mais uma vez, a necessidade da publicidade das ações desenvolvidas pelas instâncias colegiadas. Já a gestora E.M 9Q (30 de abril de 2019) relata a existência da: “Participação em Seminários, Comissões, debates, reuniões de gestores, estudos e análises das ações de políticas educacionais.”.

Dessa forma, é necessário promover uma articulação entre todos os órgãos e as instituições escolares que compreendem o sistema de ensino. Da mesma forma, é preciso reconhecer a existência e a importância do trabalho desenvolvido pelo Conselho da Alimentação Escolar e pelo Conselho do Fundeb. O Quadro 5 apresenta a dimensão fortalecimento dos espaços de participação no sistema.

Os indicadores de qualidade apresentados, no Quadro 5, apontam significativos processos de valorização e efetivação dos princípios da gestão democrática no ensino público. Nessa perspectiva, os órgãos colegiados e o Fórum Municipal de Educação são importantes mecanismos de participação e compartilhamento da gestão da educação municipal.

O OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO SUL (RS)

Diante do exposto, como produto da pesquisa desenvolvida no âmbito do mestrado profissional, foi desenvolvido o Observatório da Educação Municipal de Cachoeira do Sul (RS) (OBEMCS).³ O OBEMCS, construído na forma de por-

3 O endereço de acesso ao Observatório da Educação Municipal de Cachoeira do Sul é www.obemcs.com.

Quadro 5 – Dimensão 4: Fortalecimento dos espaços de participação no sistema.

Dimensão 4: Fortalecimento dos espaços de participação no sistema Conselho Municipal de Educação, Conselho da Alimentação Escolar, Conselho do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica		
Nº	Indicadores de qualidade	Descrição
01	Formação de conselheiros	Processo contínuo de capacitação e formação continuada em serviço para os conselheiros.
02	Publicidade	Publicidade e divulgação da atuação e ações desenvolvidas pelos órgãos colegiados.
03	Autonomia	Condições de funcionamento autônomo (espaço físico adequado, equipamentos, materiais, secretaria executiva).
04	Articulação e Integração	Criação de novas estratégias de articulação e integração de modo que se amplie a participação da sociedade civil.

Fonte: Elaboração das autoras, com base na Unidade V, do Curso do Fundeb, desenvolvido pelo Programa Formação pela Escola, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil, 2016, p. 9).

tal, é uma importante perspectiva de [re] articulação e fortalecimento do Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS).

O portal, como canal de comunicação, torna visível o Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS), que foi instituído, há 20 anos, pela Lei Municipal n.º 3.177/2000 (Cachoeira do Sul, 2000). O conteúdo disponibilizado está voltado tanto para os profissionais da educação como para a comunidade cachoeirense e pesquisadores na área da educação, pois concentra uma série de informações sobre o Sistema Municipal de Ensino, os órgãos (SMEd e CME), as escolas municipais e as escolas privadas de educação infantil.

Certamente, o OBEMCS é uma das perspectivas de [re] articulação existentes no contexto do sistema, pois contribuirá significativamente para o fortalecimento da educação municipal. O seu papel, nessa conjuntura sistêmica, é promover o diálogo e a interlocução com os órgãos e as escolas e ainda possibilitar que a comunidade escolar e a sociedade possam compreender a organização do sistema municipal de ensino. A internet e as tecnologias da informação e comunicação são capazes de unir as pessoas em todas as partes do mundo. Por isso, inserir o Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS) no mundo digital é uma ideia inovadora que divulgará informações da educação municipal por meio da internet, na qual não existem fronteiras geográficas. As normas complementares que são exaradas pelo CME estão disponíveis no OBEMCS e fortalecem o sistema, possibilitando a unidade, a coerência e o fortalecimento da gestão democrática. Além disso, o OBEMCS traz muitas possibilidades de interação, seja pelo fórum, seja pelo direcionamento por meio de *links*, as chamadas “redes sociais” e, à medida que for atualizado e acessado pela sociedade, trará importantes movimentos que assegurarão a participação, a publicidade das ações desenvolvidas no âmbito da educação municipal, a formação continuada dos profissionais da educação e de conselheiros, como também a visibilidade dos órgãos de controle social, como o Conselho da Alimentação Escolar

e o Conselho do Fundeb. O OBEMCS é uma possibilidade real de conexão e de constante [re] articulação com as pessoas que integram todo esse movimento, que é dinâmico e sistêmico.

MOVIMENTO SISTÊMICO: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este recorte da dissertação de mestrado profissional discute um sistema municipal de ensino instituído há 20 anos. O movimento sistêmico tem se construído e reconstruído à medida que os espaços de participação são fortalecidos. Esse fortalecimento vem das concepções e ações desenvolvidas no âmbito da gestão educacional.

Nesse viés, pensar em considerações finais é também pensar no início de um novo caminho. É preciso destacar a necessidade de continuidade deste estudo, tendo em vista que cada dimensão e cada descoberta realizadas merecem outras análises, que, certamente, possibilitarão outras reflexões e proporcionarão diferentes sentidos ao movimento sistêmico.

Fala-se em movimento sistêmico porque é inviável falar, à guisa de conclusões, que a gestão da educação municipal é estanque. A cada momento, surge um novo movimento que dá sentido a saberes, fazeres e concepções previamente estabelecidos. É da natureza do Sistema Municipal de Ensino a articulação, mas, como ele tem vida e é movido pela ação humana, necessita de constante [re] articulação e fortalecimento.

Dessa maneira, o Sistema Municipal de Ensino é compreendido como uma unidade viva, complexa e composta de elementos que atuam sinergicamente com uma intencionalidade. Na conjuntura das políticas públicas e da gestão educacional, percebe-se a existência de movimentos que exercitam o fazer sistêmico e colaborativo no país, mas que ainda apresentam fragilidades desafiadoras, como a própria criação, por ato legal, do SNE.

Nas entrevistas realizadas no contexto dos órgãos gestor e normativo do Sistema Municipal de Ensino, percebe-se que o desligamento do sistema estadual de ensino foi uma importante conquista, tendo em vista a morosidade, principalmente, dos atos normativos relacionados ao credenciamento e à autorização de funcionamento de escolas. A pesquisa identificou a existência da articulação entre a SMEd e o CME, ainda que sejam necessários o aprimoramento e o fortalecimento dos indicadores de qualidade apresentados.

No caderno referência do Pró-Conselho (Brasil, 2004, p. 22), aparece que “[...] a gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência.” Dessa maneira, a gestão democrática é um desafio, mesmo sendo um princípio constitucional, em que o CME é um importante mecanismo de garantia da participação e articulação na conjuntura do Sistema Municipal de Ensino.

Assim, em relação à articulação existente entre os órgãos, a pesquisa possibilitou compreender esse processo nas escolas do sistema. A escola é o local onde as políticas concretizam-se; por isso, tanto a SMEd quanto o CME precisam manter uma articulação que possibilite garantir o direito à educação básica.

No que se refere à articulação entre o CME e as escolas, fica evidente a necessidade de uma maior aproximação, pois 39,5% dos gestores escolares conhecem, em parte, a atuação do órgão colegiado. Com isso, cabe aqui uma reflexão sobre o contexto da comunidade escolar das escolas do Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS) em relação ao conhecimento sobre a existência e o papel do CME no âmbito do sistema de ensino. Além do mais, questiona-se se, ao menos, os profissionais da educação sabem que o município possui seu próprio sistema de ensino.

Frete a esses questionamentos, a pesquisa revela que a publicidade é um princípio constitucional frágil no cerne da atuação do CME. Registra-se que 47,7% dos gestores escolares não conhecem as normas do CME. As normas são essenciais para a autonomia do município e possibilitam a articulação entre os elementos do sistema, tendo em vista a finalidade da educação municipal.

Portanto, o fortalecimento dos espaços de participação no sistema é latente e necessário. Os órgãos colegiados são mecanismos de gestão democrática no ensino público. No âmbito da gestão educacional, são o CME, o Conselho da Alimentação Escolar e o Conselho do Fundeb espaços privilegiados de participação da sociedade e de gestão compartilhada da educação.

Enfim, para haver um sistema verdadeiramente instituído, é necessário que todos os seus elementos (SMEd, CME e escolas) andem lado a lado, com o mesmo propósito. A educação é intencional. Por essa razão, o Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS) foi criado com o intuito de atender aos objetivos da educação municipal. Para tanto, é preciso uma atuação harmoniosa no todo, na unidade. A coerência no sistema será pautada pelas normas complementares à legislação nacional, que fortalecerão o poder local do ente federado. Além disso, os indicadores de qualidade e o Observatório da Educação Municipal são perspectivas de [re] articulação do Sistema Municipal de Ensino de Cachoeira do Sul (RS), que foram implementadas no decorrer do estudo realizado e seguem num constante exercício de promoção da interlocução, do diálogo, da coletividade, da ética, do conhecimento técnico, da autonomia, do planejamento e da transparência.

REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA; UNICEF, PNUD, INEP-MEC (coord.). **Indicadores da qualidade na educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2004.

BORDIGNON, G. **Gestão da Educação no Município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera os dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm. Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-Leis/19394.htm. Acesso em: 29 maio 2018.

BRASIL. **Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1996b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm. Acesso em: 2 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº 30, de 12 de setembro de 2000**. Brasília, DF: MEC, 2000. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho**: caderno de referência / coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria da Educação Básica, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>. Acesso em: 2 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. 2008a. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk_pde/oquee.html#:~:text=PDE&text=O%20que%20%C3%A9%20o%20Plano,Desenvolvimento%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20\(PDE\)](http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk_pde/oquee.html#:~:text=PDE&text=O%20que%20%C3%A9%20o%20Plano,Desenvolvimento%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20(PDE)). Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei n.º 11.738, de 16 de julho de 2008. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2008b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm. Acesso em: 7 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional n.º 59, de 12 de novembro de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº 5, de 4 de maio de 2011**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8016-pceb005-11&Itemid=30192. Acesso em: 7 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 3 abr. 2018.

BRASIL. **Curso Fundeb** (Formação pela Escola): caderno de estudos, unidade V. Brasília: MEC, FNDE, 2016.

- BRASIL. Ministério da Educação. **PNE em Movimento: trabalhando juntos**. 2018. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/trabalhando-juntos>. Acesso em: 9 mai. 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Plano de Ações Articuladas**. s.d.a. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Fundeb**: Apresentação. s.d.b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- CACHOEIRA DO SUL. **Lei Municipal nº 3.177, de 19 de janeiro de 2000**. Cria o Sistema Municipal de Ensino, disciplina sua organização e dá outras providências. Cachoeira do Sul: Câmara de Vereadores de Cachoeira do Sul, 2000. Disponível em: <http://camaracachoeira.rs.gov.br>. Acesso em: 17 jun. 2018.
- COSTA, J. M.; NUNES, J. F.; MAZZARDO, M. D.; TEIXEIRA, M. L. S. S. Política de formação de Conselheiros Municipais de Educação: movimentos de análise de Pró-Conselho. *In*: CORTE, M. G. D. (org.). **Políticas Públicas e Conselhos Municipais de Educação**: interlocuções com o Pró-Conselho. São Leopoldo: Oikos, 2015.
- CURY, C. R. J. Prefácio. *In*: SOUZA, D. B.; DUARTE, M. R. T.; OLIVEIRA, R. F. (org.). **Sistemas Educacionais**: concepções, tensões e desafios. São Paulo: Edições Loyola, 2015. p. 9-13.
- DOURADO, L. F. (coord.); OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. **A Qualidade da Educação**: conceitos e definições. Brasília, DF: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. Disponível em: <http://td.inep.gov.br/ojs3/index.php/td/article/view/3848>. Acesso em: 5 jun. 2018.
- DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 124, p. 761-785, set. 2013. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300007>
- GADOTTI, M. **Qualidade na educação**: uma nova abordagem. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010. Série Cadernos de Formação.
- GADOTTI, M. **Gestão Democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. Brasília, DF: CONAE, 2014. Disponível em: <https://www.jaciara.mt.gov.br/arquivos/anexos/05062013105125.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2019.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama Cachoeira do Sul**. 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/cachoeira-do-sul/panorama>. Acesso em: 11 jul. 2019.
- LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- LÜCK, H. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. **Mapa Social**: Cachoeira do Sul -2019. Cachoeira do Sul, 2019. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/mapa_social/arquivos/relatorios/sociais/SOC_15_15.pdf. Acesso em: 11 jul. 2019.

SARI, M. T. Organização da Educação Municipal: da administração da Rede ao Sistema Municipal de Ensino. *In:* RODRIGUES, M. M.; GIÁGIO, M. (org.). **PRASEM III: Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação.** Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

SARI, M. T. Desafios à organização dos sistemas municipais de ensino no Brasil: elementos constitutivos, colaboração federativa e qualidade da educação. *In:* SOUZA, D. B.; DUARTE, M. R. T.; OLIVEIRA, R. F. (org.). **Sistemas Educacionais: concepções, tensões e desafios.** São Paulo: Edições Loyola, 2015.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação.** Campinas, SP: Autores Associados, 2014. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo.

UNESCO. **Manual para garantir inclusão e equidade na educação.** 2019. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370508>. Acesso em: 17 maio 2022.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

SOBRE AS AUTORAS

CARLA DA LUZ ZINN é doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

E-mail: carlazinn@gmail.com

ELISIANE MACHADO LUNARDI é doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Professora da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

E-mail: elisiane.lunardi@gmail.com

Conflitos de interesse: As autoras declaram que não possuem nenhum interesse comercial ou associativo que represente conflito de interesses em relação ao manuscrito.

Financiamento: O estudo não recebeu financiamento.

Contribuições das autoras: Escrita — Primeira Redação, Metodologia, Investigação: Zinn, C. L. Escrita — Revisão e Edição: Zinn, C. L.; Lunardi, E. M. Análise formal, Curadoria de dados: Lunardi, E. M.

Recebido em 3 de dezembro de 2021

Aprovado em 3 de agosto de 2022

