

## Sistemas municipais de ensino e processos de democratização da gestão

*MARILENE GABRIEL DALLA CORTE*  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM)

*ANDRELISA GOULART DE MELLO*  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM)

*MARINA LARA SILVA DOS SANTOS TEIXEIRA*  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM)

*FRANCINE MENDONÇA DA SILVA*  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM)

### RESUMO

Este artigo decorre de uma pesquisa do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Objetiva analisar os processos de democratização da gestão nos contextos das redes escolares e dos Conselhos Municipais de Educação (CME), inter-relacionados a Sistemas Municipais de Ensino (SME). É subjacente a um estudo de caso de abordagem quanti-qualitativa, com base em dados de questionário on-line aplicado aos municípios da AMCENTRO-RS partícipes do curso de Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação desenvolvido no RS. As conclusões preliminares sinalizam que as redes escolares e os CME, em municípios que possuem SME, compreendem que a democracia materializa-se com responsabilidade autônoma e participativa; daí a necessidade de atendimento aos princípios e mecanismos de gestão democrática da educação.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Gestão democrática; Sistema municipal de ensino.

### MUNICIPAL EDUCATION SYSTEM AND DEMOCRATIZATION PROCESS IN MANAGEMENT

#### ABSTRACT

The article results from the research in the Education Observatory Program from the Improvement Coordination of Higher Education Personnel. The main objective is to analyze the democratization processes in management in the contexts of school networks and Education Municipal Councils (CME), interrelated to the Teaching Municipal Systems (SME). It underlies to a case study of quanti-qualitative approach, based in online questionnaire data applied to the cities of AMCENTRO-RS, which takes part in the Formation Continuing Course of Municipal Councils of Education developed in RS. The preliminary conclusions indicate that the school networks and the CME, in cities that have SME, understand that the democracy materializes with autonomous and participatory responsibility, in this way we emphasize the necessity for compliance to the principles and democratic management mechanisms of education.

**Keywords:** Public policy; Democratic management; Teaching municipal system.

## INTRODUÇÃO

O Brasil tem como organização político-administrativa uma República Federativa que constitui o Estado-nação, reconhecido como União. Nesse sentido, sua organização geopolítica possui níveis hierárquicos e estabelece o princípio da descentralização, operando territorialmente de forma autônoma através dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (denominados entes federados).

Romão (2010, p. 28) afirma que os entes federados “[...] transformaram-se em identidades autoadministradas” e alerta que essa configuração não possui liberdade total, pois Estados, Municípios e Distrito Federal não são soberanos “[...] estão submetidos ao aparato das normas da União e da unidade da Federação a que pertencem” (idem). A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF) trouxe algumas inovações no campo das políticas educacionais e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), Lei nº 9.394 de 1996, ratifica e complementa alguns desses artigos. Nesta perspectiva, a CF/88 ao estabelecer a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como entes federados autônomos, destaca as atribuições privativas para cada instância, competências comuns e concorrentes entre eles, assim como as atribuições próprias da União que podem ser delegadas. A educação é uma das áreas destacadas como competência comum e concorrente:

Art.23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...] V- proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

Art.24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...] IX- educação, cultura, ensino e desporto. (BRASIL, 1988).

Corroborando com tal legislação, a LDBN, nos Artigos 9º, 10 e 11, complementa as incumbências dos entes federados: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; e, incumbências específicas da União: elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE) em colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios; prestar assistência técnica e financeira aos entes federados para o desenvolvimento dos sistemas de ensino e o atendimento prioritário

à escolaridade obrigatória, exercendo função redistributiva e supletiva; estabelecer, em colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio (BRASIL, 1996).

Sobretudo, cabe destacar o Art. 11 da LDBN, o qual assevera que os Municípios incumbir-se-ão de

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; [...] Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (BRASIL, 1996).

É indiscutível a necessidade de organização da educação municipal em articulação com as políticas públicas nacionais. Essa realidade deverá concretizar-se pela criação do Sistema Municipal de Ensino e das [co]responsabilidades assumidas pelo Conselho Municipal de Educação como órgão colegiado

[...] que estabelece relações de cooperação nos municípios, preocupando-se com as diferentes temáticas que envolvem a realidade escolar local, tais como: acompanhamento do processo que engloba os índices de matrículas, aprovações, reprovações e evasões; ações voltadas para a democratização do acesso e permanência escolar, autonomia político-pedagógica da rede ou do sistema municipal de ensino e respectivas instituições, controle social quanto ao financiamento da educação, entre outras que envolvem a criação, normatização, organização e monitoramento das políticas e ações educacionais no município. (DALLA CORTE; MELLO, 2015, p. 22).

Então, no Brasil, os preceitos educacionais dialogam com o fortalecimento e a consolidação da gestão educacional/escolar democrática e considera-se que a escola não pode se constituir em uma instituição isolada e desvinculada das políticas públicas nacionais e locais. Tanto a escola quanto o Conselho Municipal de Educação (CME) precisam estabelecer interlocuções com as demandas socioeducacionais, considerando sua [co]responsabilidade em instâncias municipais junto aos processos de [re]construção e gestão das políticas educacionais.

Nesse sentido, este trabalho problematiza: em que medida as redes escolares e os CME consideram políticas públicas democráticas para o fortalecimento e a consolidação da gestão educacional/escolar? Objetiva-se, portanto, analisar os processos de democratização da gestão nos contextos das redes escolares e dos Conselhos Municipais de Educação (CME), inter-relacionados a Sistemas Municipais de Ensino (SME).

Esta produção é resultante de uma pesquisa em andamento do Programa Observatório da Educação, que conta com fomento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/Brasil), desenvolvida por Grupo de Pesquisa da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), com o foco investigativo nas interlocuções entre políticas públicas e ações pedagógicas os limites e possibilidades da Educação Básica e Superior. É a partir desse foco que se estabelecem as interlocuções com o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), na Região de abrangência da Associação dos Municípios do Centro do Estado do Rio Grande do Sul (AMCENTRO/RS), constituindo-se lócus de pesquisa do Observatório.

O Pró-Conselho foi instituído pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação através da Portaria Ministerial nº 3.272/2003 [...]. O Programa, também, contribui para a formação continuada de conselheiros, na criação de novos Conselhos Municipais de Educação, assim como no fortalecimento dos mesmos. (DALLA CORTE; MELLO, 2015, p. 21).

Cabe destacar que o estado do Rio Grande do Sul (RS) é constituído por 497 municípios que são representados por 27 associações regionais da FAMURS<sup>1</sup>, em que o curso de Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação é desenvolvido pela UFSM. A Região da AMCENTRO foi escolhida como campo de investigação por representar os municípios da região do centro do estado, onde a universidade está localizada.

**Figura 1** – Mapa das Regionais da FAMURS.



Fonte: Adaptado pelos autores. Mapa disponível no site da FAMURS.

<sup>1</sup> Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/>>

A metodologia de pesquisa ancora-se na abordagem quanti-qualitativa e no estudo de caso. A abordagem quanti-qualitativa expressa, simultaneamente, a relação dos números com a configuração analítica e qualitativa do fenômeno investigado. É perceptível a relação quanti-qualitativa, principalmente quando o *locus* de pesquisa é o cenário educacional, essa relação está intrinsecamente constituída no fenômeno pesquisado, mesmo que a pesquisa seja caracterizada como qualitativa, visto que, ao pesquisar no âmbito nacional, estadual ou municipal, estar-se-á trabalhando com dados que viabilizam o processo investigativo. “A quantidade é expressa por um número. O quantitativo é característico dos fenômenos sociais também. [...] A quantidade e a qualidade estão unidas e são interdependentes. [...] a mudança de qualidade depende, em determinado momento, da mudança de quantidade” (TRIVIÑOS, 1987, p. 67).

Considerando esses aspectos que circundam a abordagem de pesquisa e a análise dos contextos das redes escolares e dos CME inter-relacionados aos SME na AMCENTRO/RS, ressalta-se que o processo investigativo está subsidiado pelo estudo de caso. Esse tipo de estudo fomenta o conhecimento de um fenômeno ou de vários dentro do seu contexto de realidade (GIL, 2002). Além disso, na abordagem quanti-qualitativa, o estudo de caso faz-se pertinente porque aprofunda e detalha o fenômeno estudado (TRIVIÑOS, 1987).

As técnicas utilizadas para a construção dos dados (GIL, 2002) pautam-se no questionário misto *on-line* aplicado aos municípios partícipes do Pró-Conselho, em discursos retirados do ambiente virtual de ensino e de aprendizagem (AVEA) do curso e de indicadores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Esclarece-se que, dos 33 municípios integrantes da região AMCENTRO/RS<sup>2</sup>, um total de 27 já participaram ou estão participando do Pró-Conselho/RS. Cabe destacar que dos 27 municípios partícipes do curso, apenas 17 possuem Sistema Municipal de Ensino.

<sup>2</sup> Municípios que compõem a AMCENTRO/RS: Agudo, Cacequi, Cachoeira do Sul, Capão do Cipó, Dilermando de Aguiar, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Itaara, Ivorá, Jaguari, Jari, Júlio de Castilhos, Mata, Nova Esperança do Sul, Nova Palma, Paraíso do Sul, Pinhal Grande, Quevedos, Restinga Sêca, Santa Maria, Santiago, São Francisco de Assis, São João do Polêsine, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul, Silveira Martins, Toropi, Tupanciretã, Unistalda, Vila Nova do Sul.

Para a análise dos dados, selecionaram-se municípios que constituíram seus Sistemas de Ensino considerando a autonomia para propor e gestar políticas públicas educacionais e, em tese, possuem função normativa, deliberativa e de controle social que são essenciais para processos de gestão democrática. Assim, apresentam-se as discussões de conselheiros municipais de educação que representam os municípios de São Vicente do Sul, Restinga Seca e Santa Maria, que estão participando na 3ª edição do Pró-Conselho/RS. Denominaram-se conselheiras por representarem o sexo feminino: Conselheira SM para o município de Santa Maria, Conselheira R para Restinga Seca e Conselheira S para São Vicente do Sul, resguardando a identidade.

## POLÍTICAS PÚBLICAS E A GESTÃO EDUCACIONAL DEMOCRÁTICA

Para analisar os contextos das redes escolares e dos CME inter-relacionados aos SME na região AMCENTRO/RS, torna-se necessário considerar as dimensões de gestão, [in]tensões e movimentos de participação e [co]responsabilidade entre Escolas e CME, que se articulam no âmbito das políticas públicas e dos processos de gestão democrática instituídos no campo educacional.

Entende-se que as políticas públicas são ações que resultam da “[...] dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil”, e esse movimento de ações coletivas que se correlacionam não minimiza a “[...] intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos” (BONETI, 2011, p. 18). Existe um longo processo entre a elaboração e a operacionalização das políticas públicas. Assim, embora o Brasil preconize a descentralização das ações públicas, na prática, observa-se ora momentos de regulação, ora momentos de resistência e ora momentos de desconhecimento das políticas por grande parte da população, todos esses aspectos fomentam um ciclo de influências do contexto de elaboração e de operacionalização, bem como, de centralização e descentralização. Este contexto permeado de influências é denominado por Stephen Ball (2001) de ciclo de políticas.

Mainardes (2007, p. 27), enfatiza que o ciclo de políticas tem “[...] natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos mi-

cropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais”. Esta abordagem dimensiona a possibilidade de perceber como está sendo proposto, interpretado e como ocorrem as políticas públicas no contexto das redes escolares e dos CME. Tem-se, portanto, uma infinidade de macro e microquestões que organizam e sistematizam todo o processo educacional, oriundas desse ciclo de políticas e, principalmente, do movimento dialético entre centralização e descentralização. Nesse contexto, é que se percebe as [in]tensões e movimentos de participação e [co]responsabilidade entre Escolas e CME, sendo que o Sistema Municipal de Educação surge da necessidade pública de organizar, sistematizar e elaborar ações que desenvolvam a qualidade do ensino conjuntamente com as escolas locais (públicas/privadas), [re]significando a importância de instituir bases autônomas que estejam em consonância com a organização do Sistema Nacional de Educação.

Ainda em 2015 nem todos os 5.564 municípios brasileiros possuem SME, sendo que a LDBN/96 orienta que os municípios optem por se integrar ao Sistema Estadual de Ensino e compor um sistema único de Educação Básica ou constituir seu próprio Sistema. Um SME tem em sua essência abrangência maior para além da rede de escolas municipais; constitui-se pela existência e atuação do CME e da Secretaria Municipal de Educação (SMED), pelas escolas municipais de educação infantil (públicas, privadas e conveniadas) e de ensino fundamental (públicas). Nesse contexto plural da gestão da educação municipal em um SME, fazem-se necessários processos de representatividade e participação, sendo que o CME precisa configurar-se e assumir-se como órgão colegiado que, além das funções consultivas e deliberativas, tem o desafio de constituir-se proponente de políticas públicas educacionais e dinamizador de mobilização e de controle social.

Outro aspecto essencial nesta análise refere-se ao Art. 211 da Constituição Federal de 1988, o qual normatiza que os entes federados deverão organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração (BRASIL, 1988); na LDBN/96, esse aspecto está estabelecido no Art. 8º (BRASIL, 1996). Essa prerrogativa confirma o status de entes autônomos que podem normatizar as políticas públicas de acordo com cada realidade. Assim, observa-se que os entes federados podem legislar sobre a educação, o que dá respaldo para a criação dos conselhos de educação em

todas as esferas e, nesse sentido, as políticas públicas educacionais são normatizadas e reguladas por tais instâncias colegiadas caso já tenham constituído seus Sistemas de Ensino. A Conselheira S demonstra as funções e atuação do CME no município de São Vicente do Sul:

Nosso Conselho [...] responde às demandas advindas das escolas. Ao participar da construção do Plano Municipal de Educação, o CME esteve atento às normas e à proposição. Não se isentou de sua responsabilidade. Já tem sob sua responsabilidade Regimento e PPP de escola para análise e aprovação. E as demais demandas, mobilizadora e propositiva, estiveram em ápice quando na elaboração do PME.

No Brasil, o advento da gestão democrática do ensino público, como um dos princípios do Art. 206 da CF/88 (BRASIL, 1988) e do Art. 3º da LDBN/96 (BRASIL, 1996), desencadeou possibilidades de pensar e articular a gestão educacional e escolar com preceitos relacionados à coletividade, à participação, à descentralização do poder e à autonomia administrativo-financeira-pedagógica.

A Conselheira S também coloca que

[...] a gestão escolar democrática parte de princípios básicos como: autonomia, participação, transparência, pluralidade. Para garantir a efetivação da gestão democrática é necessário instituir mecanismos que possibilitem o processo de participação de todos os segmentos da Comunidade Escolar.

Tais princípios pressupõem uma gestão compartilhada nos processos de planejamento, execução e avaliação educacional e, dessa maneira, se passou a requerer uma nova configuração na natureza dos conselhos de educação: “[...] a passagem de órgãos técnicos de governo para o exercício de funções de Estado” (BORDIGNON, 2008, p. 14), representando a diversidade social e articulando uma ponte entre a sociedade e o governo.

Na esteira da gestão educacional e escolar existem pilares que materializam e dimensionam a existência de aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros. A partir dessas dimensões que as redes escolares, juntamente com os CME e as SMED, podem fortalecer e consolidar a gestão educacional/escolar. A Conselheira SM explicita tais aspectos:

[...] o Município de Santa Maria possui Lei de Gestão Democrática da Educação, [...] que garante a autonomia dos estabelecimentos de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica, participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios e em órgãos colegiados, transparência, garantia de descentralização do processo educacional, valorização dos profissionais da educação e eficiência no uso dos recursos.

A dimensão administrativa constitui-se na função do processo organizacional, ou seja, viabiliza o cumprimento das disposições/atribuições institucionais. É exercida pelo Executivo juntamente com a SMED e o CME, bem como a equipe diretiva das escolas; representa as atribuições institucionais e possibilita condições para o funcionamento e o êxito das políticas educacionais. A dimensão administrativa precisa estar articulada às outras dimensões: pedagógica e financeira. A pedagógica no sentido de ter claro e definido no contexto municipal, as ações educativas a serem concretizadas no planejamento educacional/escolar por meio do projeto político-pedagógico, e em atendimento as orientações e diretrizes gerais via políticas públicas nacionais e locais.

À gestão financeira visto que os recursos financeiros necessitam de planejamento para que se otimizem as possibilidades de investimento, aplicação e implementação de ações administrativo-pedagógicas no ideário dos SME e respectivas instituições e órgãos. O financiamento advém de recursos próprios do município, a exemplo das transferências de receitas de impostos da União, garantidos no Art. 212 da CF/88 e de recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (BRASIL, 1988).

*A autonomia nas escolas do município de Santa Maria está sendo gestada [...] através da Lei de Autonomia Financeira onde as escolas administram os recursos que são repassados diretamente para as escolas através do PRO-DAE – Programa de Desenvolvimento da Autonomia Escolar, que tem como objetivo manter a autonomia administrativa e pedagógica das escolas. (CONSELHEIRA SM).*

O que se verifica é que alguns municípios, a exemplo de Santa Maria-RS, estão atendendo ao disposto na legislação e implantando mecanismos que possibilitem a autonomia financeira, administrativa e pedagógica das escolas. Cabe, portanto, aos entes federados planejar e gestar os recursos, em especial os municípios podem criar instâncias fiscalizadoras e democráticas para assegurar a otimização dos recursos financeiros para a educação.

Conhecer o contexto de democratização da gestão educacional e escolar é deveras importante, já que os princípios, as dimensões e os mecanismos de democratização relacionados ao SME e respectivas instituições e órgãos, tais como o CME e a SMED, requerem ser muito bem compreendidos, articulados e otimizados

em prol da qualidade da educação. A garantia de progressivo grau de participação e autonomia é fundamental para a efetivação de processos de gestão democrática e, para tanto, a existência e proatividade de um SME é relevante no cenário educacional brasileiro.

## O CONTEXTO DAS REDES ESCOLARES E DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DA AMCENTRO/RS

Considerando as dimensões de gestão, as [in]tensões e os movimentos de participação e de [co]responsabilidade entre as Escolas e o CME, inter-relacionados aos SME na AMCENTRO/RS, cabe destacar que a extensão territorial do Brasil é composta por 27 estados distribuídos em cinco grandes regiões (Centro-oeste; nordeste; norte; sudeste e sul), que, juntos, totalizam 5.564 municípios. Tais instâncias, em sua conjuntura, totalizam 49.771.371 alunos matriculados nas redes pública e privada.

**Tabela 1** – Número de Matrículas na Educação Básica por Região – Brasil (2014).

Nome Região	Número de Matrículas
Centro-Oeste	3.654.528
Nordeste	14.806.714
Norte	5.131.557
Sudeste	19.705.590
Sul	6.472.982
Total	49.771.371

Fonte: Dados do Censo Escolar – INEP (2014).

A Educação Básica no Brasil, em 2013, totalizou 50.042.448 alunos matriculados nos 190.706 estabelecimentos de ensino públicos (82,8%) e privados (17,2%). As matrículas foram distribuídas entre as redes escolares: 0,6% corresponderam à rede federal, 35,8% à rede estadual e o maior percentual se concentrou na rede municipal, 46,4% (INEP, 2013). Numa análise comparativa com os indicadores de 2013, em 2014, as matrículas na educação básica tiveram um decréscimo de - 0,54%, porém a rede municipal foi a responsável por mais da metade das matrículas em ambos os anos de referência, como se pode observar na tabela abaixo.

**Tabela 2** – Percentual comparativo de Matrículas das Redes de Ensino no Brasil.

Redes	Matrículas 2013	Matrículas 2014
Municipal	23.215.052	23.089.488
Estadual	17.926.568	17.294.357
Federal	290.796	296.745
Privada	8.610.032	9.090.781

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis pelo INEP (2013-2014).

Observa-se que o número de matrículas na educação básica por dependência administrativa dos entes federados diminuiu em 2014 nas redes estaduais (-3,53%) e nas redes municipais (-0,54%), porém aumentou 5,29% na rede privada e, também, um percentual de 2,05% na rede federal; esta última justificada pelo movimento de grande investimento das políticas públicas nos Institutos Federais de Ensino e na expansão/interiorização da educação profissional no Brasil. Diante da exposição que totaliza os indicadores do Sistema Educacional Brasileiro, percebe-se a complexidade e o desafio que circunscreve a gestão administrativa, financeira e pedagógica, sobretudo aos municípios; daí a relevância da interdependência e cooperação técnica nos processos de gestão educacional e necessidade da constituição e protagonismo dos Sistemas de Ensino.

Quando se analisa os indicadores do INEP por regiões, verifica-se que a região Sul (estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) foi responsável, em 2014, por 6.472.982 alunos matriculados em todas as etapas e modalidades relacionadas à educação básica, totalizando 13% das matrículas no Brasil. Na tabela abaixo, verifica-se indicadores relacionados às redes de ensino públicas e privada, nas dependências administrativas municipal, estadual, federal e privada e nas etapas da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio regular/integrado à educação profissional, exceto os estudantes das modalidades da Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos.

**Tabela 3** – Número de Matrículas na Educação Básica por Região – Brasil.

Estado – Região Sul	Total Matrículas
Paraná	2.348.549
Rio Grande do Sul	2.120.196
Santa Catarina	1.394.247
Total	5.862.992

Fonte: Dados do Censo Escolar – INEP (2014).

No que tange especificamente ao Rio Grande do Sul e as redes de escolas municipais, os indicadores estão relacionados a 930.394 alunos matriculados em 497 municípios, ou seja, as matrículas nas escolas municipais correspondem a 43,88% do total de estudantes da educação básica no RS. Em meio a esses municípios é que se direciona o foco na AMCENTRO/RS que abrange 33 municípios e na análise dos municípios com Sistema Municipal de Ensino (SME).

**Tabela 4** – Distribuição de matrículas dos 17 municípios que possuem SME na AMCENTRO/RS em 2014.

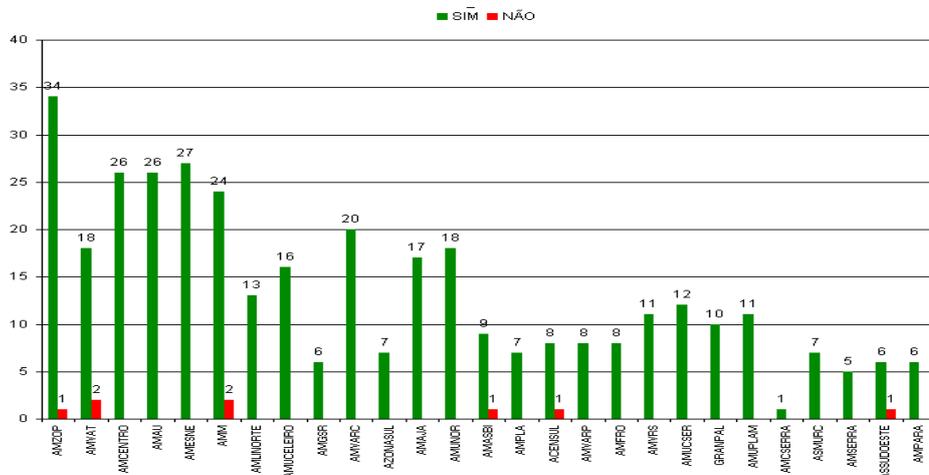
Município	Matrículas 2014			Total
	Municipal	Estadual	Privada	
Agudo	1.658	972	120	2.750
Cachoeira do Sul	4.946	7.348	2.731	15.025
Capão do Cipó	352	237	0	589
Dilermando de Aguiar	257	250	0	507
Faxinal do Soturno	367	728	0	1.095
Formigueiro	591	646	0	1.237
Itaara	692	186	24	902
Mata	441	432	0	873
Nova Esperança do Sul	469	460	0	929
Paraíso do Sul	541	481	0	1.022

Restinga Seca	1.288	1.195	59	2.542
Santa Maria	16.028	18.010	12.346	46.384
Santiago	3.506	4.358	1.305	9.169
São Francisco de Assis	1.592	1.486	0	3.078
São Sepé	1.730	1.815	332	3.877
São Vicente do Sul	762	825	0	1.587
Tupanciretã	2.293	2.207	329	4.829
Total	37.513	41.636	17.246	93.395

**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis pelo INEP (2014).

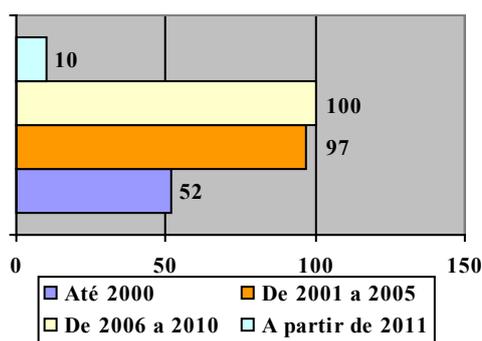
O que se verifica é que, na conjuntura das redes de ensino dos municípios que possuem SME na região central do RS, a maioria (13 municípios) possuem indicadores de matrícula entre 500 a 4000 alunos; 2 municípios possuem indicadores entre 4000 e 10.000 alunos matriculados e outros 2 municípios apresentam seus indicadores entre 15.000 e 46.000 alunos matriculados. Nas redes municipais dos respectivos contextos essa realidade retrata-se da mesma forma.

Em estudos e pesquisas quanto às datas de criação dos Conselhos Municipais de Educação no RS, encontrou-se no site da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, seção Rio Grande do Sul (UNCME/RS), um levantamento que demonstra o quantitativo de CME já constituídos por região da FAMURS no RS.

**Gráfico 1** – Quantitativo de Municípios que criaram CME no RS até 2012.

Fonte: Dados produzidos pela UNCME/RS. Disponível em: <<http://www.uncmers.com.br/2013/>>.

O gráfico acima apresenta o número de CME criado no RS, dividido por Regiões da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS). Nessa conjuntura, foi criado, até 2012, um total de 345 Conselhos de Educação e, além da quantidade de conselhos criados, verificou-se que, num período de 12 anos (sob a vigência do PNE 2001 – 2011), houve a criação de 207 Sistemas Municipais de Ensino no RS.

**Gráfico 2** – Municípios que criaram SME até o ano de 2011 no RS.

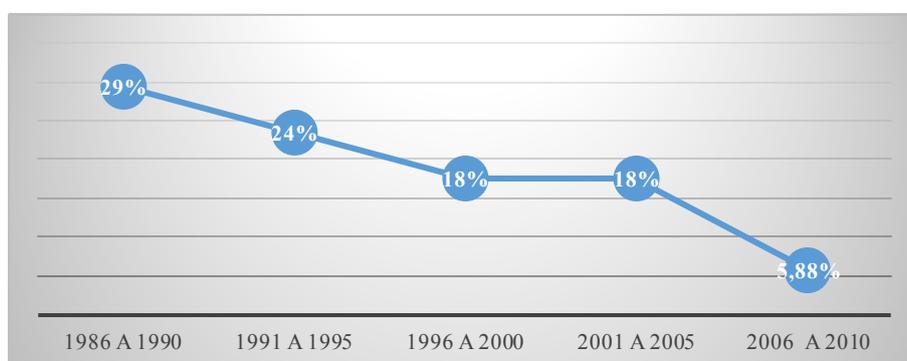
Fonte: Gráfico produzido pelas autoras com base em dados da UNCME/RS. Disponível em: <<http://www.uncmers.com.br/2013/>>.

Com base na análise do gráfico 2, compreende-se que a meta de criação de CME e de SME, prevista no Plano Nacional de Educação de 2001, foi, de certa forma, cumprida, já que o Estado do Rio Grande do Sul conta com 497 municípios

e, destes, 345 já possuem Conselhos, o que equivale a 69% de municípios com Conselhos de Educação. Ainda, consta que, dos 497 municípios, um percentual de 52,11% (259 municípios) já criou seu Sistema de Ensino por lei até o ano de 2012.

A partir de um recorte e considerando períodos de cinco anos, foram estabelecidas categorias para agrupar os 17 municípios da AMCENTRO/RS, alvo deste estudo, de acordo com a data de criação dos seus Conselhos de Educação e seus Sistemas de Ensino, o que se verifica no gráfico a seguir.

**Gráfico 3** – Período de criação de CME na Região da AMCENTRO/RS.



Fonte: Banco de dados do OBEDUC, produzido pelo Grupo de Pesquisa Elos (2013-2015).

No Brasil, a criação de CME concretizou-se de maneira significativa após a aprovação da Lei nº 9.394/96 (LDBN). Entretanto, conforme pesquisa realizada pelo IBGE (2009) nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Rio de Janeiro, constata-se um percentual expressivo de CME criados em períodos anteriores, e os dados acima, mesmo que em menor proporção no caso de uma Regional do RS (AMCENTRO), denotam esta realidade.

Observa-se no gráfico 3 que, na década de 1990, há um decréscimo seguido de uma estabilização no contexto dos anos 2000 a 2005, sendo que, no período de 2006 a 2010, há uma redução acentuada de criação de CME, fato esse que pode estar relacionado a fomentação na década de 1990, momento em que se estimulava a organização e criação desse tipo de órgão colegiado. Na visão de Lunardi, Kantorski e Borim (2015, p. 94):

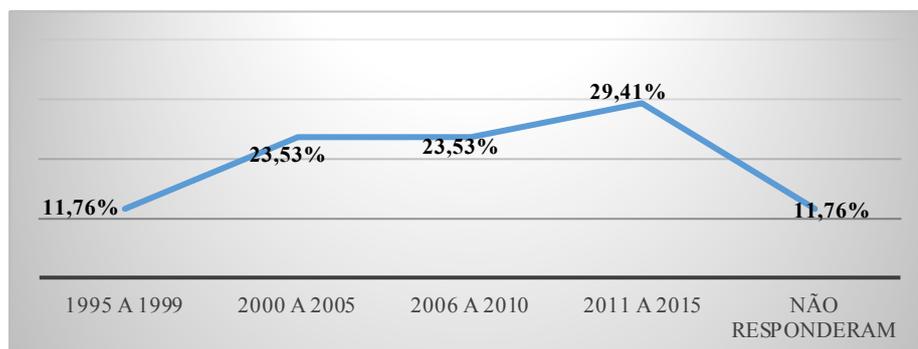
O Conselho Municipal de Educação é o espaço de participação que se insere na estrutura do Sistema Municipal de Ensino. É um mecanismo de gestão colegiada e democrática para tornar presente a expressão da vontade da sociedade na formulação e proposição das políticas públicas

educacionais e nas decisões dos dirigentes. O Conselho não fala pelo governo, mas fala ao governo em nome da sociedade, uma vez que sua natureza é de órgão de Estado. O Estado é a institucionalidade permanente da sociedade, enquanto os governos são transitórios.

Nessa perspectiva, entende-se que a criação de CME é imperativa para a construção e implementação das políticas públicas educacionais na esfera municipal. Assim, intenta-se garantir que as ações legislativas assumam suas especificidades na realidade escolar de forma que deem conta das necessidades da sociedade, por isso, faz-se importante que o município tenha um CME ativo e comprometido com o seu papel de órgão colegiado representativo e interlocutor das demandas socioeducacionais.

Também, quanto aos períodos de criação dos Sistemas Municipais no estado do Rio Grande do Sul, verificam-se os seguintes percentuais relacionados aos 17 municípios da AMCENTRO:

**Gráfico 4** – Período de criação de SME na Região da AMCENTRO/RS.



Fonte: Banco de dados do OBEDUC, produzido pelo Grupo de Pesquisa Elos (2013-2015).

Com relação à criação de SME na AMCENTRO, no período de 1995 a 1999, é possível observar um relativo crescimento, seguido de um período de estabilidade demarcada pelo contexto da primeira década dos anos 2000. Além disso, verifica-se que, nos últimos anos, voltaram a crescer os indicadores de municípios que criaram sistemas de ensino próprios. Infere-se que esses indicadores estão relacionados à percepção reflexiva sobre a importância de constituir mecanismos de autonomia e, principalmente, de empoderamento das políticas públicas educacionais locais nos processos de construção de gestão mais participativa e cola-

borativa, aliada a fomentação governamental na instância federal, estimulando a participação dos conselheiros municipais de educação em cursos de formação continuada, a exemplo do Pró-conselho.

Com o advento da Lei nº 10.172 de 2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação 2001-2011, o CME passou a ser reconhecido com objetivo político e estratégico de gestão educacional democrática. No PNE atual, sob vigência no período de 2014 a 2024, os Conselhos de Educação permanecem como mecanismos de proposição de políticas públicas e de participação/control social. Peroni (2008) discute sobre o surgimento dos conselhos municipais de educação no período posterior a LDB 9.394/96, considerando o CME como um mecanismo de descentralização das políticas públicas. Para tanto, a criação de Conselhos Municipais de Educação estaria relacionada à função de controle social, de participação e de representatividade da sociedade na proposição e promoção das políticas públicas para a educação municipal. Porém, a descentralização, de certa forma, está atrelada a uma desobrigação por parte do Estado, uma vez que este transfere ao município a responsabilidade da gestão das políticas sociais, entre elas as educacionais; nesta perspectiva, surgem os CME como um dos componentes colegiados nesse processo.

Salienta-se que dos 17 Sistemas Municipais de Ensino da AMCENTRO/RS, que juntos somam 37.513 alunos matriculados na rede municipal, analisou-se qualitativamente aspectos do contexto das redes escolares e dos CME inter-relacionados aos SME de Santa Maria, Restinga Seca e São Vicente do Sul. Nos dados abaixo, evidencia-se a totalidade de matrículas das redes públicas estadual e municipal, assim como privada dos respectivos municípios, nas etapas da educação infantil e do ensino fundamental que são ofertas em comum nas referidas redes.

**Tabela 5** – Matrículas de municípios da AMCENTRO/RS por dependência administrativa.

Município	Rede	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Total
		Creche	Pré-escola	Anos Iniciais	Anos Finais	
Santa Maria	Estadual	0	87	5.489	5.244	10.820
	Municipal	1.637	2.466	6.976	4.949	16.028
	Privada	1.579	2.067	4.315	2.531	10.492
Restinga Seca	Estadual	0	35	355	354	744
	Municipal	115	161	566	446	1.288
	Privada	43	16	0	0	59
São Vicente do Sul	Estadual	0	0	240	342	582
	Municipal	97	160	301	204	762
	Privada	0	0	0	0	0

**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis pelo INEP (2014).

Analisando o quantitativo de matrículas na totalidade das redes escolares dos referidos municípios, verifica-se que os três municípios atendem a 40.775 alunos, sendo que, destes, são 18.078 alunos matriculados na rede municipal, o que constitui um percentual de 48,19% de matrículas na rede municipal. Para tanto, consegue-se dimensionar a importância do planejamento em suas respectivas políticas e processos de gestão. Isso significa que os gestores necessitam participar da elaboração do Plano Municipal de Educação, [re]conhecer as principais fontes de financiamento e, sobretudo, articular as estratégias de trabalho colaborativo e de cooperação técnica. É nesse processo que a existência dos Conselhos Municipais de Educação ganha concretude e contribui para o fortalecimento da autonomia, da participação e da descentralização do poder.

O CME quando ativo requer “[...] ser a caixa de ressonância de todas as demandas, de todos os problemas, de todas as reflexões que se produzem no município quanto à educação de seus cidadãos, de suas cidadãs e da própria comunidade” (MONLEVADE, 2009, p. 86). Espera-se que o CME, como órgão colegiado do SME, responsável pela normatização, proposição, deliberação, mobilização e controle social, não somente se institua, mas, também, se institucionalize nos processos de gestão educacional municipal.

Em relação à funcionalidade do CME e de seus conselheiros, explicita-se duas importantes questões para a atuação. Primeiramente, os sujeitos envolvidos no cotidiano de trabalho do CME necessitam considerar o conhecimento e a ação

crítico-reflexiva sobre os princípios de gestão democrática e do regime de colaboração; a outra questão é relativa ao seu papel. A Conselheira SM coloca que “[...] atuar no Conselho Municipal de Educação exige compromisso, responsabilidade, comprometimento, ética e cooperação, pois o conselheiro precisa atender as exigências desse trabalho. Para isso, deve observar cada função do Conselho Municipal da Educação [...]”. A Conselheira R complementa a reflexão quando infere que: “[...] os conselhos são de suma importância na democratização de uma rede de ensino, já que permitem que membros da sociedade civil participem e discutam os rumos do sistema de ensino do município”.

A partir do relato e do posicionamento das Conselheiras, observa-se reflexão e comprometimento sobre os princípios de gestão democrática e das incumbências do/nos Conselhos de Educação. Em especial, a Conselheira S esclarece as demandas que requerem esforços coletivos para o êxito qualitativo nas redes escolares. A elaboração do projeto político-pedagógico e do regimento escolar mencionada pela Conselheira é um dos desafios das redes escolares e do CME inseridos em SME. Evidentemente, para que essas ações pedagógicas aconteçam, os CME precisam considerar as políticas públicas em nível nacional, como, por exemplo, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação infantil e/ou ensino fundamental.

O recomendável é que a Secretaria Municipal de Educação, juntamente com o CME, articule instâncias democráticas para o fortalecimento e a consolidação da gestão educacional/escolar, de maneira a consubstanciar a interlocução das políticas nacionais com a conjuntura educacional municipal. Não se pode esquecer que

A Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão. (CURY, 2002, p. 172).

Considerando a hierarquia da legislação nacional e os mecanismos de participação e suas imbricações diante do regime de colaboração entre Sistemas de Ensino na oferta da educação escolar, observa-se, no discurso abaixo, que existe o

entendimento sobre a hierarquia legal, especialmente no âmbito da [co]responsabilidade entre as Escolas e os CME.

Em meu município a gestão democrática da educação é operacionalizada de forma completa e normatizada. Temos a Lei de Gestão Democrática da Educação Municipal 1.978/2004, que organiza e dá autonomia às escolas através dos Conselhos Escolares. Ainda a Lei de Eleição de Diretores, Plano de Carreira do Magistério Público Municipal, Plano Municipal de Educação elaborado pela comunidade escolar, órgãos públicos, legislativo e executivo municipal. As Escolas também organizam seus grêmios estudantis. Enfim podemos afirmar que a educação do município de Restinga Seca é realizada de forma democrática e compartilhada respeitando a opinião de cada participante do Sistema Municipal de Ensino e da comunidade. (CONSELHEIRA R).

A Conselheira reconhece que a partir das possibilidades legais e hierárquicas que são instituídas aos entes federados é que se constituiu a descentralização das incumbências educacionais, bem como sinaliza a existência e importância dos mecanismos de democratização da educação. Por meio da autonomia e da participação, as dimensões administrativa, financeira e pedagógica poderão potencializar o amadurecimento das ações políticas para a gestão municipal educacional democrática.

De acordo com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (2012, p. 34), constituem-se mecanismos de gestão democrática o Conselho Municipal de Educação, os Conselhos Escolares, entre outros órgãos colegiados, bem como o Plano Municipal de Educação e o Projeto Político-Pedagógico. Nesse sentido, faz-se pertinente organizar e articular os processos de gestão educacional e escolar de maneira democrática, uma vez que se parte do pressuposto de que a gestão é atravessada por dimensões pedagógicas e administrativas e que, no conjunto de suas ações, organizadas de maneira relacional e contextualizada com a participação de Escolas, a SMED e o CME possibilitam resultados qualitativos nos Sistemas Municipais de Ensino.

## CONSIDERAÇÕES EM MOVIMENTO

Ao problematizar em que medida os contextos das redes escolares e dos Conselhos Municipais de Educação em municípios que possuem SME consideram as políticas públicas democráticas para o fortalecimento e a consolidação da gestão educacional/escolar?, visualizou-se, no conjunto epistemológico (TELLO, 2012), que as [in]tensões e os movimentos de participação e [co]responsabilidade

entre Escolas e CME inter-relacionados aos SME surgem da necessidade pública de organizar, sistematizar e elaborar ações conjuntas que desenvolvam a qualidade do ensino, [re]significando a importância de instituir bases autônomas que estejam em consonância com os princípios instituídos pela CF/88 e pela LDBN/96.

Essas demandas são perceptíveis a partir dos contextos representados nos gráficos que retratam a criação de CME e SME respectivamente. A criação desses mecanismos de participação envolve a sociedade na reflexão de seu papel consciente para desenvolver ações de mediação entre a necessidade escolar municipal e o poder público para além de um mero cumprimento legal e formal, pois não basta apenas criar esses canais de discussões, é preciso mantê-los ativos e, sobretudo, participativos. Por isso, no decorrer do texto, observou-se, através dos discursos de conselheiros municipais de educação que representam os municípios de São Vicente do Sul, Restinga Seca e Santa Maria, que participaram da 3ª edição do Pró-Conselho/RS, que em determinado momento há um avanço no contexto das redes escolares e dos Conselhos Municipais de Educação em municípios que possuem SME e que consideram as políticas públicas democráticas para o fortalecimento e a consolidação da gestão educacional/escolar e que em outro momento há uma estabilização e um não empodramento, em especial, da legislação educacional. Consequentemente, observa-se um enfraquecimento no que tange a autonomia, ou seja, se o município não constituiu instância para deliberação, normatização, fiscalização e mobilização da sociedade em prol aos aspectos educativos, terá que seguir diretrizes nacionais e estaduais, adaptando o contexto micro ao macro. O que se sabe é que essas ações podem levar a uma descaracterização das redes escolares, visto que não contemplam a realidade local, sobretudo dos aspectos curriculares e pedagógicos.

Acredita-se que a instabilidade e/ou não criação do CME e SME está atrelada a fatores tais como: CME inativo, conselheiros que desconhecem as funções do CME, pouca participação e envolvimento nos estudos sobre a legislação nacional e suas imbricações no município, além do que ainda se apontou no texto que existem municípios que não possuem SME.

Nesse sentido, sugere-se que o contexto das redes escolares e dos Conselhos Municipais de Educação em municípios que possuem SME, como os abordados

no texto: Santa Maria, Restinga Seca e São Vicente do Sul, sejam tomados como ponto de partida para a ampliação das discussões sobre o papel dos CME no contexto da gestão democrática do ensino público, porque são municípios que, de certa forma, estão considerando os movimentos teórico-práticos das políticas públicas na esfera educacional municipal, comprovadamente inserido em um curso de formação continuada, o Pró-Conselho, o que demonstra o esforço em dialogar e atualizar as necessidades de atuação do CME, entendendo a sua constituição, natureza e materialização na articulação com as políticas públicas educacionais.

Desse modo, percebeu-se que os contextos das redes escolares e dos CME inter-relacionados aos SME consideram as dimensões de gestão no cotidiano de suas práticas e discursos, compreendendo que a democracia só se manifesta e materializa-se com responsabilidade autônoma e participativa. Nesse caso, a participação e a autonomia não significam a exclusão da heteronomia e/ou a independência, pelo contrário, significam garantir a [co]responsabilidade, diminuindo as lacunas que, por vezes, isolam as redes escolares. Por isso, a descentralização administrativa que corrobora com as dimensões da gestão necessariamente se potencializa com as dimensões financeiras e pedagógicas para que haja um equilíbrio em prol de resultados efetivos para uma educação de qualidade.

Por isso, neste artigo, tencionaram-se percepções e análises referentes ao contexto dos SME, em suas redes escolares e CMEs, a partir das suas características conjunturais, problemáticas e possíveis [re]articulações, compreendendo que, no bojo da discussão acerca da gestão educacional, o conhecimento e a ação crítico-reflexiva subjacente aos órgãos e instituições em um SME potencializa posicionamento e novos rumos da democratização da gestão escolar, considerando seus aspectos teóricos, legais e práticos.

## REFERÊNCIAS

- BALL, S. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**. v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.
- BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2011.
- BORDIGNON, G. **Perfil dos conselhos municipais de educação**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Dis-

ponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm)> . Acesso em: 20 de jun. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação (1996). **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)> Acesso em: 13 de jun. 2015.

CURY, C. R. J. (2002). A Educação Básica no Brasil. **Educ. Soc.**, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

DALLA CORTE, M. G., & MELLO, A. G. Da conjuntura histórica dos Conselhos de Educação à abrangência do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. In Dalla Corte, M. G. (Org.), **Políticas públicas e Conselhos Municipais de Educação: interlocuções com o Pró-Conselho**. São Leopoldo: Oikos, 2015, p. 21-46.

FAMURS. Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/>> . Acesso em: 25 de Ago. 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. Ministério da Educação. Censo Escolar 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>> . Acesso em: 05 de jun. 2015.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. Ministério da Educação. Censo Escolar 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>> . Acesso em: 05 de jun. 2015.

LUNARDI, Elisiane Machado; KANTORSKI, Jocele; BORIM, Gládis. Sistema Municipal de Ensino e a autonomia dos Conselhos Municipais de Educação. In Dalla Corte, M. G. (Org.), **Políticas públicas e Conselhos Municipais de Educação: interlocuções com o Pró-Conselho**. São Leopoldo: Oikos, 2015, p. 87-102.

MANINARDES, J. **Reinterpretando os ciclos de aprendizagem**. São Paulo: Cortez, 2007.

MONLEVADE, J. A. C. Plano Municipal de Educação. In Brasil (Org.), **Conselho Municipal e suas articulações com as políticas públicas**. Brasília: Ministério da Educação. 2009, p.75-94.

ROMÃO, J. E. **Sistemas Municipais de educação: a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e a educação no município**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2010.

TELLO, C. G. Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa. **Práxis Educativa**, v. 7, n. 1, p. 53-68, jan./jun. 2012.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. **Orientações ao dirigente municipal de educação: fundamentos, políticas e práticas**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

## Marilene Gabriel Dalla Corte

Professora Doutora em Educação da Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria -RS, Brasil.

Coordenadora Substituta do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional da UFSM.

E-mail: [marilenedallacorte@gmail.com](mailto:marilenedallacorte@gmail.com)

## Andrelisa Goulart de Mello

Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE da Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria – RS, Brasil.

Professora de História no Colégio Franciscano Sant’Anna de Santa Maria-RS.

E-mail: [andrelaizes@gmail.com](mailto:andrelaizes@gmail.com)

## Marina Lara Silva dos Santos Teixeira

Licencianda em Matemática pela Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria – RS, Brasil.

Bolsista de Graduação do Programa Observatório da Educação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (OBEDUC/CAPES) junto ao projeto “Interlocações entre Políticas Públicas e Ações Pedagógicas: limites e possibilidades”.

E-mail: [marinalaraobeduc@gmail.com](mailto:marinalaraobeduc@gmail.com)

## Francine Mendonça da Silva

Especialista em Gestão Educacional pela Universidade Federal de Santa Maria (UAB/UFSM), Santa Maria – RS, Brasil.

Professora Formadora e Apoio Administrativo do Curso de Formação Continuada de Conselheiros Municipais (Pró-Conselho) no Rio Grande do Sul, vinculado ao Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação SEB/MEC.

E-mail: [cinebsb@gmail.com](mailto:cinebsb@gmail.com)