

**Janice Paulino Cesar**

**IMPLANTAÇÃO DE UM  
SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO**

*compreensões, possibilidades e desafios*

São Caetano do Sul  
2021

# **IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO**

*compreensões, possibilidades e desafios*

## FICHA CATALOGRÁFICA

CESAR, Janice Paulino.

Implantação de um Sistema Municipal de Ensino: compreensões, possibilidades e desafios./Janice Paulino Cesar – São Caetano do Sul – USCS, 2021. 194p.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Sérgio Garcia.

Dissertação (Mestrado) – USCS, Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2021.

1. Sistema Municipal de Ensino. 2. Políticas Educacionais. 3. Estrutura. 4. Descentralização. / Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS.

I.Garcia, Paulo Sérgio. II. Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

**ISBN**

*Dedico este trabalho a minha família, origem do amor incondicional:*

*Meus pais, fonte luz e divina proteção*

*Minhas irmãs, amigas de todas as horas*

*Minhas sobrinhas, pelo amor filial quando me faltou*

*Meu esposo Marco, meu companheiro (agência feliz)*

*Minha filha Lara, fonte de inspiração, que me ensinou o amor sublime*

## AGRADECIMENTOS

Empreender um mestrado representa percorrer um trajeto permeado por sentimentos contraditórios de frustrações e satisfações, incertezas e certezas, medos e ousadias, além dos percalços pelo caminho. Todavia, enfrentar os desafios sob a orientação de pessoas lapidadas para guiar transforma a trajetória em tranquilidade, assim foi possível concluir o mestrado sob a tutela de quem sabe pontificar.

Em especial agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Paulo Sergio Garcia, por sua orientação exemplar pautada pelo elevado rigor científico, pela exigência saudável, pela visiva crítica e por todos os subsídios, os quais contribuíram para dignificar cada etapa latente deste trabalho. Ao Professor Doutor Nonato de Assis Miranda e ao Professor Doutor Celso do Prado Ferraz de Carvalho, pela oportuna avaliação crítica, orientações e contribuições enriquecedoras para este trabalho. A todos os professores do mestrado, pela generosidade em seus ensinamentos sempre prontos a compartilhar os seus saberes.

Gratidão à minha família. Meus pais Cesário e Elydia (*in memoriam*), pela herança de amor e honra. Minhas irmãs, assim chamadas, Cida e Lina pela compreensão diante dos meus dilemas familiares. Meu querido esposo Marco pela sempre cumplicidade que com amor enfrentou minhas ausências e anseios. Minha filha Lara pela sua luz e alegria que me sustentaram nos momentos difíceis.

Aos meus amigos e minhas amigas pela constante presença nessa jornada, Adriana, Alexandra, Andrea, Héliida, José Carlos, Maria Cristina, Paulo, Renata e Valdirene.

Aos colegas profissionais que com paciência e gentileza compartilharam suas experiências e conhecimentos para o desenvolvimento desta pesquisa, cujos nomes estarão guardados em minha memória.

Aos colegas mestrandos pela convivência saudável e pelas práticas compartilhadas.

A administração da Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul e à Reitoria da USCS - Universidade Municipal de São Caetano do Sul, pela concessão da bolsa de estudos que viabilizou a realização do meu mestrado.

A Deus, “...*UMA SÓ ORAÇÃO UM SÓ PENSAMENTO SUBIRÁ ATÉ VÓS COMO UM GRITO DERECONHECIMENTO E DE AMOR...*”

## **SUMÁRIO**

PREFÁCIO	15
NOTA DA AUTORA	20
INTRODUÇÃO	31
A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO MUNICÍPIO MEDIANTE A DESCENTRALIZAÇÃO	39
SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	52
CONTEXTUALIZAÇÃO: MUNICÍPIO DE SÃO CAETANO DO SUL	63
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	74
ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: A IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DE ENSINO	84
CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
FOTOS	105
QUADROS, TABELAS, GRÁFICOS E FIGURAS	106
SILGAS	107
REFERÊNCIAS	108

**PREFÁCIO**

**(convidado)**

**NOTA DA AUTORA**

**(adaptação do texto MEMORIAL – ou na íntegra)**



## MEMORIAL

Começo apresentando-me como professora e conferindo ao magistério o mais alto valor, área profissional que optei trilhar por identificação e aptidão, a qual proporcionou experiências inestimáveis para minha formação, mais do que isso, fortaleceu meus valores éticos e morais. Nasci e fui criada no seio de uma família simples e amorosa, com pais especialmente complacentes, de poucos estudos e baixa renda, mas o suficiente para valorizar a educação e mobilizar todos os esforços possíveis, financeiros e ideológicos, de forma a incentivar e garantir a educação de suas três filhas, num ambiente de segurança e amor.

Cresci em meio a numerosos parentes, muitos tios e primos, uma família oriunda de imigrantes italianos que se estabeleceu na pequenina cidade de São Caetano do Sul, no estado mais populoso do país, São Paulo, caracterizado pela pluriculturalidade, de tantas etnias e classes sociais e, por isso, enriquecida pelos mais diversos conhecimentos, usos, costumes e tradições. Destarte progredi, numa comunidade movida por fatores socioeconômicos e culturais diversificados, assim, sob a orientação de ideias e valores na forma mais original da palavra alemã - *Weltanschauung*<sup>1</sup>.

Remontar e organizar as lembranças da minha vida acadêmica e profissional mobilizou-me a reflexões sobre a subjetividade da minha trajetória profissional na educação.

Ingressei no curso de formação no magistério em uma escola pública tradicional de São Caetano do Sul, Escola Estadual Coronel Bonifácio de Carvalho; já no segundo ano do curso, a convite da professora da disciplina de “Prática da Educação do Pré-Escolar e Estágio Supervisionado”, fiz parte de um grupo seletivo para atuar como estagiária em uma escola particular de educação infantil, meus primeiros passos no chão de uma sala de aula. Ao me formar, prestei concurso para

---

<sup>1</sup> **Weltanschauung** é a orientação cognitiva fundamental de um indivíduo ou de toda uma sociedade. Essa orientação abrange tanto sua filosofia natural quanto os seus valores fundamentais, existenciais e normativos. E também seus postulados ou temas, emoções, e sua ética. Outro sentido do termo é o de uma imagem do mundo imposta ao povo de uma nação ou comunidade, isto é, uma ideologia. O termo é um calco linguístico da palavra de origem alemã que significa literalmente *visão de mundo* ou *cosmovisão*. Essa palavra alemã é adotada regularmente em diversas línguas para expressar esses significados. Suas origens etimológicas remetem ao século XVIII. Ela é um conceito fundamental na filosofia e epistemologia alemã e se refere a uma *percepção de mundo ampla*. Adicionalmente, ela se refere ao quadro de ideias e crenças pelas quais um indivíduo interpreta o mundo e interage com ele.

professora de educação infantil, para lecionar na rede municipal da minha cidade, São Caetano do Sul; e ainda, um pouco mais tarde, na rede municipal de São Paulo.

Entretanto, na graduação houve um desvio no percurso da minha formação no magistério; dentre as vagas conquistadas no vestibular para o curso de pedagogia e serviço social priorizei a vaga do segundo, considerando o currículo que contemplava temas gerais de sociologia, economia, direito, antropologia, filosofia, dentre os específicos da profissão.

Formada assistente social, concorri a uma vaga para atuar na AVAPE - Associação para Valorização da Pessoa com Deficiência, sem, portanto, deixar minha sala de educação infantil, optei por acumular cargo, pois precisava de mais tempo para definir qual seria minha trajetória daí para frente. A experiência na AVAPE estimulou-me à busca de conhecimentos específicos na área da deficiência, culminando com minha matrícula no curso de Especialização em Psicopedagogia da Educação Especial - *Latu Senso*. Paralelamente, cursei Pedagogia, a educação já pulsava em minha veia. Não obstante, o Serviço Social sedimentou minha visão de mundo, delineando a configuração do meu agir profissional e de interpretação e interação com o mundo, em suas dimensões sociopolíticas e ecológicas.

Estabelecendo uma conexão com o magistério, concorri a uma vaga de professora especializada, na (FUMAS) Fundação Municipal Anne Sullivan, mantenedora da Escola Especial Anne Sullivan, em São Caetano do Sul; por oportuno, já no exercício da minha função, sob o patrocínio do Instituto *Hiltons Perkins* – USA, o qual mantinha parceria de colaboração com a FUMAS, concorri a uma vaga para especialização em surdocegueira, com a apresentação de um trabalho que me qualificasse ao pretendido curso.

Ainda na função de professora especializada, participei do II ENCONTRO MUNDIAL DE EDUCACIÓN Y PREESCOLAR / VII LATINOAMERICANA DE EDUCACIÓN ESPECIAL / I SIMPOSIO INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN INICIAL Y PREESCOLAR: INFANCIA Y EDUCACIÓN”, EM HAVANA - CUBA como autora do trabalho “*Retrospectiva dos Servicion Educativas em el Personas Portadors de Necesidad Especiales*”, experiência internacional que expandiu meus conhecimentos na área.

Sequencialmente, recebi a proposta para exercer a função de coordenadora pedagógica, meses depois passei a ocupar o cargo de diretora escolar na mesma Instituição, mantendo-me assim por vários anos, período em que alcancei uma bolsa de estudo para mestrado na Universidade *Makenzie*, ofertada pelo mesmo Instituto *Hilton Perkins* - USA. Todavia, ainda em fase da confecção daquele que seria o meu projeto de pesquisa declinei da bolsa para aceitar, num momento de alternância de administração municipal, o convite do novo Secretário de Educação de São Caetano do Sul, tendo como proposta assumir o cargo de diretora escolar, visando o desenvolvimento organizacional de uma Escola Municipal de Ensino Fundamental – ciclos I e II, em fase de implantação.

Enfrentar desafios sempre foi uma inspiração, decidi aceitar e descortinar uma nova dimensão dentro da educação, inclusive, justificada pelo fato de que junto de uma equipe interdisciplinar, na Escola Anne Sullivan, vinha desenvolvendo um projeto de educação inclusiva em colaboração com Secretaria Municipal de Educação. Este era o momento de adentrar na escola de ensino fundamental regular, familiarizar-me com o seu funcionamento, sua organização, currículo e prática profissional, dentre outros aspectos. Certamente foi uma experiência vibrante, sobretudo pela possibilidade de compreender a educação especial sob uma outra lógica, num momento de profundas discussões e fomento da educação inclusiva, motivada por políticas públicas de ordem nacional.

Após 4 anos, fui solicitada para retornar à direção da Escola Anne Sullivan com o objetivo de consolidar o Programa de Inclusão Educacional na rede de escolas do município. Uma vez implantado e de forma ordenada, o Programa prosseguiu com uma equipe de especialistas. Assim feito, retornei para a rederegular, agora para desenvolvimento da municipalização de uma escola de ensino fundamental – anos finais.

Posteriormente, com a mudança da gestão administrativa municipal, fui convidada pela Secretaria de Educação a compor a equipe de técnicos em educação, avançando um pouco mais passei a atuar como Diretora de Educação.

Novamente, com a mudança político-administrativa, fui nomeada Secretária de Educação, cargo que me conduziu a participar como membro da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), sendo eleita pelos pares coordenadora de polo, coordenadora regional e delegada nacional, experiência que

ampliou meus conhecimentos, sobretudo por facultar-me uma visão macro da educação mediante o relacionamento com secretários de educação de outras redes de ensino.

Neste período, muitas foram as reflexões sobre a retomada do mestrado do qual me distanciei; todavia, os desafios profissionais de cada nova experiência significavam todo um processo de planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação, dentre muitos fatores que envolvem uma atividade de gestão, motivo pelo qual não conseguia reunir tempo para dedicação ao mestrado.

A busca por um alto padrão de formação que, compreendo, o mestrado pode oferecer, nunca deixou de estar presente como aspiração pelo aperfeiçoamento profissional; desta maneira, findada minha jornada como Secretária de Educação, busquei resgatar este antigo desejo, o qual anseio seja realizado com sucesso. Se o tempo passou, como saber? O que de fato determina o começo, o meio e o fim de um percurso profissional e acadêmico?

O término da minha jornada como Secretária ensejou espaço para o ingresso ao mestrado. Sinto que tive uma trajetória de sucesso, o pragmatismo, traço da minha personalidade, sustentou o meu exercício profissional, vislumbro com o mestrado um objetivo que devo alcançar. Quiçá possa contribuir, numa outra fase profissional, com a formação inicial e/ou continuada de profissionais da educação.

Isso posto, reporto-me a explicar que o mestrado poderá trazer à luz as respostas de algumas indagações que surgiram na trilha da minha história profissional na educação de São Caetano do Sul. Muitas foram as dificuldades enfrentadas e nem sempre superadas, no que tange a organização e funcionamento das escolas, sejam elas nas atividades pedagógicas ou burocráticas.

Tais dificuldades suscitaram reflexões sobre quais foram os motivos de uma rede municipal de educação com status de Secretaria, definida por lei municipal, ter deixado de usufruir da prerrogativa de, com efeito, implantar e desenvolver o sistema de educação por quase uma década. Uma rede complexa, com ensino universalizado, da educação infantil (creches e pré-escola, há mais de 15 anos) e de ensino fundamental (anos iniciais, municipalizado em 2006 e anos finais desde 2010), ainda mais com oferta de vagas de aproximadamente 50% da demanda do Ensino Médio. Rede que também conta com cursos complementares em Escola

Idiomas, Ecologia, Informática e um Centro Digital do Ensino Fundamental, bem como um Centro de Formação Profissional. Indubitavelmente, uma rede com tais características possui demandas específicas, portanto, demandas de normativas típicas à sua realidade.

Nesse contexto, conhecer quais foram os elementos problematizadores para a implantação do Sistema de Educação remete a algumas indagações que iremos explicar no desenvolvimento deste documento, questionamentos provenientes de uma experiência profissional relativos ao tema desta pesquisa.

Esperamos com isso contribuir com a história de São Caetano do Sul, inclusive pelo valor que a sociedade local atribui à cultura. Esperamos, em especial, que o livro sirva de consulta para outros municípios que desejam realizar tal empreitada.



## INTRODUÇÃO

São Caetano do Sul é um município da região metropolitana do Estado de São Paulo. Foi fundado em 28 de julho de 1877 e emancipado em 1948. A cidade se desenvolveu a partir da indústria, do comércio e dos serviços.

O município possui ótimas condições sociais e educacionais e foi considerado o primeiro do ranking no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) nos anos de 2000 e 2010. Com apenas 15 bairros urbanos, e vias públicas todas pavimentadas e arborizadas, conta com mobilidade e acessibilidade abrangente em direção a várias outras cidades.

A economia do município é baseada nos setores do comércio e indústria, tendo sido marcada pelo setor industrial e automobilístico. No esporte, foi celeiro da modalidade esportiva voleibol feminino e possui a Associação Desportiva São Caetano como equipe de futebol da cidade - São Caetano Esporte Clube.

A cidade possui uma cultura com base nas áreas de artesanato, artes plásticas, dança, música, teatro, cinema e literatura. A educação tem índices elevados e já foi eleita a cidade com a melhor educação do Brasil (2020), no Ranking Connected Smart Cities. Todavia, São Caetano ainda tem uma desigualdade social muito grande, marcada pelo índice Gini (0,54).

A estrutura de educação de São Caetano do Sul é formada, conforme dados do Censo Escolar 2020, por uma rede de escolas composta por 63 unidades com infraestrutura física considerada adequada (GARCIA et al, 2014). Essas unidades escolares atendem a Educação Básica, Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional Técnica. A cidade conta com aproximadamente 20 mil alunos na esfera municipal.

Em toda a história da educação do município de São Caetano, que se iniciou

com a Educação Infantil, na década de 1960, sua trajetória foi sempre marcada por uma ligação com a esfera estadual. De fato, como indicou Cezario (2019, p. 138):

*“As primeiras três décadas trouxeram elementos relevantes para a organização escolar da educação infantil de São Caetano do Sul. Combases iniciais externas, orientadas pelo Departamento de Educação Física e Esportes, foram estruturados elementos importantes, como o controle de matrícula e sua documentação, a frequência escolar, os horários das escolas, as formas de controle de segurança, a quantidade de alunos por turma, os períodos de férias e de recesso escolar. Depois, com autonomia local, muitas dessas questões citadas no parágrafo anterior foram alteradas (por exemplo, a quantidade de alunos por turma). Outras foram instituídas, como a forma de contratação de professoras, a criação do Conselho de Seleção de Professores, a denominação de Escola Municipal de Educação Infantil, a exigência de seleção exclusiva para os cargos de professoras, a criação do quadro do magistério, do primeiro Regimento Interno Funcional e a elaboração de procedimentos para a seleção dos profissionais da educação.”*

Essa associação com a esfera estadual pode ser compreendida de forma positiva em determinados momentos da história pois, como indicou a autora supracitada, elementos e diretrizes do Departamento de Educação Física e Esportes foram importantes para estruturar a educação da cidade (controle de matrícula, documentação, frequência escolar, horários das escolas, entre outros).

Todavia, tal dependência pode também ser entendida como um fator limitante, dadas as peculiaridades da cidade de São Caetano. Neste sentido, a busca pela criação e implantação de um sistema de ensino municipal esteve no ideário de educadores da cidade ao longo de muito tempo. Entretanto, a implantação de um sistema de ensino, por sua complexidade, não é tarefa simples e requer esforços técnicos, pedagógicos, políticos e certa dose de ousadia para a realização.

Segundo Fávero (1996), Cury (2000), Saviani (1999; 2017), Gadotti (1999) e Azevêdo (2001), entre outros, as discussões sobre municipalização e os sistemas educacionais vêm ganhando destaque em diversos estudos, desde a promulgação da Constituição Federal (CF/88), de 1988, e da criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/96), de 1996, em especial sobre sistemas municipais de ensino.

De fato, a municipalização pode impulsionar a implantação de um sistema



municipal de ensino. Ela ganhou sustentação a partir da CF/88 e a LDBEN/86, o FUNDEF e o FUNDEB, que foram essenciais para, entre outras questões, a redistribuição dos recursos financeiros para os municípios.

A municipalização de São Caetano do Sul, de acordo com Gallo (2008), foi impulsionada pela falta de qualidade do ensino nas escolas da rede estadual; paralisações ocorridas em função de baixos salários e condições precárias que deixavam os alunos sem aulas. Este quadro trouxe preocupações para os governantes municipais.

Todavia, a municipalização em São Caetano, sobretudo a partir de 2007, não impulsionou a implantação de um sistema de ensino municipal. A educação continuou a depender da esfera estadual. De fato, somente a municipalização não assegura as condições necessárias para a implantação de um sistema.

Vários pesquisadores se dedicaram a conhecer e discutir sobre os sistemas de ensino (GADOTTI; JACOBI, 1994; VERZA, 2000; BORDIGNON; GRACINDO, 2000; GADOTTI, 2000; AZEVÊDO, 2001; DUARTE, 2002; SOUZA; FARIA, 2004; LAGARES, 2009).

A literatura aponta um conjunto de fatores para a implantação de um sistema, tais como busca de subsídios técnicos, políticos e pedagógicos, capacidade de organização, elaboração de novas leis, planejamento, avaliação e acompanhamento, uma concepção de educação, competência política, técnica e pedagógica do dirigente de educação, entre outras.

Para Lagares (2009), é preciso, entre outras questões, atuar em um regime de colaboração, de negociação entre as esferas, ordenar a legislação local, criar órgãos municipais de educação, executivos e normativos, planejar, definir políticas públicas e recursos financeiros, avaliar, buscar qualificação técnica e a capacidade política no exercício da gestão.

Para Gadotti (2000), a criação de um sistema deve ter objetivos, organização e uma concepção da educação. Para Bordignon e Gracindo (2000), trata-se da busca de maior autonomia. Azevêdo (2001) sinaliza que a criação exige competência técnica e política do dirigente municipal de educação. Duarte (2002) fala da necessidade de investimentos nos procedimentos de gestão político-administrativa.

De fato, a implantação de um sistema municipal de ensino é complexa, multidimensional, repleta de dificuldades, desafios de natureza técnica e política,

mas também repleto de possibilidades. Trata-se de uma atividade que extrapola a questão da boa intenção. É preciso certo tom de ousadia para a realização do processo.

Neste contexto está situado o problema desta presente pesquisa, que busca conhecer de forma mais detalhada a implantação de um sistema de ensino.

## **Problema**

Quais as compreensões, as possibilidades e os desafios para a implantação de um sistema municipal de ensino em um município brasileiro?

## **Objetivo geral**

Analisar as compreensões, possibilidades e desafios para a implantação de um sistema municipal de ensino em um município brasileiro.

## **Objetivos específicos**

Conhecer e analisar os elementos problematizadores para implantação do sistema municipal, em geral, e na cidade de São Caetano do Sul, em particular.

Analisar as compreensões, possibilidades e desafios para a implantação de um sistema municipal de ensino, a partir de documentos e entrevistas.

Publicar um livro, tendo como base os resultados deste trabalho, como contribuição para a história de São Caetano do Sul e para servir de consulta para outros municípios que desejam realizar tal empreitada.

## **Justificativa**

No presente estudo também foi realizada uma busca na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), a partir do termo “sistema municipal de educação”. Foram encontrados 58 (cinquenta e oito) trabalhos, todavia somente 4 deles tinham alguma relação com os objetivos desta pesquisa, como pode ser visto no Quadro 01:

**Quadro 1 - Resultado da pesquisa bibliográfica**

<b>Estudo</b>	<b>Autores</b>
Institucionalização do sistema municipal de educação de Gurupi: avanços e recuos	MACEDO, Margareth Leber de. Institucionalização do sistema municipal de educação de Gurupi: avanços e recuos. 2011. 263 f., il. Dissertação (Mestrado em Educação) -Universidade Federal de Santa Maria, RGS, 2011.
Sobre a construção do Sistema Municipal de Educação de Joaçaba: um diagnóstico a partir de sua instituição	Nascimento, Mercedes Luiza. Sobre a construção do Sistema Municipal de Educação de Joaçaba: um diagnóstico a partir de sua instituição. 2004. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RGS, 2004.
Sistema Municipal de Educação de Juiz de Fora: as interfaces dos caminhos da cooperação e colaboração	Tamires, Wan de Pol Fernandes. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade de Juiz de Fora.2013
Sistemas Municipais de Educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local	Francisco de Andrade, Edson. Alfredo. Sistemas Municipais de Educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local. 2011. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

O primeiro estudo, de Macedo (2011), que selecionamos para dialogar com este trabalho, propôs examinar as questões: (I) como foi o processo de implantação do sistema municipal de educação de Gurupi; (II) como foi a relação política e pedagógica com o Estado e a União; (III) quais foram as maiores dificuldades encontradas durante a década do sistema municipal de educação institucionalizado; (IV) ter um conselho municipal de educação atuante configurou-se como medida importante em direção a uma gestão mais democrática; (V) as decisões do Conselho foram respeitadas pela Secretaria de Educação e tiveram repercussão na gestão das escolas; e, por último, (VI) qual o impacto da institucionalização do sistema municipal de educação na ampliação de matrículas, na política de inclusão e na melhoria da qualidade da educação pública do município.

O segundo estudo, sobre a construção do Sistema Municipal de Educação de Joaçaba: um diagnóstico a partir de sua instituição (NACIMENTO, 2004), caracteriza-se como um diagnóstico deste sistema, com o objetivo de oferecer à comunidade dados e informações sistematizadas para que a construção do projeto democrático de educação, em Joaçaba, possa evoluir e corresponder às expectativas geradas com a

sua criação legal. Os dados analisados referem-se ao período de 1997 a 2002, após a instituição do Sistema Municipal de Educação de Joaçaba.

O terceiro estudo, Sistema Municipal de Educação de Juiz de Fora: as interfaces dos caminhos da cooperação e colaboração (FERNANDES, 2013), teve como objetivo analisar ações colaborativas entre o Sistema Estadual e o Sistema Municipal de Educação de Juiz de Fora em cumprimento da responsabilidade pelo Ensino Fundamental, pós Constituição Federal de 1988 e LDB nº 9394/96.

No quarto estudo, uma tese de doutorado (Sistemas Municipais de Educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local), de 2011, Francisco de Andrade analisa o processo de criação dos sistemas municipais de educação e suas implicações no exercício da autonomia do Poder Local e na institucionalização do regime de colaboração entre os entes federativos. A pesquisa tem relações diretas com este presente estudo.

## **O estudo**

A presente investigação buscou levantar evidências sobre as compreensões, os desafios e as possibilidades da implantação do Sistema Municipal de Ensino de São Caetano do Sul. Na primeira parte, apresentam-se as considerações da pesquisadora que deram causa ao tema, suas inquietações diante do dilema da educação do município em relação ao intervalo de tempo entre a municipalização e a implantação do sistema municipal, considerado a complexa estrutura educacional.

Tal situação suscitou indagações sobre quais seriam os motivos que levaram à protelação do enfrentamento de problemas. Parafraseando a frase do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 que, compreendemos, se pereniza, (Manifesto..., 1984, p.407): “todos nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não logram ainda criar um sistema de organização escolar”.

De maneira introdutória, apresenta-se o cenário da pesquisa onde se situam os elementos problematizadores para a implantação do sistema municipal de ensino, objetivando analisar as percepções, obstáculos e perspectivas que São Caetano do Sul trilhou durante todo este processo.

Discorre-se sobre a municipalização e a redefinição do papel do município, de modo geral, de forma a compreender a municipalização a partir das atribuições e dos deveres constitucionais do município ao assumir o direito educacional brasileiro. Em

sequência, apresenta-se um breve histórico da municipalização sob a perspectiva da união, do estado e, em especial, do município de São Caetano do Sul.

De forma a elucidar o significado de sistema educacional, discute-se a noção de sistema e de estrutura de educação sob uma ótica conceitual, que remete à implantação do sistema municipal quanto aos desafios e às possibilidades, tendo como aporte teórico estudos de vários autores: Gadotti e Jacobi (1994), Gadotti e Romão (1993), Lagares (2009), Bordignon e Gracindo (2000), Azevedo (2001), Duarte (2002), Saviani (2017), dentre outros.

A contextualização do estudo, o município de São Caetano do Sul, expõe um panorama da cidade desde sua fundação, organização administrativa, geográfica, econômica, cultural e social, enfatizando a estrutura educacional, cenário da nossa pesquisa.

O percurso metodológico é identificado, eminentemente, como de caráter qualitativo, por intermédio de uma abordagem descritiva exploratória referente a um estudo de caso. A primeira etapa da pesquisa consiste no levantamento bibliográfico e documental, leitura e releitura do material e, por fim, a análise, assentada nas indicações de autores (MINAYO, 2002; SILVEIRA, 2009; GERHARDT; SILVEIRA, 2009; GOODE; HARTT, 1973; GONDENBERG, 2004; FLINK, 2004), dentre outros. A segunda etapa constitui-se na aplicação e análise de entrevistas semiestruturadas, pautadas nos ensinamentos de autores tais, como: (YIN, 2001; FLYBJERG, 2006; GIL, 2010; BARDIN, 1997; LUDKE, 1986; TRIVIÑOS, 1987; NEVES, 1996; DUARTE, 2005; FLICK 2004, dentre outros.). Desta forma, asseverou-se o rigor científico da pesquisa.

Por conseguinte, procedeu-se a análise e discussão dos resultados com o exame documental, em especial, das legislações municipais explorando os preceitos legais em relação à implantação do Sistema Municipal de Ensino em São Caetano do Sul. Posteriormente, são revelados os dados das entrevistas semiestruturadas de forma a evidenciar o que foi apurado, trazendo à luz a dissertação as compreensões, possibilidade e desafios da implantação do Sistema municipal de Ensino do município de São Caetano do Sul.

Destaca-se que da pesquisa deriva a produção de um livro em que os elementos da dissertação serão transformados em conteúdo de um livro, cuja finalidade é servir como material de consulta e integrar o acervo da Fundação Municipal Pró-Memória.

Finalmente são reunidas as ideias, de maneira a fechar as questões apresentadas nesta dissertação, revelando o entendimento das percepções, possibilidades e desafios da Implantação do Sistema Municipal de Ensino no município de São Caetano do Sul.

## **A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO MUNICÍPIO MEDIANTE A DESCENTRALIZAÇÃO**

Os municípios, cada vez mais, são locais que atendem as demandas do Estado e do Governo Federal e, para tal, eles têm redefinido seus papéis, a partir de propostas descentralizadoras.

De modo geral, a descentralização transfere ao poder local as competências de âmbito nacional para o âmbito subnacional, em um processo de reestruturação interna que perpassa todas as esferas governamentais. Nessa lógica, o município é colocado no centro das discussões como o local capaz de atender as necessidades dos cidadãos, os quais estão mais próximos a ele.

Assim identificado tem sido transferido ao município a gerência, o planejamento e as tomadas de decisões de projetos e de programas governamentais, de forma a atribuir celeridade e qualidade às políticas educacionais de atendimento, face às demandas da população.

Este processo de descentralização, em geral, e da educação, em particular, no Brasil é tema de debate desde o Ato Adicional, de 1834. Na Primeira República, 15 de novembro de 1889, até a Revolução de 1930 esteve presente em ocasiões diversas. Oliveira (1999, p. 11) destaca que ela também se fez presente:

*[...] “no Manifesto dos Pioneiros de 1932, nas Constituições Federais quanto ao financiamento, na debatida proposta de Anísio Teixeira 1957, durante a tramitação das leis nº 4.024/61 e nº 5.692/71, durante a Constituinte dos anos 80, além das discussões ocorridas em diferentes Estados, a partir da redemocratização do país, quando da implementação de políticas de parcerias/convênios com os municípios” (OLIVEIRA, 1999, p. 11).*

As narrativas descentralizadoras se revelam contumazes pelos poderes locais, os discursos de políticas públicas assumem um caráter de tendências descentralizadoras, firmados pela Constituição Federal de 1988 (CF/98). Nesse percurso tomamos a definição de descentralização conforme definida por Rios (2010, p. 165): “o ato ou efeito de descentralizar, é dispersão ou distribuição de funções e poderes de um governo ou autoridade centrais, pelos corpos governantes ou administrações regionais ou locais.”

Nesse sentido, em âmbito educacional, a descentralização se constitui no processo de municipalização da educação, com os municípios assumindo a autogestão educacional e ações mútuas, incluindo as áreas sociais, de saúde, lazer, assistência social e de serviços básicos, de forma multidimensional, a fim de atender as necessidades das crianças e jovens.

No Brasil, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/61), que tramitou por mais de dez anos no Congresso, teve um papel relevante na criação de sistemas de educação estaduais, pois assegurava à União o direito de definir políticas nacionais e de garantir aos Estados e Municípios questões técnicas, estruturais e financeiras, assim como assegurar os princípios da gratuidade e obrigatoriedade no ensino primário. Todavia, cabe lembrar que nesta época, 1961, os municípios não eram reconhecidos como entes federativos, o que restringia a autonomia do poder municipal.

A nova LDBEN/71 (Lei n. 5.692), 11 de agosto de 1971, em seu artigo 58, indicou a tendência que ganharia força alguns anos depois: “progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau” (BRASIL, 1971). Por fim, vale lembrar neste contexto inicial de descentralização do ensino, que não é recente, a importância da Constituição federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, que serão tratadas mais à frente nesta dissertação.

Uma das primeiras concepções de municipalização do ensino no Brasil vem de Anísio Teixeira e está relacionada aos preceitos políticos e sociais da Constituição de 1946. Todavia, esse processo “ganhou” força partir da aprovação da LDBEN/1996, com a educação infantil sendo definida como a primeira etapa da Educação Básica, entre outras questões.

Anísio Teixeira sugere que os municípios assumam a organização, a administração e a execução do ensino primário, deixando para o Estado apenas a



supervisão, além de uma participação de Conselhos Locais nas atribuições municipais que responderiam aos Conselhos Estaduais e a um Conselho Federal, respectivamente (AZANHA,1991).

Também foi indicada por Anísio a construção de um instrumento para financiamento da educação, com a criação de cotas municipais, estaduais e federais, que pudessem suprir os gastos por aluno (AZANHA,1991). Segundo Azanha (1991), Anísio visava defender a reordenação das responsabilidades entre as esferas e fortalecer o ensino primário, pois tudo acontecia no município. No entanto, tal situação foi encarada como uma perspectiva um pouco simplista e romântica, pois ignorava a complexidade do jogo político-partidário. Mesmo assim, as ideias de Anísio Teixeira sobre a municipalização necessitam ser diferenciadas daquelas promovidas pelos ideais neoliberais de educação.

A política neoliberal enraizada no capital, na competitividade e no investimento privado, como forma de reduzir a responsabilidade e a dependência do Estado na prestação de serviços e na regulamentação do mercado, estimula o livre mercado, o que, em tese, propiciaria melhor qualidade na prestação de serviços.

Para críticos do movimento neoliberal trata-se de “um sistema normativo que ampliou sua influência ao não mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações e a todas as esferas da vida” (DARDOTE; LAVAL, 2016, p. 7).

Como citou Vessio (2019, p.43):

*“As políticas neoliberais avançaram na área social, em geral, e na educação, em particular. Bases ideológicas aplicadas na iniciativa privada e encorpadas pelo conceito de gestão gerencial foram, aos poucos, integradas às culturas educacionais e escolares. Mecanismos de controle de qualidade, como sistemas de avaliação em larga escala, indicadores educacionais e políticas de meritocracia, entre outras já presentes no mundo das empresas, adentraram o campo educacional e institucionalizaram protocolos de classificação das escolas, de narrativas, de qualidade total, entre outras.”*

Esse estreitamento das relações entre o Estado e a iniciativa privada ampliou as concepções e as ações da vertente neoliberal sobre a educação, trazendo ideias de privatização da educação (a partir de influências de agências financiadoras nas políticas educacionais), premissas de racionalização de recursos financeiros e a municipalização da educação básica (SOUZA; FARIA, 2004).

Com o crescimento das políticas neoliberais no Brasil, o movimento de descentralização/processo de municipalização do ensino avançou, tendo como

principais suportes legais a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a criação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/96), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), legislação que será tratada neste trabalho.

## **A municipalização na perspectiva da União, do Estado de São Paulo e do Município de São Caetano do Sul**

Para um melhor entendimento, tratar-se-á do processo de municipalização de forma separada. Busca-se contextualizar o nível da União, do Estado de São Paulo e do Município de São Caetano do Sul.

### **União**

Em 1957, Anísio Teixeira parte em defesa da autonomia administrativa pelo poder local quando sugere pela primeira vez a questão da quota-municipal por aluno, por meio da criação de fundos administrados por conselhos, nos três níveis de governo. Contudo, somente a partir de 1971 houve uma sinalização para a descentralização do ensino (ARELARO, 1999).

Desta forma, a partir de um conjunto de programas, ações e decisões tomadas pelo Ministério da Educação (MEC) os municípios passaram a ter comprometerimentos com ações administrativas, pedagógicas e de recursos humanos (OLIVEIRA, 1992).

Com a Constituição Federal de 1988, o município passou a ter autonomia política, constituindo-se como um ente federado, sob a égide do Pacto Federativo. Em face a esse quadro, Arretche e Rodriguez (1999) apontam para a reacomodação das bases federativas por meio da realocação dos recursos fiscais e das competências para a execução das políticas entre os três níveis de governo, descritos na Constituição em seu Art. 211: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.”

A CF/88 estabeleceu que cada estado e município investisse 25% de seus recursos na educação, o que pode ser considerado um avanço para o Brasil, pois *“foi esse pressuposto legal que proporcionou a institucionalização de uma política pública de financiamento da educação no país como um dos caminhos para estruturar o ensino público, mesmo que essa porcentagem não suprisse as condições desiguais*

*apresentadas em cada estado ou município brasileiro” (VESSIO, 2019, p. 44).*

Com status federativo e investindo parte de seus recursos na educação, a adesão pela municipalização do ensino cresceu já em meados dos anos de 1990, quando reformas administrativas baseadas em um modelo gerencial de tendência neoliberal surgiram, capitaneadas pelo então ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira.

Para Vessio (2019, p. 44), neste cenário de reformas a criação da LDBEN/96 “foi um dos alicerces da municipalização, pois sugeria, entre outras diretrizes, a criação de Planos Municipais de Educação (PME)”.

A LDBEN/96, em seu artigo 11, indica 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;*

*II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;*

*III – baixar normas complementares para seu sistema de ensino;*

*IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;*

*V – oferecer 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 (BRASIL, 1996).*

Como pode ser observado, os municípios passam a organizar seus sistemas de ensino, suas escolas, controlar suas normas, supervisionar as instituições de ensino, entre outras questões. De fato, a CF/88 e a LDBEN/96 formaram os suportes centrais, possibilitando o crescimento do movimento de municipalização no Brasil e abrindo o caminho, entre muitas questões, para que o Governo Federal incentivasse tal processo no cenário nacional (SAVIANI, 1999).

Além da CF/88 e a LDBEN/86, o FUNDEF e o FUNDEB foram fundamentais para o processo de municipalização no Brasil. A Emenda Constitucional nº 14/96, que trouxe o FUNDEF, “potencializou o interesse pela municipalização, já que o mesmo propunha um mecanismo de redistribuição dos recursos financeiros para os municípios, acelerando, portanto, o número de adesões” (VESSIO, 2019, p. 45).

Neste sentido, com a CF/88, a LDBEN/86 e o FUNDEF, que depois se

transformaria em FUNDEB, formaram-se as bases legais para o desenvolvimento da municipalização (SILVEIRA, 2015).

De acordo com alguns autores (CALLEGARI, CALLEGARI, 1997; DRAIBE, 1999), critérios de distribuição e utilização dos recursos financeiros, a partir da divisão de recursos entre os entes federados, foram criados baseados na quantidade de alunos atendidos em cada rede de ensino, motivando os municípios a assumirem mais estudantes do ensino fundamental regular, de forma a resgatar o recurso repassado. Não por acaso, o FUNDEF acabou sendo essencial no processo de indução à municipalização do ensino no Brasil

Apesar de o MEC indicar que o FUNDEF buscava diminuir as desigualdades, reorganizando a distribuição dos recursos financeiros, a municipalização não ocorreu de forma harmônica em todas as regiões. Em São Paulo, por exemplo, o Programa de Ação de Parceria Estado-Município, de 16 de fevereiro de 1996 (Decreto nº 40.673), dividiu com o fundo a responsabilidade pela migração.

O FUNDEF, a partir da visão de equidade, pode ser considerado um mecanismo necessário. Todavia, ele não foi isento de críticas. Entre elas, a que indicava que o fundo:

*[...] “se relacionava ao repasse de verbas aos municípios, pois aqueles que tinham alta arrecadação e poucos alunos matriculados em sua rede acabavam recebendo menos, já que o retorno do dinheiro estava atrelado à quantidade de estudantes. No outro extremo, todavia, existiam municípios que arrecadavam pouco, mas possuíam muitos estudantes matriculados. Esses acabavam, portanto, contribuindo menos e recebendo mais” (VESSIO, 2019, p. 46).*

Mota (2007) indicou que o processo de municipalização, em muitos casos, aconteceu por indução autoritária do Governo Federal, com o intuito de transferir responsabilidades e encargos financeiros para os municípios.

Na década de 1990, o cenário nacional, em termos de educação, representou um período predominante de municipalizações, com os municípios assumindo o papel de responsáveis pela manutenção e desenvolvimento da escolarização obrigatória, que neste momento se restringia ao ensino fundamental.

## **O Estado de São Paulo**

No tocante ao Estado de São Paulo, o processo de municipalização do ensino sofreu influência política ao longo dos anos. No governo Montoro (1983-1986), a

municipalização ocorreu especificamente por meio dos programas de municipalização da merenda e de construções escolares (ARELARO, 1999).

Na interpretação de Perez (1994), o governo Montoro avançou no tocante à descentralização por meio da municipalização da merenda e na desconcentração das atividades administrativas por meio de repasses para as unidades escolares. Todavia, para Arelaro (1999), o processo de municipalização estabelecido nessa gestão implicou na transferência de atribuições para os municípios, sem a devida transferência de recursos financeiros proporcionais às novas responsabilidades.

Uma nova política de municipalização do ensino, promovida pelo governo Quéricia (1987-1990), lançou o Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Estadual (Promdepar) e o Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo e, neste contexto, a municipalização passou a se caracterizar pela utilização de critérios eminentemente políticos na liberação dos recursos e benfeitorias aos municípios (GUIMARÃES, 1995).

De modo geral, no período que compreende os governos Montoro e Quéricia (1983 a 1990), somente dois programas projetaram a municipalização: Merenda Escolar e o Termo de Cooperação Intergovernamental (TCI), os demais visavam a colaboração dos municípios para as escolas estaduais (OLIVEIRA, 1992), deixando-os em grandes dificuldades para conseguir planejar sua atuação no campo educacional. Tal situação revelou certa insipidez por parte do Estado no fortalecimento da municipalização do ensino.

No governo Fleury (1991 a 1994), o processo de municipalização foi ainda mais enfraquecido com a implantação do Projeto Escola Padrão, que previa uma autonomia efetiva, contudo o governo não possuía capacidade de implementação da Escola Padrão em todas as unidades escolares, inviabilizando o Projeto, o que motivou o governo a lançar, concomitantemente, o Programa de Ação Cooperativa Estado Município. Tal programa propunha verbas estaduais para a construção, reforma e ampliação das unidades escolares estaduais para os municípios que se conveniassem a ele (GUIMARÃES, 1995). Ainda assim, não foi o suficiente para impulsionar a municipalização.

Finalmente, a partir de 1997, no governo Mario Covas (1995 a 1998), o processo de municipalização alcançou robustez, com a Emenda Constitucional nº 14/96, que propôs a criação do FUNDEF, e o Programa de Ação de Parceria Estado-Município, impulsionando a reorganização das medidas de descentralização do ensino

do Estado de São Paulo, preconizada no artigo 238 da Seção I, do Capítulo III da Constituição Estadual de 1989 (SÃO PAULO, 1987).

### **Município de São Caetano Do Sul**

O Município de São Caetano do Sul seguiu a tendência de municipalização sugerida desde a LDBEN/96, nos anos de 1990. Em 1993, o município dispunha de 30 escolas de Educação Infantil, uma de Ensino Técnico Profissionalizante de Nível Médio e uma de Educação de Jovens e Adultos, em um contexto de crescente demanda de vagas, momento em que a municipalização começa a emergir no cenário educacional. A municipalização do ensino em São Caetano do Sul teve como origem vários fatores. Entre eles:

- A falta de qualidade de ensino nas escolas da rede estadual;
- As paralisações ocorridas em função de baixos salários e condições precárias que deixavam os alunos sem aulas;
- A preocupação dos governantes municipais, com a oferta de vagas e investimento na qualidade do ensino, durante cerca de 40 anos, tendo como modelo as Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs), as Escolas Municipais Integradas - período integral (EMIs) e o Centro Interescolar Municipal “Profª Alcina Dantas Feijão”, escolas reconhecidas como de qualidade pela população;
- As reivindicações de pais de alunos descontentes com o ensino público estadual.

Todas essas questões levaram as autoridades locais a considerarem a municipalização, principalmente com os incentivos financeiros advindos da criação do FUNDEF, em 1996, e a possibilidade da reorganização da rede pública estadual, pela qual alguns prédios foram desocupados, sendo requisitados pelo município para compor a estrutura da rede municipal (GALLO, 2014).

A municipalização do ensino fundamental no município teve início em 2005, ocasião em que a autarquia municipal, CIM Professora Alcina Dantas Feijão, passou a integrar a administração direta. Deste modo, foi denominada Escola Municipal de Ensino Professora Alcina Dantas Feijão, ampliando a oferta de ensino para o fundamental. Ademais, adequou-se o atendimento do ensino médio, de Ensino Técnico Profissional para ensino médio regular e para a Educação Profissional

Técnica, em consonância com a legislação vigente.

No ano de 1997, o município criou, em parceria entre o Governo do Estado de São Paulo, a EMEF - Escola de Ensino Fundamental Ângelo Raphael Pellegrino -, com oferta de vagas para os anos iniciais e finais, sediada no prédio da antiga Escola Estadual Senador Roberto Simonsen (GALLO, 2014).

Em 2004, foi inaugurada a EMEF Giovanna Romanelli Tortorello Castro, nomeado pelo então prefeito municipal Luiz Olinto Tortorello, em homenagem a sua neta. Contudo, por denúncia de irregularidade em virtude dos preceitos legais da lei orgânica municipal de não admitir homenagens com o nome de pessoas vivas, a escola permaneceu denominada (SEMEF) “Segunda Escola Municipal de Ensino Fundamental”, até que os trâmites legais fossem concluídos e ela pudesse ter uma identidade nominal sem entraves legais. Finalmente, em dezembro de 2012, a escola foi homenageada com o nome do próprio ex-deputado estadual e prefeito Luiz Olinto Tortorello, falecido em dezembro de 2004.

No ano de 2006, o poder executivo celebra convênio com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação (SEEDUC), objetivando a implantação e o desenvolvimento de um Programa na área da educação, o que derivou a municipalização de 10 Escolas estaduais de anos iniciais, a saber: EE Laura Lopez, EE 28 de Julho, EE Professor Décio Machado Gaia, EE Osvaldo Samuel Massei, EE Bartolomeu Bueno da Silva, EE Dom Benedito Paulo Alves de Souza, EE Padre Luiz Capra, EE Rosalvito Cobra, EE Senador Flaquer, EE Sylvio Romero.

Não obstante, a população ansiava por mais vagas nos anos finais do Ensino Fundamental, resultando, em 2009, na criação da EMEF Olyntho Voltarelli Filho; em 2010, na criação da EMEF Leandro Klein; ainda no mesmo ano, na transformação do Curso de Orientação e Prática-Industrial (COPI), até então com oferta de cursos profissionalizantes para jovens acima de 14 (catorze anos) e adultos, em escola de Educação de Jovens e Adultos e Ensino Fundamental, anos finais. Esta escola recebeu o nome de EMEF Professor Vicente Bastos.

No ano de 2011, duas escolas estaduais foram municipalizadas, agora, com vistas a universalizar o Ensino Fundamental, anos finais, sendo as EE Professora Eda Mantoanelli e a escola Anacleto Campanella. Seus nomes se mantiveram os mesmos.

Finalmente, em 2012, foi criada a Escola Municipal de Ensino Fundamental e Médio Arquiteto Oscar Niemeyer (EMEFM), para Ensino Fundamental, anos finais. Nesta mesma instituição houve a ampliação de vagas do Ensino Médio.

Passo a passo, a população foi criando novas expectativas. A explosão em

busca de vagas municipais gerou a criação e/ou transformação de escolas de Ensino Fundamental, inclusive de anos iniciais, que alterou seu atendimento para período integral, até a presente data, 2021, num total de oito.

Foi um período de grandes transformações na educação do município, de demandas educacionais complexas que impactaram a condição pedagógica, a qual foi sofrendo com medidas aligeiradas de formação continuada, a fim de fechar a “fenda” que se abriu na estrutura educacional.

A inauguração do Centro de Formação dos Profissionais da Educação (CECAPE), no ano de 2011, foi um alento para formação dos profissionais da educação nos seguimentos do ensino fundamental e médio. Inicialmente, a formação era desenvolvida apenas na educação infantil, por uma instituição terceirizada, especializada em educação infantil (D.I.C.A – Didática, Informação, Cultura e Arte).

Com o crescimento do ensino anos iniciais do Ensino Fundamental, a formação se estendeu para este segmento. Contudo, as necessidades educacionais, devido à estrutura de ensino que se estabeleceu com o crescimento da educação, extrapolavam a capacidade de formação continuada disponível. Em 2013, o CECAPE, com outras iniciativas, passou a valorizar os profissionais da rede de ensino e, dessa forma, toda a formação era realizada por professores locais que conheciam a realidade da cidade.

Foi política de formação do CECAPE aproximar as instituições universitárias e universidade da educação básica municipal, favorecendo a formação continuada, em especial por parte da universidade local, Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), que passou a se fazer presente em inúmeras ações nas formações profissionais dos docentes.

A partir desse ponto as atividades do CECAPE começaram a utilizar, entre outras, avaliações diagnósticas da rede escolar, criação de grupos de estudos por área, elaboração de projetos entre escolas, culminando na elaboração do currículo municipal. Outra inovação do Centro foi a prova São Caetano, que permitia análises e acompanhamento do desempenho dos alunos da rede por meio de indicadores educacionais. Nessa questão, do uso de indicadores, gestores escolares e professores receberam formação *in loco*.

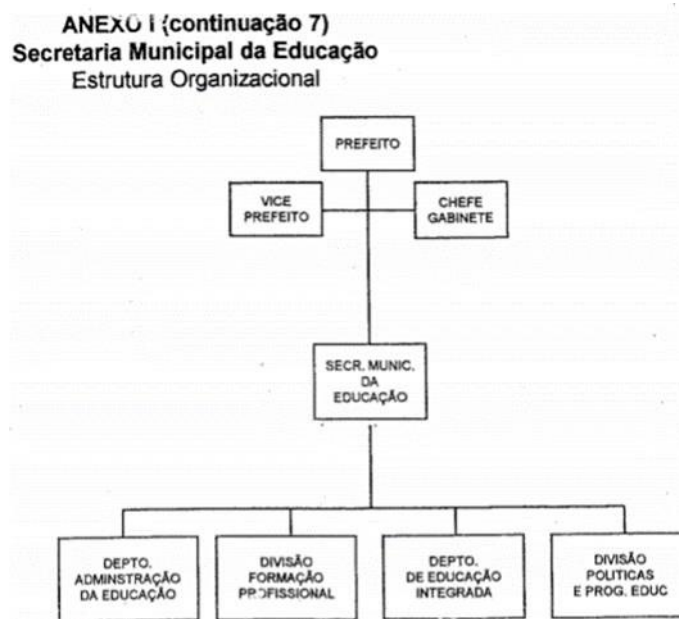
A política pública educacional que se estabelecia na cidade demandava uma reorganização da Educação, o que de fato ocorreu, de forma mais efetiva, com a criação da Lei Municipal nº 5.556, de 20 de setembro de 2017, que criou o sistema municipal de ensino.



Todavia, registra-se que no ano de 2008 a educação fez parte de uma reforma administrativa municipal (Lei 4.727 de 16 de dezembro de 2008), a qual reorganizou a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul em sua totalidade. Com essa Lei foram criados cargos em comissão, quadros de pessoal, entre outras questões.

A seguir, na figura 01, o organograma criado pela Lei supracitada:

**Figura 1 - Organograma da Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de São Caetano do Sul**



*Fonte: Lei Municipal Nº 4727/2008 São Caetano do Sul - SP*

Observa-se no organograma a nova posição da SEEDUC. São também criados cargos em comissão de livre nomeação do prefeito para atender as demandas escolares das equipes de gestão escolar, tais como: diretor de escola, assistente de direção, coordenador pedagógico, orientador educacional, secretária de escola e assessores de formação.

Demais cargos de professores e pessoal de apoio também foram criados e ampliados para serem preenchidos por meio de concurso público. Os cargos de especialistas em educação e gestores escolares são cargos providos em comissão de livre nomeação do prefeito, mas com indicação do Secretário de Educação. Eles são, em geral, selecionados dentre profissionais da rede municipal, ou ainda, por indicação do prefeito municipal.

Destaca-se, que em relação às equipes de gestores escolares (assistente de

direção, coordenador pedagógico, orientador educacional), a nomeação é feita desde que o profissional seja apto a assumir a função, considerando a formação acadêmica equivalente ao cargo, análise de currículo, tempo de serviço na rede municipal, além da avaliação desempenho e conduta referente ao exercício de sua função docente e/ou outras no magistério.

## **SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Os sistemas municipais de ensino no Brasil constituem-se por um conjunto de órgãos e instituições, Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho de Alimentação Escolar (CAC) e Conselho de Acompanhamento do FUNDEB, entre outros.

Os conselhos municipais são órgãos colegiados criados para controlar e mediar as atividades educacionais, como o emprego dos recursos públicos e financeiros, o acompanhamento das decisões técnico-administrativas da educação, dentre outras atribuições definidas em regimento, dependendo de cada conselho e sua especificidade.

As formas e instituições desse controle são definidas pelo ente federativo, dentre eles o Poder Legislativo, que delibera sobre o orçamento e os Tribunais de Contas que aprovam as contas públicas relativas à competência administrativa. Ressalta-se que com o fortalecimento dos municípios, os conselhos passaram a ter uma atuação mais presente e sistemática.

Na letra dos estudiosos e pesquisadores sobre o tema, compreende-se sistema municipal de ensino como um conjunto harmônico e coerente entre todas as partes, considerando, nesse sentido, todas as escolas mantidas pelo poder público municipal, instituições privadas de educação infantil, bem como os órgãos vinculados à educação, os quais englobam a Secretaria Municipal de Educação.

Para Vasconcelos (2003), o sistema de ensino é composto de:

*[...] “escolas, prédios, equipamentos, bibliotecas, laboratórios, alunos, professores, funcionários, equipes administrativas e pedagógicas, currículos conteúdos, metodologia, avaliação das instituições de educação, tanto públicas quanto privadas de uma mesma rede de ensino” (VASCONCELOS, 2003, p.111).*

Salienta-se que os municípios não são obrigados a implantar seus sistemas de ensino. Para a realização de tal empreitada é necessário um estudo pormenorizado da realidade educacional, a intencionalidade, uma análise da vontade política, dentre outros fatores educacionais que definirão o caminho que cada município tem de lidar com sua rede de educação. Todavia, o município não pode se eximir de suas responsabilidades educacionais. Como indica Lagares (2009, p.3):

*“Independentemente da existência de sistemas próprios ou da continuidade das redes municipais de ensino, a legislação não exime os Municípios de competências fundamentais (exclusivas e comuns com os outros entes federados) na gestão da educação em seu âmbito territorial, conforme estabelecem a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), a LDB/96 (BRASIL, 1996) e o ordenamento jurídico do legislativo e do executivo que a vêm regulamentando.”*

Cury (2000) defende que a melhor opção para os municípios é a criação de seus próprios sistemas, de forma a assumir suas incumbências com autonomia também na educação. Evidentemente, o autor destaca, se o município reunir as condições necessárias.

A partir desta pequena síntese sobre a criação de um sistema, passamos a descrever e discutir, de forma mais detalhada e profunda, sua estrutura, assim como os aspectos necessários para a sua criação.

### **Noção de Sistema e Estrutura: uma discussão conceitual**

A expressão “sistema” apresenta certa ambiguidade, em razão da sua utilização na Constituição Federal Brasileira, de 1988, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/96), de dezembro de 1996.

Segundo Saviani (2017), na Constituição Federal o termo “sistema” se relaciona à organização das redes escolares, contudo a interpretação do texto constitucional

leva à compreensão de que os municípios não poderiam instituir sistemas de ensino, ficando subordinados às normas estabelecidas pela rede estadual de ensino.

Contudo, o texto da LDBEN/96, que traz as indicações para a criação do sistema municipal de ensino, respaldado pelo artigo 30 da CF/88, afirma a competência dos municípios em “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”. Nesse sentido, infere-se que a definição da competência dos municípios para instituir os próprios sistemas de ensino flui da LDBEN/96, e não da Constituição Federal (SAVIANI, 2017, p.17- 18).

Considerando a análise do autor, passa-se então a compreender a noção de sistema como “uma unidade formada por vários elementos reunidos de maneira intencional, formando um conjunto coerente e operante” e a noção de estrutura como uma palavra que “designa primária e originalmente totalidades concretas em interação com seus elementos que se contrapõem e se compõem entre si dinamicamente” (SAVIANI, 2017, p. 6). O mesmo autor sinaliza que é preciso atuar de modo sistematizado no sistema educacional para que ele continue sendo “sistema”; do contrário, ele irá se degenerar em estrutura.

Enfatiza-se o fato de que esses conceitos, em muitas situações, são utilizados indistintamente, como sinônimos, todavia a estrutura não pode ser confundida com sistema, visto que, na lógica do sistema, como aludido acima, “sistema é uma unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo que forme um conjunto harmonioso, coerente e operante” (SAVIANI, 2017, p.3).

Para Gadotti (1999), o sistema não é apenas a soma de suas partes. O todo e as partes de um sistema interagem de tal forma que é impossível conhecer o todo sem conhecer suas partes. Dessa maneira, entende-se que as interrelações tornam o “sistema” um organismo imbuído de intencionalidade.

Compreende-se, assim, que criação de um sistema municipal de ensino sob a ótica da racionalidade política emerge de uma intencionalidade planejada em razão de uma ação administrativo-educacional, uma estrutura sistêmica do serviço público, compreendida pela constituição das atividades e instituições educativas de tal forma que exista e funcione conforme as necessidades locais.

Gadotti (1999) sinaliza que conhecer os problemas educacionais de uma realidade histórico-geográfica, assentado em uma teoria educacional, é pressuposto fundamental para a criação e implementação de um sistema municipal de educação.

Nesse sentido, os objetivos atrelados aos componentes combinatórios,

articulados e coerentes formarão a base de sustentação dos serviços educacionais, resultando numa lógica administrativa orgânica calcada em métodos e processos em constante desenvolvimento das ações educativas balizadas por um sistema vivente.

Para Lagares (2009) existem várias formas para designar o processo efetivo de institucionalização de um sistema de educação, tais como: organização, criação, instituição, implantação, institucionalização. No caso do presente estudo, como já destacado, o termo designado para compor a identificação do trabalho será implantação, conforme o título do trabalho.

Realizada esta breve discussão conceitual, passa-se a apresentar os elementos constitutivos para a implantação de um sistema municipal de ensino. Simultaneamente, discussões são realizadas a fim de melhor compreender o fenômeno.

## **A implantação de um sistema municipal de ensino: desafios e possibilidades**

A política de municipalização traz como prerrogativa, entre outras questões, a sistematização do ensino municipal, em função da consciência de sua realidade educacional. A lógica da municipalização implica na criação ou reorganização de uma estrutura administrativa e gerencial, tal qual uma sistematização administrativa capaz de promover o equilíbrio e a funcionalidade de uma estrutura educacional.

Nesse sentido, o sistema municipal de ensino em seus pressupostos aponta para alguns elementos, entre eles uma rede escolar, um conjunto de órgãos, conselho municipal de educação, conselho para acompanhar e fiscalizar os recursos financeiros, normas jurídicas, dentre outros.

Segundo Gadotti e Jacobi (1994, p. 11), para a criação de um sistema educacional ou o seu desenvolvimento “duas condições básicas são necessárias: o conhecimento dos problemas educacionais de uma dada realidade histórico-geográfica e uma teoria da educação”. Nesse sentido, informações locais constituem-se fundamentais, assim como conhecer a natureza da realidade educacional, definir suas dimensões e estruturar a rede municipal de ensino, com a participação da comunidade com vistas a proposituras locais.

Duas teorias da educação estão presentes na formação das organizações dos sistemas de ensino, segundo Gadotti e Romão:

*“Uma chamada de sistemismo, que procura acentuar os aspectos estáticos do sistema, e outra, mais dialética, que procura mostrar as possibilidades de um sistema "aberto" às mudanças, portanto um sistema dinâmico. O enfoque da primeira é funcionalista; o enfoque da segunda é dialético. O enfoque funcionalista da teoria dos sistemas enfatiza o consenso e a adaptação, a ordem, o equilíbrio e o controle; e o enfoque histórico (dialético) explora o valor da contradição, do poder, da mudança, da emancipação e do conflito... A filosofia da educação adotada é que definirá os rumos do sistema e também sua eficácia. Na teoria funcionalista dos sistemas, o princípio fundamental da manutenção do sistema é a harmonia sem conflito das partes. O sistema precisa "funcionar", e havendo estruturas ou pessoas que "disfuncionem", o próprio sistema que prevê a disfunção prevê também agentes de integração dos que disfuncionam. Na teoria dialética o método é o contrário: as condições, vale dizer, os problemas não são negados, elas são trabalhadas para serem superadas coletivamente (mecanismos de participação)” (GADOTTI; ROMÃO, 1993, p. 78).*

Nota-se que, na prática, os dois enfoques abrangem os sistemas de ensino de maneira híbrida, todavia são forças em conflito que se contrapõem no centro do sistema, e é nesse contexto que a gestão educacional evolui e envolve os atores educacionais a atuar no controle de tensões.

Ainda conforme os autores supramencionados, qualquer que seja a instância de poder, um sistema de ensino pressupõe a existência de três elementos fundamentais: o fato educacional, a norma jurídica e a estrutura. Esses elementos constitutivos se interpenetram e se complementam, havendo ainda a necessidade de agirem de maneira colaborativa, democrática e solidária.

Gadotti e Jacobi (1994, p. 11) indicam que:

*“A educação municipal é uma das mais carentes em matéria de teoria educacional, isto é, de modelos de referências. A tendência ao fortalecimento do poder local é menos o fortalecimento das políticas locais e mais o das estruturas de poder que possibilitem aos cidadãos exercerem diretamente o seu poder. Numa situação de economia globalizada e de poder local (popular), cada vez menor é a influência dos poderes legislativos e executivos.”*

Os autores assinalam às necessidades dos municípios para a implantação de um sistema de educação: planejamento, gestão, monitoramento e fiscalização; dentre outras questões, organizar as intenções e ações educacionais locais. Isso posto, os desafios para a implantação de um sistema municipal se revelam complexos e

desafiadores.

LAGARES sinaliza para a institucionalização de um sistema, tendo como pressupostos: [...] *“a organização de um conjunto de elementos constitutivos, incluindo, também, sua gestão (planejamento, organização ou reorganização, administração, manutenção, acompanhamento, fiscalização, avaliação de forma democrática e participativa e em regime de colaboração, tendo em vista sua efetividade) e a relação permanente entre seus elementos constitutivos”* (LAGARES, 2009, p.2).

A autora indica também que a qualidade do sistema vem [...] *com a garantia de uma aprendizagem significativa e essa qualidade exige a garantia do direito de acesso, permanência, aprendizagem e desenvolvimento, sobretudo a educação infantil, ensino fundamental regular e modalidades, competências dos Municípios* (LAGARES, 2009, p.2).

De fato, quando se pensa na implantação de um sistema é necessário que sejam realizadas reflexões sobre a questão de garantir o direito das crianças e dos jovens a uma educação de qualidade, onde a aprendizagem e o desenvolvimento estejam no centro do trabalho.

A implantação de um sistema municipal requer componentes imprescindíveis para a eficácia do processo:

- Responsabilidade para buscar a melhor opção para a educação da cidade, para as crianças e para os jovens;
- Realização de diagnósticos, a fim de conhecer profunda e detalhadamente a educação local, as leis, os profissionais, as escolas e os entendimentos sobre o sistema;
- Subsídios técnicos, políticos e pedagógicos para a criação de uma estrutura sólida;
- Estabelecimento de prioridades para que não se “atropele” os processos, as iniciativas, ações e projetos;
- Organização para integração das partes no todo, em termos de responsabilidade e autonomia;
- Cooperação com outras esferas, estadual e federal;
- Criação de legislação própria para o atendimento das demandas locais;
- Criação e fortalecimentos dos órgãos de educação, como o Conselho Municipal de Educação, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho do FUNDEB, bem



como de outras Instituições vinculadas;

- Criação de outros setores educacionais locais, como a supervisão de ensino;
- Planejamento detalhado do que será realizado e o que se quer atingir;
- Avaliação inicial, constante e progressiva para a verificação dos progressos e/ou retrocessos;
- Acompanhamento e fiscalização de todos os processos humanos e materiais;
- Formação técnica dos profissionais para a implantação e acompanhamento de sua efetivação;
- Uma concepção de educação geral e uma específica para os níveis de ensino e para as modalidades de educação;
- Recursos financeiros e humanos para implantar o sistema com qualidade;
- Competência política, técnica e pedagógica do dirigente de educação para realizar as articulações necessárias na criação do sistema;
- Busca e defesa da autonomia para a realização de ações que beneficiam as escolas locais.

Um sistema municipal de ensino requer a integração entre as escolas e as outras instituições afins com normativas próprias. Necessita também de autonomia para garantir unidade, a elaboração de um projeto de lei do sistema municipal, que necessita ser enviado e aprovado pela Câmara Municipal, e certa adaptação à Lei Orgânica do Município. Ressalta-se que tudo isso tem de vir acompanhado devontade política das autoridades.

Lagares indica que a literatura traz vários elementos necessários e desafios a superar para a implantação de um sistema. Entre eles:

*“a) garantia da nacionalidade na organização e na gestão da educação; b) regime de colaboração, com negociação entre as esferas; c) ordenamento legal específico, com eventual necessidade de ajustes nas leis municipais já existentes; d) conjunto de instituições de educação básica, com maior autonomia; e) órgãos municipais de educação, executivos e normativos, com uma estrutura de sustentação e um sistema de informações; f) planejamento educacional local, em regime de colaboração e elaborado com base em diagnóstico histórico-geográfico global do Município, com objetivos e fundamentação teórica (uma concepção de educação), com a definição de subsídios técnicos e político-pedagógicos e previsão de acompanhamento e avaliação, traduzidos em instrumentos como o PME e os Projetos Político-Pedagógicos das*

*escolas (PPPs); g) definição de políticas públicas, com prioridades, objetivos e estratégias; h) necessidade de mudanças culturais; i) recursos financeiros suficientes; j) avaliação e controle interno e social, sobretudo da aplicação dos recursos públicos; k) gestão democrática da educação, com a organização ou reorganização do Conselho Municipal de Educação (CME); l) qualificação técnica e a capacidade política no exercício da gestão, com a inserção em processos de formação continuada” (LAGARES, 2009, p. 5).*

Como pode ser visto, para a implantação de um sistema existem elementos constitutivos de organização, legais, de recursos financeiros, técnicos e pedagógicos, entre outros. Bordignon e Gracindo (2000) enfatizam que a criação de um sistema garante maior autonomia para as redes de ensino e, dessa forma, a educação local tem mais liberdade para planejar, coordenar, acompanhar e avaliar.

Para Azevêdo (2001), o dirigente municipal de educação, ou secretário, necessita de competência técnica e política para a construção de um sistema, ou seja, exige formação técnica e, simultaneamente, capacidade de formulação e gestão das políticas públicas educacionais. De fato, são essenciais tais características. Todavia, destaca-se que elas têm de estar integradas aos conhecimentos sobre o município, sua história e a compreensão das forças e políticas locais.

Para Duarte (2002), o sistema se constitui a partir de investimentos nos procedimentos de gestão político-administrativa, necessidades de mudanças culturais, investimentos em capacidade técnica, capacidade de negociação de convênios e parcerias, formulação de diretrizes e políticas educacionais locais, criação de projetos com autonomia, entre outras questões.

Outros autores (SOUZA; FARIA, 2004) enfatizaram a questão da importância da avaliação e da fiscalização social da aplicação dos recursos públicos, para que a descentralização não se transforme em um perigoso processo. Para tal, os autores indicam a relevância da participação da sociedade, de órgãos próprios como a supervisão, entre outros.

De fato, a supervisão é relevante para a implantação de um sistema. Andrade (1979), na busca de um conceito de supervisão, sinalizou que é importante esclarecer o sentido etimológico da palavra, que é composta pelos vocábulos super (sobre) e visão (ação de ver). Tal situação revela a atitude de ver com mais clareza uma ação qualquer. Como significação mais específica, pode-se afirmar que significa olhar de cima, atribuindo a ideia de visão do todo.

Para Vasconcelos (2002), o supervisor é um articulador do Projeto Político-Pedagógico da instituição no campo pedagógico, criando relações entre as escolas e a comunidade. Ele organiza, reflete e participa para organizar a escola, a aprendizagem dos alunos, assim como outras questões.

A criação de um sistema, de acordo com outros pesquisadores (TAVARES, 1952 apud PEREIRA, 2018), traz maior autonomia para o desenvolvimento de políticas municipais de educação, possibilitando uma melhor qualidade para a educação local.

É possível compreender, a partir das análises realizadas, que implantação de um sistema passa por diversas dimensões relacionadas às responsabilidades de um secretário (dirigente), tais como: subsídios técnicos, políticos e pedagógicos, atividades legislativas, concepção de educação, competência gerencial, dentre outros. Todavia, salienta-se ainda ser necessário muita reflexão, discussão, uma dose de ousadia e o desejo de melhorar a formação das crianças e dos jovens em nível local.

De fato, é preciso ousadia para a criação de um sistema de ensino local que rompa com algumas estruturas já consolidadas, assentadas em políticas educacionais supostamente tipificadas de práticas pedagógicas exitosas. É necessária certa “bravura” para romper com os obstáculos à construção do sistema municipal, sejam eles políticos, de descontinuidade das políticas educativas; legais, quanto a resistências das atividades legislativas, ou ainda filosófico-ideológicos (SAVIANI, 2017).

Deste modo, é preciso ousar para agir sobre o comportamento e os pensamentos reacionários e conservadores, pautados numa suposta estrutura organizacional de sucesso, que já estava presente no imaginário dos profissionais de educação. É preciso mostrar aos profissionais a necessidade de uma base de sustentação mais sólida, como a implantação do sistema, que garanta a continuidade, o aprimoramento e os avanços educacionais.

É preciso de certo arrojo para romper com o “domínio” do estado, privando a educação local da autonomia técnica, do desenvolvimento de legislações e deliberações próprias, da criação de uma estrutura técnica administrativa competente para a formulação das normativas e procedimentos, de orientação de bases democráticas às escolas, da capacidade de autonomia orçamentária, do fortalecimento do Conselho Municipal de Educação, entre outras questões.

Na literatura, alguns estudos têm procurado compreender a criação de sistemas

de educação. Macedo (2011), por exemplo, procurou entender o processo de implantação do sistema municipal de educação do município de Gurupi. Além disso, o autor discutiu sobre a relação política e pedagógica com o Estado e com a União, revelando algumas dificuldades encontradas ao longo da institucionalização do processo. Também foi discutido sobre o impacto da institucionalização do sistema municipal de educação em questões como a ampliação de matrículas e a melhoria da qualidade da educação pública do município.

Nascimento (2004) fez um diagnóstico do sistema de educação no município de Joaçaba, a fim de oferecer informações para que a construção do projeto democrático de educação pudesse atender às expectativas geradas com a sua criação legal. As análises realizadas são de 1997 a 2002, logo depois da criação do sistema mencionado.

Fernandes (2013) abordou as interfaces dos caminhos da cooperação e colaboração entre os entes federados. O autor avaliou as ações colaborativas entre o sistema estadual e o sistema municipal de educação de Juiz de Fora, de acordo com as responsabilidades pelo Ensino Fundamental, pós Constituição Federal de 1988 e LDB nº 9394/96.

Francisco de Andrade (2011) discorreu sobre a criação de sistemas municipais de educação e suas implicações para a autonomia do poder local e a institucionalização do regime de colaboração entre os entes federativos.

Esses estudos (MACEDO, 2011; NASCIMENTO, 2004; FERNANDES; 2013; FRANCISCO de ANDRADE, 2011, entre outros) trazem contribuições para a realização de reflexões sobre a criação de sistemas de educação. São dados particularizados, mas que podem servir de aprendizado para outros municípios.

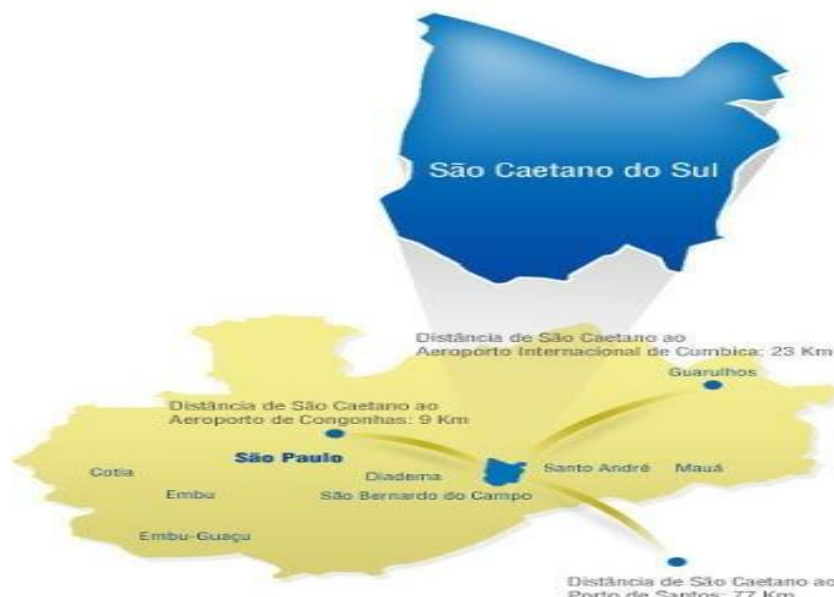
## CONTEXTUALIZAÇÃO: MUNICÍPIO DE SÃO CAETANO DO SUL

São Caetano do Sul é uma pequena cidade localizada na região metropolitana do Estado de São Paulo, vizinha dos municípios de Santo André, São Paulo e São Bernardo do Campo (IBGE, 2019). O município foi fundado em 28 de julho de 1877, por imigrantes italianos que formaram o Núcleo Colonial criado pelo Império Brasileiro.

A emancipação político-administrativa começou a ser pavimentada em 1947, com o surgimento da Sociedade Amigos de São Caetano, criada para lutar pela autonomia do município, até então distrito de Santo André. O extinto Jornal de São Caetano também foi um dos propulsores do movimento, personificado na figura de 95 líderes autonomistas.

A mobilização gerou abaixo-assinado composto por 5.197 assinaturas, enviado à Assembleia Legislativa solicitando a realização do plebiscito, que culminou na emancipação, em 24 de outubro de 1948. São Caetano desenvolveu sua vocação para a indústria, o comércio, e os serviços e não parou de crescer.

**Figura 2 - Mapa Região Metropolitana do Estado de São Paulo**



Para apresentar um panorama da cidade utilizou-se dados do IBGE (2020) e do Censo Escolar (2020):

**Tabela 01 - Panorama da cidade**

População estimada (2020)	161.263 pessoas
Densidade demográfica	9.736,03 hab/km <sup>2</sup>
Salário médio mensal dos trabalhadores formais (2018)	3,5 salários-mínimos
Pessoal ocupado	120.878 pessoas
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010)	97,4%
Ideb anos inicial (2019)	7,3
Ideb anos finais (2019)	6,2
Matrículas no ensino fundamental (2020)	
Matrículas no Ensino Médio	
Docentes ensino fundamental (2018)	1.326
Docentes ensino Médio (2018)	647
Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2018]	31 escolas
Número de estabelecimentos de ensino médio municipais e estaduais [2020]	14 escolas
PIB per capita [2018]	83.860,42 R\$
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]	0,862
Mortalidade Infantil [2017]	6,54 óbitos por mil nascidos vivos
Estabelecimentos de Saúde SUS [2009]	38 estabelecimentos
Área da unidade territorial [2020]	15 km <sup>2</sup>
Esgotamento sanitário adequado [2010]	100 %
Arborização de vias públicas [2010]	95,4 %

Fonte: Elaboração própria, com base IBGE, 2020.

São Caetano do Sul, conforme os indicadores apontados na tabela acima, apresenta bons índices sociais. A cidade vem sendo considerada exemplar em

vários aspectos do chamado IDH-M, onde ocupa o 1º lugar na lista dos municípios brasileiros (0,862).

Geograficamente com poucos quilômetros de extensão e sem possibilidade de crescimento horizontal, São Caetano, em 2021, tem tido, sobretudo, crescimento vertical. Trata-se de um município rodeado de comunidades (favelas), que não apresenta esse tipo de edificação em seus limites.

A cidade apresenta 15 bairros urbanos, todos com vias públicas pavimentadas e arborizadas e localiza-se a 12 km da capital paulista, 351 km do Rio de Janeiro, 851 km de Porto Alegre e 1458 km de Salvador.

A hidrografia registra 2 (dois) rios, denominados Rio Tamanduateí e Rios dos Meninos; e 3 (três) córregos: Córrego de Utinga, Córrego das Grotas e Córrego do Moinho. O clima da cidade, como em toda a Região Metropolitana de São Paulo, é subtropical, o verão é pouco quente e chuvoso e o inverno é ameno e subseco. A média de temperatura anual gira em torno dos 18 °C, sendo o mês mais frio julho (média de 15°C) e o mais quente fevereiro (média de 21°C).

Imigrantes radicados em São Caetano são, em sua maioria, de origem italiana, processo iniciado em 1877. Todavia, outros povos também se instalaram na cidade, sobretudo aqueles de origem espanhola, árabe, africana, japonesa, portuguesa, alemã, ucraniana, lituana e húngara.

São Caetano faz parte de três cidades-irmãs que ficam localizadas na Itália, sendo: Thiene, Vittorio Veneto e Iglesias. O Santo padroeiro da cidade é São Caetano Di Thiene, sacerdote católico italiano, patrono do pão e do trabalho. É conhecido como Santo da Providência.

A mobilidade e a acessibilidade contam com transporte público realizado por trens da linha 10-Turquesa da CPTM, bem como por uma frota de 577 ônibus, além de uma malha ciclo viária de 16, 5 km.

A economia do município é baseada nos setores do comércio e indústria, tendo sido marcada pelo setor industrial e automobilístico. Na cidade estão instaladas uma a uma as maiores empresas do ramo internacional, como a General Motors do Brasil, sediada na avenida Goiás, principal avenida do município. O comércio é também um forte alvo econômico na cidade, que abriga a matriz da loja Casas Bahia, fundada em 1952.

No esporte, foi celeiro da modalidade esportiva do voleibol feminino. Possui a Associação Desportiva São Caetano como equipe de futebol da cidade - São Caetano Esporte Clube. Atua ainda diretamente junto às escolas, com o Programa Esportivo Comunitário (PEC), em várias modalidades do esporte: natação, voleibol, basquetebol, handebol, futebol, ginástica artística, judô, dentre outras.

A cultura atua nas áreas de artesanato, artes plásticas, dança, música, teatro, cinema e literatura. Possui uma estrutura formada pela Fundação das Artes (Teatros Paulo Machado de Carvalho e Santos Dumont), Fundação Pró-Memória (Centro de Documentação Histórica, Museu Histórico e Pinacoteca Municipal), Estação Cultura, Casa do Artesão e Escola Municipal de Bailado. O Carnaval da cidade conta com 4 (quatro) escolas de samba.

Na educação, com seus índices elevados, foi eleita a cidade com o melhor índice do Brasil (2020) no Ranking Connected Smart Cities, resultado de estudo elaborado pela consultoria Urban Systems (estudo que avalia as cidades brasileiras sob a ótica do desenvolvimento inteligente, sustentável, humano e conectado).

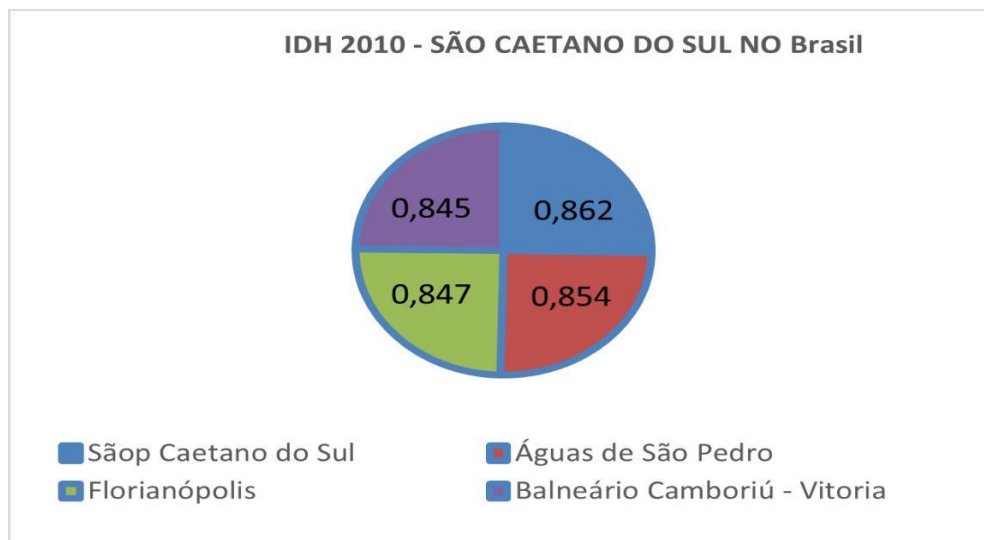
O município ainda conta com uma Universidade Municipal de São Caetano do Sul (antigo IMES), com quatro campi, além dos particulares, Instituto Mauá de Tecnologia Mauá, Strong FGV, entre outras. Ainda, vinculada à educação básica, mantém Escola de Idiomas, Centro Digital, Escola de Informática, Escola de Ecologia e Biblioteca Municipal.

### **O Índice de Desenvolvimentos Humano Municipal**

São Caetano do Sul destaca-se como sendo o primeiro município brasileiro a alcançar, no ano de 2000, uma faixa de desenvolvimento humano acima de 0,800 (em uma escala de 0 a 1), elevando-o ao topo do ranking com a melhor qualidade devida do país, conforme indicado a seguir no Gráfico 1.



**Gráfico 1 - IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, ranking por municípios do Brasil.**



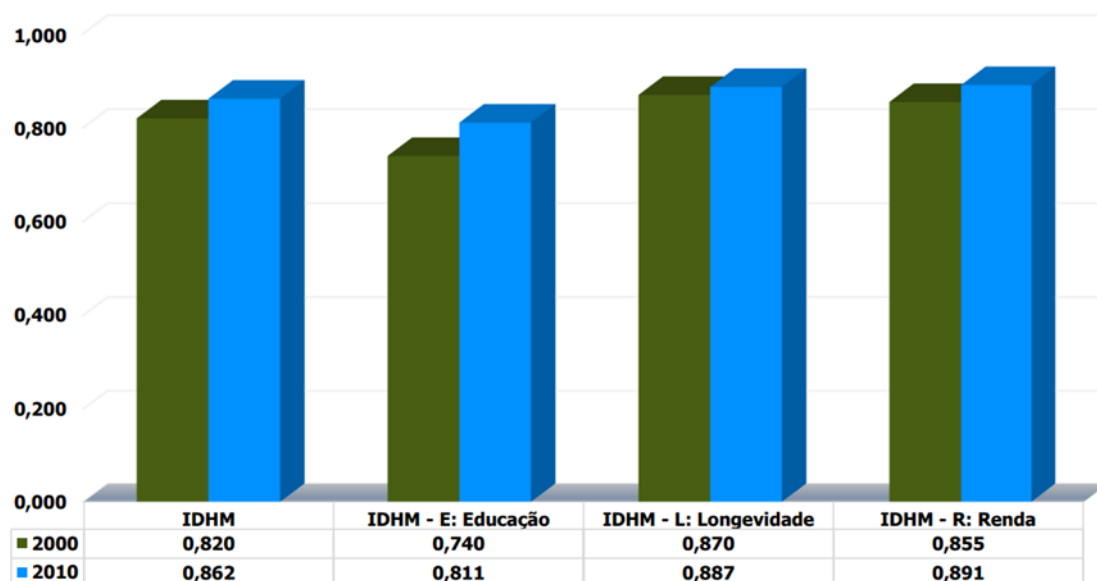
Fonte: Elaboração própria com base no IBGE - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2000 - 2010

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de forma a medir a riqueza dos países e analisar o desenvolvimento a partir da inclusão de outros fatores que não exclusivamente os aspectos econômicos, apesar de várias críticas sobre ele, sobretudo aquela que indica que ele não consegue captar toda a complexidade que envolve a compreensão sobre a qualidade de vida de um país.

Por seus critérios, considerando três fatores essenciais da população: renda, educação e saúde, é possível, por exemplo, que ditaduras tenham um desenvolvimento humano mais alto do que algumas democracias.

No gráfico 02 apresenta-se o indicador e sua composição, em uma década:

**Gráfico 2 - IDHM Índice de Desenvolvimento Humano Municipal por área, 2000 - 2010.**



Fonte: Elaboração própria, com base no PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro 2013

Em 2010, São Caetano do Sul possuía um índice de 0,862, mantendo a liderança no ranking no país. O IDH-M era de 0,697 em 1991, chegou a 0,820 em 2000, até atingir 0,862, índice divulgado em 2010. Nas últimas décadas, a área que mais cresceu em termos absolutos foi a Educação.

Um dos destaques é o índice de escolaridade: 76,21% da população de 18 anos ou mais de idade completou o Ensino Fundamental, 62,46% o Ensino Médio. O indicador educação trata da quantidade média de anos de estudo que a população tem, quanto maior for o tempo de permanência na escola, melhores serão as chances de desenvolvimento do município.

## **A Educação**

A estrutura de educação no município de São Caetano do Sul é formada, conforme dados do Censo Escolar 2020, por uma rede de escolas composta por 63 unidades escolares, assim especificadas abaixo.

A Tabela 02 apresenta o atendimento educacional ofertado em 63 Unidades Escolares (EU) nos 3 (três) níveis de ensino, da Educação Básica (EB): Educação

Infantil (EI), Ensino Fundamental Anos Iniciais (EF) e Anos Finais (AF), Médio (EM) e Educação de Jovens e Adultos (EJA - Anos Iniciais e Finais, do Ensino Fundamental e Ensino Médio). Os alunos de Educação Especial (EE), encontram-se em Inclusão Educacional (IE).

**Tabela 2 – Total de Escolas de Educação Básica**

<b>Localidade</b>	<b>São Caetano do Sul</b>	<b>São Paulo</b>	<b>Brasil</b>
<b>Total de Escolas</b>	63	12.034	59.492

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Escolar/INEP2020 /Total de Escolas de Educação Básica: 63

A cidade possui 63 escolas de Educação Básica, um número que atende 21.411 (vinte e um mil, quatrocentos e onze) estudantes, dados de 2020, em termos de percentagem representa 0,54% em relação ao Estado de São Paulo e 0,11% comparado ao Brasil.

A tabela 03 sintetiza dados de matrículas da cidade do ano de 2020, de acordo com o Censo Escolar:

**Tabela 3 – Matrículas (2020)**

<b>Localidade</b>	<b>São Caetano do Sul</b>	<b>São Paulo</b>	<b>Brasil</b>
<b>Matrículas em creche</b>	3.416	576.105	2.207.663
<b>Matrículas em pré-escolas</b>	2.393	884.197	3.345.501
<b>Matrículas anos iniciais</b>	6.862	1.705.913	8.125.463
<b>Matrículas anos finais</b>	5.612	535.467	4.030.095
<b>Matrículas ensino médio</b>	2.307	21.712	36.169
<b>Matrículas EJA</b>	271	116.311	913.493
<b>Matrículas educação especial</b>	550	88.358	596.755

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Escolar/INEP2020 /Total de Escolas de Educação Básica: 63

A Educação Infantil compreende um total de 5.809 (cinco mil, oitocentos e nove) alunos distribuídos em 43 unidades escolares, sendo que destas, 25 (vinte e cinco) atendem exclusivamente período integral e em 18 (dezoito) o atendimento depende da demanda educacional, podendo ser misto ou meio período.

No Ensino Fundamental, tabela 03, a cidade tem 12.474 alunos, distribuídos entre 20 (vinte) escolas, assim sendo: Anos Iniciais em 08 delas, exclusivamente em período integral; 10 (dez) em meio período. Dessas 10 (dez), 08 (oito) compartilham

o prédio no contraturno com alunos dos anos finais, além de outros 02 (dois) prédios compartilhados com o EM.

A Educação de Jovens e Adultos, tabela 03, oferece atendimento para 271 (duzentos e setenta e um) alunos nos dois níveis de ensino fundamental e médio, sendo que os anos iniciais do ensino fundamental representam uma demanda baixa.

A Educação Especial, tabela 03, atende 550 (quinhentos e cinquenta) alunos, em regime de inclusão educacional, desde a Educação Infantil até o Ensino Médio, o que representa no município 2,56% do número total de alunos da rede municipal.

A tabela 04 traz dados de matrículas do Ensino Fundamental por ano:

**Tabela 4 - Matrículas no Ensino Fundamental**

<b>Localidade</b>	<b>São Caetano do Sul</b>	<b>São Paulo</b>	<b>Brasil</b>
<b>Matrículas 1º ano</b>	1.321	352.459	1.909.984
<b>Matrículas 2º ano</b>	1.332	344.609	1.917.885
<b>Matrículas 3º ano</b>	1.387	354.574	2.112.705
<b>Matrículas 4º ano</b>	1392	352.659	2.077.091
<b>Matrículas 5º ano</b>	1.430	351.946	2.060.870
<b>Matrículas 6º ano</b>	1.496	143.376	1.508.647
<b>Matrículas 7º ano</b>	1.390	141.228	1.370.355
<b>Matrículas 8º ano</b>	1.408	135.381	1.213.032
<b>Matrículas 9º ano</b>	1.318	125.649	1.039.644

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Escolar/ INEP2020 /Total de Escolas de Educação Básica: 63

O maior número de alunos está concentrado nos anos finais do Ensino Fundamental. A Tabela 5 mostra dados do Ensino Médio:

**Tabela 5 - Matrículas no Ensino Médio**

<b>Localidade</b>	<b>São Caetano do Sul</b>	<b>São Paulo</b>	<b>Brasil</b>
<b>Matrículas 1º ano</b>	977	5.465	11.235
<b>Matrículas 2º ano</b>	759	5.079	9.872
<b>Matrículas 3º ano</b>	571	3.927	8.088

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Escolar/INEP2020 /Total de Escolas de Educação Básica: 63

O Ensino Médio possui 2.307 (dois mil trezentos e sete), sendo 2.060 (dois mil e sessenta) alunos na modalidade regular e 247 (duzentos e quarenta e sete) integrados na Educação Ensino Profissional Técnico (SEEDUC, 2021).

Os dados apresentados a seguir são sobre a merenda escolar municipal:

**Tabela 6 – Alimentação**

<b>Localidade</b>	<b>São Caetano do Sul</b>
<b>Escolas que fornecem alimentação</b>	98% (62 escolas)
<b>Escolas que fornecem água filtrada</b>	100% (63 escolas)

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Escolar/INEP2020 /Total de Escolas de Educação Básica: 63

Sobre a merenda escolar, destaca-se que todas as escolas oferecem tal alimentação. O cardápio é elaborado pelo Setor de Merenda Escolar, que é composto por nutricionista, pessoal técnico e de apoio, que fazem supervisão e vistorias nas escolas.

A merenda é preparada na própria escola. São ofertadas diariamente 5 (cinco) refeições nas unidades de Educação Infantil, período integral (creche), 4 (quatro) refeições nas escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, período integral; 2 (duas) nas de Ensino Fundamental, anos iniciais e finais, de meio período; além de 1 (um) kit de lanche nas escolas de Ensino Médio de meio período.

### **Alguns indicadores educacionais**

Indicadores educacionais são constituídos, entre outras questões, para conferir um valor à qualidade do ensino/aprendizado de uma rede de ensino ou escola, a partir, por exemplo, do desempenho dos alunos, considerando ainda o contexto econômico e social da comunidade educacional.

Eles são uma ferramenta útil no monitoramento dos sistemas educacionais, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à sociedade pela escola e para a criação de políticas públicas educacionais. Também auxilia no acompanhamento do acesso, permanência e aprendizagem de todos os alunos.

Os indicadores educacionais, de acordo com o Inep, são subdivididos nas categorias de trajetória, contexto e aprendizagem. Entre os de aprendizagem está o Ideb, que tem sua ênfase sobre leitura e resolução de problemas. Ele é favorável quando evidencia a articulação entre o fluxo escolar e o desempenho, mantendo os sistemas e as escolas informados sobre os desempenhos dos alunos.

A partir de análise dos dados gerados pelo indicador, gestores, professores e outros profissionais conseguem atuar para melhorar a aprendizagem e o desempenho dos alunos.

O Ideb, entre outras questões, incide sobre as metas bienais de qualidade, não apenas para o país, mas também para as escolas, para os municípios e para as unidades da federação.

Ressalta-se, no entanto, que o Ideb é também um indicador limitado, pois não considera outros fatores importantes como as variáveis socioeconômicas dos alunos, o lugar onde as escolas estão localizadas, os insumos que existem nas unidades escolares e outros fatores.

A Tabela 07 mostra o movimento do IDEB do município desde a municipalização.

**Tabela 7 - IDEB do Ensino Fundamental I e II - rede municipal de São Caetano do Sul**

Ensino Fund.	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Anos Iniciais	Sem dados		5,9	6,4	6,6	7,2	7,5	7,3
Anos Finais	Sem dados		5,7	5,2	5,3	6,0	6,4	6,3

Fonte: INEP, adaptado pela autora

Em uma breve análise dos índices, considerando a municipalização dos anos iniciais, que ocorreu de forma única e global, em 2006, as escolas municipalizadas (estaduais) somadas às escolas municipais criaram um cenário que universalizou o Ensino Fundamental - Anos Iniciais.

O município apresenta as melhores notas da região do Grande ABC, atingindo, em 2017, 7,5 no Ensino Fundamental, anos iniciais, e 6,4 nos anos finais. De modo geral, observa-se uma evolução no indicador nas edições de 2009 a 2017, havendo uma queda em 2019.

Tal queda pode ser atribuída a uma mudança realizada no início do ano letivo, em 2019<sup>2</sup>, causando descontinuidade de toda a organização administrativa e

---

<sup>2</sup> No início de 2019 nova equipe gestora assumiu o comando da SEEDUC e vários diretores escolares foram substituídos, além dos formadores do Centro de Formação Profissional dos Profissionais da Educação. Cabe esclarecer que tal menção, entendemos, se faz necessária devido ao tema desta dissertação, considerando a compreensão errônea, passível de ser feita, no sentido de se atribuir a implantação do sistema, em 2017 à queda do Ideb no mesmo ano. Esse dado se faz preciso por não constituir como elemento primordial da pesquisa.

pedagógica que vinha desenvolvendo um planejamento havia 6 (seis) anos. Tal mudança incidiu na equipe do Centro de Formação Profissional.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Na condução desta pesquisa, de caráter eminentemente qualitativo, buscou-se uma abordagem descritiva e exploratória dentro de um estudo de caso, a fim de analisar as compreensões, possibilidades e desafios da implantação de um sistema municipal de ensino em um município brasileiro.

Como objetivos específicos pretende-se conhecer e analisar os elementos problematizadores para implantação do sistema municipal, em geral, e na cidade de São Caetano do Sul, em particular; analisar as compreensões, possibilidades e desafios para a implantação de um sistema e publicar um livro, tendo como base os resultados deste trabalho, a fim de contribuir com a história de São Caetano do Sul e para servir de consulta para outros municípios que desejam realizar tal empreitada.

Minayo (2002) indica que a pesquisa qualitativa se atrela a questões específicas, pois:

*[...] “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 2002, p. 21-22).*

Para Gerhardt e Silveira (2009), algumas características da abordagem qualitativa estão ligadas à oposição ao pressuposto de um modelo único de pesquisa para todas as ciências; ao respeito, ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, a compreensão e explicação, a precisão nas relações entre o global e o local de um determinado fenômeno e a objetivação do fenômeno, além de outras questões.

Flick (2004) evidencia que a pesquisa qualitativa não busca a realização de testes de hipóteses, mas o desenvolvimento de teorias empíricas, considerando a perspectiva dos indivíduos envolvidos, assim como outros fatores.

Goldenberg (2004, p.53) chama a atenção para necessidade da criatividade e da flexibilidade por parte do pesquisador na coleta e na análise de dados “não



existindo regras precisas e passos a ser seguido, o bom resultado da pesquisa depende da sensibilidade, intuição e experiência do pesquisador”.

Dentro da abordagem qualitativa utilizou-se o estudo de caso, que é caracterizado como um tipo de estudo onde se procura detalhar um fenômeno, seja do passado ou corrente, analisado a partir de múltiplas fontes de evidência, permitindo amplo e detalhado conhecimento sobre o mesmo, o que seria praticamente impossível através de outros métodos de investigação (GOODE; HATT, 1973).

Yin (2001) relata que o estudo de caso não é uma forma de se coletar evidências, mas uma possibilidade de aprofundamento e compreensão do objeto de pesquisa, caracterizando-se por ser um estudo intensivo de uma situação ou um contexto específico.

Apesar dos pontos favoráveis do estudo de caso, em especial à atenção ao aprofundamento, alguns autores sinalizam para algumas fragilidades, tendo como uma das principais críticas à impossibilidade de estabelecer generalizações. Outras críticas, igualmente importantes, influência do investigador, além de demandar muito tempo para a sua conclusão (YIN, 2001; FLYBJERG, 2006).

De fato, se trata de um tipo de estudo complexo, sendo necessário, além de outros fatores, a identificação das condições da investigação e o preparo do pesquisador.

Conforme Gil (2007), nesse tipo de estudo se aprofunda em um ou mais objetos, de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento. Para Triviños (1987), o estudo de caso é, possivelmente, o mais relevante dos tipos de pesquisa qualitativa. Não existe uma única forma de condução, várias técnicas de investigação podem ser combinadas de acordo com o propósito da pesquisa.

De modo geral, pautamos o nosso estudo em várias fontes de evidências apoiadas em proposições teóricas e na delimitação pré-estabelecida, de tal forma que nos conduziu à coleta e à análise dos dados.

Este estudo é composto por duas etapas que se complementam para atingir os objetivos da pesquisa. Na primeira etapa foram analisados os documentos da implantação do sistema. Na segunda, realizamos entrevistas semiestruturadas com profissionais que participaram da implantação.

## **Primeira Etapa da Pesquisa: análise documental**

Na primeira etapa da pesquisa, documentos para serem analisados foram coletados no portal da Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul. De acordo com Neves (1996, p.3), a análise documental “é constituída pelo exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar”.

Bardin (1977) sinaliza que o propósito da análise documental é armazenar a informação com o máximo de pertinência, permitindo construir categorias com critérios em comum ou analogias no seu conteúdo.

Ludke e André (1986, p. 42) recomendam que as informações sejam organizadas e após algumas leituras e releituras, o pesquisador retome as mesmas informações armazenadas com a intenção de detectar outras temáticas: “esse procedimento, essencialmente indutivo, vai culminar na construção de categorias ou tipologias”.

Os documentos analisados compreendem:

- Lei Municipal nº 4.727, de 16/12/2008. ~~(Anexo 1)~~ - Reorganiza a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul, cria e transforma cargos em comissão, reformula seu quadro de pessoal.
- Lei Municipal nº 4748 de 25/03/2009. ~~(Anexo 2)~~ – Dispõe sobre a estrutura administrativa da divisão de formação profissional da Secretaria Municipal do Município de São Caetano do Sul – SEEDUC, cria cargos em comissão e os empregos públicos que especifica.
- Lei Municipal nº 4779, de 03/07/2009. ~~(Anexo 3)~~ – Dispõe sobre a criação de vagas de empregos públicos na Secretaria Municipal de Educação – SEEDUC.
- Lei Municipal nº 4785, de 03/07/2009 ~~(Anexo 4)~~ – Dispõe sobre a estrutura administrativa da Escola Municipal de Ensino Fundamental Professor Olynto Voltarelli Filho, cria os cargos em comissão e os empregos públicos que especifica.

- Lei Municipal nº 4811, de 21/10/2009 (~~Anexo 5~~) – Altera a redação dos artigos 60, 65, 66 e 68 e acrescenta os anexos VII e VIII, na Lei 4727, de 16/12/2008, reorganiza a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul, cria e transforma cargos em comissão, reformula o seu quadro de pessoal.
- Lei Municipal nº 4829, de 26/11/2009. (~~Anexo 6~~) – Dispõe sobre a criação de empregos públicos no quadro da Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul, constante no anexo VI, da Lei nº 4727, de 16/12/2008.
- Ofício GP nº 862, de 28/08/2017. (~~Anexo 7~~) – Encaminha “mensagem do projeto de lei”, de criação do sistema municipal de educação e submete à apreciação da Câmara Municipal de São Caetano do Sul.
- Processo nº 05330, de 2017 - Câmara Municipal de São Caetano do Sul -. Documentos dos Anais que aprovam a Lei de criação do sistema municipal de ensino.
- Lei Municipal nº 5.556, de 20 de setembro de 2017. (~~Anexo 8~~) – Dispõe sobre a criação do sistema municipal de ensino de São Caetano do Sul.
- Decreto Municipal nº 11.248, de 11/03/2018. (~~Anexo 10~~) - Dispõe sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino, fixa normas para autorização e funcionamento dos estabelecimentos de ensino e estabelece normas regimentais básicas para as escolas da rede municipal de ensino.

Destaca-se que os documentos analisados são de caráter oficial. As análises realizadas trouxeram informações e dados importantes sobre a implantação do sistema municipal de ensino de São Caetano do Sul.

### **Segunda Etapa da Pesquisa: entrevista semiestruturadas**

A segunda etapa da pesquisa corresponde às entrevistas semiestruturadas. Essa técnica permite, ao mesmo tempo, liberdade de expressão do entrevistado e a manutenção do foco pelo entrevistador (Gil, 2010, p.137).

Duarte (2005) discorre sobre a entrevista semiestruturada como sendo:  
 [...] “um recurso metodológico, que busca com bases em teorias e pressupostos definidos pelo investigador, recolher respostas a partir de experiência subjetiva de uma fonte, selecionadas por deter informações que se deseja conhecer” (DUARTE, 2005, p.62).

O autor supracitado alude que a entrevista permite ao “pesquisador fazer uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade” (DUARTE, 2005, p. 215). Flick

(2013, p. 110) constata que “o objetivo da entrevista é obter visões individuais dos entrevistados sobre um tema”.

Ludke e André (1986) consideram que a entrevista tem primazia sobre outras técnicas de levantamento de dados, pois:

*Ela permite a captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados tópicos [...] como se realiza cada vez de maneira exclusiva, seja com indivíduos ou com grupos, a entrevista permite correções, esclarecimentos e adaptações que a tornam sobremaneira eficaz na obtenção das informações desejadas [...] a entrevista ganha vida ao se iniciar o diálogo entre o entrevistador e o entrevistado (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 34).*

Triviños (1987) defende que a entrevista valoriza a presença do investigador e ao mesmo tempo possibilita ao informante liberdade e espontaneidade. Aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, interessam à pesquisa e, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, frutos de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa (TRIVIÑOS, 1987).

O autor ainda indica alguns critérios necessários a serem seguidos no momento das entrevistas, tais como: sigilo, anonimato, cumprimento dos horários e locais preestabelecidos, respeito às opiniões, impressões e valores dos entrevistados. Também se deve atentar para que as expectativas do entrevistador não se tornem tendenciosas, interferindo nas respostas do entrevistado.

Triviños (1987) sugere que a entrevista não dure mais que trinta minutos; caso a mesma se estenda demasiadamente, poderá se tornar exaustiva e pouco produtiva.

Nesta etapa de entrevistas semiestruturadas, 11 gestores foram entrevistados de forma individual. Eram profissionais que atuaram, à época da implantação do sistema, em diferentes áreas, sendo:

- A diretora de educação da SEEDUC (designada), concursada como professora na rede municipal;
- Três conselheiros municipais, 2 (dois) deles supervisores de ensino da rede estadual e 1 (um) diretor de escola (designado), concursado como professor na rede municipal;
- Três supervisoras, todas diretoras de escola (designadas), concursadas como professoras da rede municipal;
- Quatro diretores de escola, concursados como professores na rede

municipal, destes, 02 (dois) diretores de educação infantil e 02 (dois) de ensino fundamental.

Para manter o anonimato nos dados, fato que havia sido garantido aos participantes deste estudo, os respondentes diretores foram nomeados de Di1M, Di2I, Df1A e Df2. Os entrevistados supervisores foram chamados de S1A, S2D e S3V. Os profissionais conselheiros, C1F, C2J e C3L e a Diretora de Educação, DEA.

A seleção dos entrevistados se deu de forma intencional, objetivando-se poucas fontes, porém com atenção ao aspecto da qualidade e da capacidade dos mesmos em fornecer informações confiáveis e relevantes ao tema da pesquisa, de maneira a trazer contribuições aos objetivos propostos. Essa estratégia de selecionar os participantes propositadamente, denominada por Patton (1990) de purposeful sampling, refere-se à ideia de obter informações mais precisas e diretas, o que não poderia ser conseguido com outra forma de seleção.

A busca por área de diversos profissionais para serem entrevistados teve o objetivo de obter diferentes impressões e perspectivas em relação às experiências e aos entendimentos de cada um sobre o tema. A opção de agrupar a classe dos entrevistados em gestores ocorreu à vista da obtenção de informações mais próximas dos fatores que envolvem a sistematização do ensino, bem como uma visão mais ampla sobre o conhecimento dos vários aspectos educacionais que, supostamente, os gestores detêm.

Neste estudo foram coletadas informações em dois eixos estruturantes. No primeiro foram coletados dados do perfil dos gestores entrevistados. Trata-se de dados objetivos que trazem a identidade pessoal e profissional do entrevistado. São eles:

## **I - INFORMAÇÕES PESSOAIS**

1. Sexo.
2. Idade.
3. Município onde reside.

## **II - INFORMAÇÕES ACADÊMICA E PROFISSIONAL**

4. Formação.
5. Tipo de instituição que realizou o curso superior.
6. Forma de realização do curso superior.

7. Formação em pós-graduação.

### III - INFORMAÇÕES SOBRE A CARREIRA

8. Tempo como gestor/membro do conselho municipal/diretor de educação municipal.

9. Tempo na área da educação.

10. Outra rede já atuou e função exercida.

No eixo II foram coletadas as narrativas dos entrevistados, a partir de questões norteadoras que podem ser apreciadas no Quadro 2:

**Quadro 2 - Roteiro da entrevista**

<b>Dimensão</b>	<b>Objetivo</b>
Visão sobre o processo de implantação de um sistema municipal de ensino (Percepções)	Objetivo: averiguar as várias percepções que os gestores tiveram com a implantação do SME, sob a ótica da sua área de atuação.
Possibilidades para a educação do município com a implantação do SME	Objetivo: conhecer os elementos facilitadores para a implantação de um sistema municipal de ensino.
Desafios para a educação do município com a implantação do SME	Objetivo: conhecer os elementos dificultadores para a implantação de um ensino municipal de ensino.

Fonte: Elaboração própria, 2021

As entrevistas ocorreram de forma presencial e remota, por opção dos entrevistados, alternativa aberta por ocasião do convite a cada um dos mesmos, momento que, inclusive, prestamos os devidos esclarecimentos sobre o propósito da entrevista e sua importância, além da apresentação da temática.

Assim sendo, as entrevistas foram agendadas conforme as disponibilidades de cada entrevistado, três dos convidados optaram pela entrevista presencial e oito pela entrevista de modo remoto. As perguntas foram feitas de forma aberta, dando à possibilidade de o entrevistado percorrer o caminho de maneira livre. Todavia, as questões foram previamente elaboradas conforme roteiro.

### **Análise de Dados**

Inicialmente destaca-se que, neste presente estudo, possibilidades foram

caracterizadas como oportunidades, ou seja, situações favoráveis e desejadas. Os desafios, por outro lado, foram compreendidos como dificuldades.

Por conseguinte, os desafios e as possibilidades da implantação de um sistema municipal de ensino podem ser compreendidos como elementos de mudanças na busca por uma melhor educação para as crianças e jovens.

Nesse processo, a análise dos dados foi realizada a partir dos documentos e das entrevistas semiestruturadas, utilizando como referência a análise de conteúdo sob a ótica de Bardin (1977) e Franco (2012).

Na lógica da primeira autora, a análise de conteúdo está assentada em alguns campos. No campo da linguística, elas são voltadas para os métodos lógicos e estéticos. Buscam-se neste contexto, os aspectos formais do autor ou texto e os efeitos de sentido. No campo da hermenêutica, os métodos de análises são voltados à semântica, sendo divididos em psicológico-semânticos e lógico-semântico-estruturais (FRANCO, 2012).

Para a presente pesquisa, os focos foram os métodos lógico-semânticos. Franco (2012) indica que é essencial nesse processo ter um plano de pesquisa muito bem delineado, mostrando quais serão as categorias de conteúdo e unidades de registro utilizadas, quais serão comparadas, além das classes de inferência a partir das quais os dados serão extraídos.

Para a autora deve-se também definir unidades de análise, que são divididas em unidades de registro e de contexto. Nas unidades de registro, levam-se em consideração as menores partes do conteúdo, podendo essas serem de diferentes tipos. Elas necessitam se associar com o objetivo do estudo.

Entre as unidades de registro tem-se a palavra (menor unidade de registro), o tema (considerado a mais útil unidade de registro), o personagem (pessoas passíveis de classificação) e o item (unidade utilizada em texto, artigo literário, livro, etc.).

No caso das unidades de contexto, essas são “pano de fundo que imprime significado às unidades de análise” (FRANCO, 2012, p. 49), caracterizando a parte mais ampla do conteúdo avaliado. Aqui é preciso que a análise e interpretação dos textos sejam decodificadas, para que a diferenciação entre significado e sentido se torne visível.

Franco (2012) indicou que o início para a análise de conteúdo está na mensagem, seja ela verbal, gestual, silenciosa, figurativa, documental ou provocada. De fato, a mensagem traz sempre um significado e um sentido. Nesse contexto, é necessário levar em consideração a relação entre a emissão desta mensagem, as

condições contextuais, as expressões verbais e o objetivo do discurso (FRANCO, 2012).

Nesta etapa foi utilizada a análise de conteúdo (BARDIN, 1997) a partir de algumas fases. Na primeira, a organização do *corpus* dos dados: todo o material das entrevistas e os documentos da rede de ensino; na segunda, a unidade de registro: presença de temas e de palavras relativas aos desafios, às possibilidades, às mudanças e às particularidades da implantação de um sistema; na terceira, regra de enumeração: estar presente nos documentos ou nas entrevistas; quarta, unidade de contexto: entendimento sobre a implantação do sistema; quinta, critério de categorização: semântico.



## **ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: A IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DE ENSINO**

Iniciamos este segmento com a análise dos documentos selecionados. Depois apresentamos o perfil dos respondentes e posteriormente avançamos com a exposição das entrevistas.

Em relação às legislações, as análises recaíram sobre a Lei Municipal nº 4727/2008 e as leis que a ela se relacionam e resultam em desdobramentos, quais sejam: Lei nº 4748/2009, Lei nº 4779/2009, Lei nº 4785/2009, Lei nº 4811/2009, Lei 4829/2009, bem como, a Lei nº 5556/2017, o Processo nº 05330/2017 e o Decreto nº 11.248/2018. Essas Leis deram envergadura à intencionalidade para a organização de um sistema educacional.

O primeiro documento analisado, a Lei Municipal nº 4727/2008, reorganiza a estrutura administrativa do município, integra a área da Educação em dimensões proporcionais ao crescimento educacional, cria cargos, departamentos, divisões e atualiza o organograma.

Embora tal legislação não indique diretamente sobre a implantação de um sistema de educação, em seu artigo 32, sobre as atribuições da SEEDUC, os incisos IV, V e VI fazem referências às ações para supervisionar as escolas, incluindo aquelas de Ensino Fundamental, com pode ser visto a seguir:

*São atribuições da Secretaria Municipal de Educação - SEEDUC:*

*I - elaborar, propor e operacionalizar a política educacional do Município, além de garantir os meios e formas para a sua execução, através de profissionais e professores qualificados, pessoal administrativo, material didático, merenda, materiais e instalações adequadas;*

*II - promover a coordenação pedagógica nas atividades educacionais do Município;*

*III - planejar, orientar, coordenar, integrar, controlar e avaliar todas as atividades das unidades educacionais municipais;*

*IV - supervisionar e executar a educação infantil nas creches, Escolas Municipais Integradas - EMIs e Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEIs;*

*V - supervisionar e executar o ensino fundamental nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental - EMEFs;*

*VI - supervisionar e executar as atividades de ensino complementar no âmbito do Município (SÃO CAETANO DO SUL, 2008, art. 32).*

Essas ações de supervisão de escolas Ensino Fundamental, entre outras, eram realizadas pela Diretoria de Ensino de São Bernardo, quando São Caetano ainda era uma rede de ensino. Portanto, esta Lei traz os primeiros indícios e abre espaço para o processo de implantação de um sistema de ensino, pois é no contexto do sistema que são realizadas as atividades de supervisão das escolas.

Todavia, esta Lei permaneceu com seu funcionamento inalterado por quase 10 anos, gerando outras interrogações que permeiam a questão central desta pesquisa. Quais são os desafios a serem enfrentados? As possibilidades de um sistema próprio não suprem uma organização sistematizada? Por que profissionais da educação daquele período resolveram não assumir a implantação do sistema? Questões estas que se perseveraram à medida que a educação crescia face às demandas educacionais de um município que a camada política local buscava desenvolver mediante novos atos legais, como observa-se a seguir.

O segundo documento em sua essência, a Lei Municipal Lei nº 4748/2009, organiza a estrutura administrativa do Centro de Formação Profissional da Educação (CECAPE), criando cargos e empregos públicos, de modo, a dar sustentação a uma organização composta por uma rede complexa de ensino. Assim, cria uma política educacional, a de formação profissional, dedicando esforços à qualidade do ensino público municipal.

A organização da formação de professores e de demais profissionais é, de fato, uma parte importante para a criação e implantação de um sistema de educação.

O terceiro documento, Lei nº 4779/2009, fundamentalmente, criou empregos públicos de serventes, de forma a manter a condição de cuidado e de conservação para uma rede de escolas em crescimento, visando a municipalização do ensino. De fato, é preciso de infraestrutura de pessoal para as escolas e para que um sistema funcione. Sem tal base de sustentação os processos podem ficar estagnados.

As análises do quarto documento, Lei nº 4785/2009, revelou que foi por meio dele que foram criados cargos e empregos públicos para compor o quadro de pessoal de mais uma escola municipal destinada ao atendimento do ensino fundamental ciclos I e II, a qual ampliou a rede de escolas no município, fortalecendo a municipalização do ensino. Aqui também são encontrados elementos de sustentação do processo.

O quinto documento, Lei nº 4811/2009, mostrou que ele altera a redação e reformula a redação de cargos criados na Lei nº 4727/2008 da qual se deriva. Especificamente no caso da educação, Ele dá nova redação ao artigo 60, referente às atribuições da Secretaria Municipal de Educação – SEEDUC, assim descrito:

*Elaborar, propor e operacionalizar a política educacional do Município, além de garantir meios e forma para a sua execução, através de profissionais e professores qualificados, pessoal administrativo, material didático, merenda, materiais e instalações adequadas. Promover a coordenação pedagógica nas atividades educacionais do Município; planejar, coordenar, integrar, controlar e avaliar todas as atividades das unidades educacionais municipais; supervisionar a educação infantil nas creches, Escolas Municipais Integradas – EMIs e Escolas Municipais Integradas – EMEIs; supervisionar o ensino fundamental nas Escolas de Ensino Fundamental – EMEFs; supervisionar as atividades de ensino técnico e de nível superior no Município, sejam entidades municipais, estaduais, federais públicas ou privadas; supervisionar e executar as atividades de ensino especial no âmbito do Município; realizar convênios com entidades públicas e privadas, quando necessário; assegurar a qualidade do ensino no Município; manter sistema de controle de pessoal, além do sistema de avaliação periódica de desempenho técnico profissional; executar outras atividades correlatas, por determinação do Prefeito. ((SÃO CAETANO DO SUL, 2009).*

Legalmente, em âmbito municipal, as novas atribuições da SEEDUC permitem a educação atuar com autonomia, assegura condições de operacionalizar política educacional do Município, por conseguinte contribui para o avanço de uma educação de qualidade.

Contudo, a estrutura criada pelas Leis, com suporte da classe política e auxílio dos especialistas em educação, apesar de inspirar o processo de municipalização não foi suficiente, até então, para motivar a criação do sistema municipal de ensino do Município.

Com efeito, Sarmiento (p.1376) assevera que “a municipalização induzida ofuscou a compreensão do significado de se criar um Sistema Municipal de Ensino como opção autônoma na condução da política educacional

Análises do sexto documento, Lei nº 4829/2009, revelaram que, especificamente, no quadro de pessoal do município, nomeadamente no da SEEDUC, essa legislação cria empregos públicos de merendeiras e de auxiliares de primeira infância para atendimento das demandas de vagas da educação infantil, ampliando seu atendimento em período integral. Neste particular também pode-se observar

avanços na infraestrutura de pessoal. Observa-se aqui também elementos de sustentação do processo.

O sétimo documento, o Ofício GP nº 862, de 28/08/2017, que integra o Processo nº 05330 (oitavo documento), de 2017 – “Documentos dos Anais que aprovam a Lei de criação do sistema municipal de ensino” - Câmara Municipal do Município, traz, entre outras questões, a mensagem do Executivo ao Legislativo, motivado pela equipe de especialistas da SEEDUC que intencionava a implantação de um SME, considerando uma organização sistematizada e fortalecida pela vontade política.

Neste ofício, a indicação é clara sobre a criação do sistema:

*Temos a honra de encaminhar a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à apreciação dessa Colenda Câmara Municipal, o incluso Projeto de Lei que “dispõe sobre a criação do sistema municipal de ensino de São Caetano do Sul e dá outras providências” (Ofício GP nº 862, s.p.).*

Verifica-se, no primeiro trecho destacado, o desejo para a implantação do sistema municipal de ensino, buscando a organização legal, que garantiria autonomia para a educação.

No Ofício, observa-se também que com “a criação do sistema proposto no presente Projeto de Lei, o município recebe atribuições próprias, assegurando sua autonomia e permitindo maior agilidade na tomada de decisões”.

Especialistas em educação e a classe política local compreendiam, à época, que autonomia e agilidade na tomada de decisões são elementos fundamentais para a qualidade da educação. De fato, a questão da autonomia municipal já vem sendo defendida por vários pesquisadores (CURY, 2000; BORDIGNON; GRACINDO, 2000; FRANCISCO de ANDRADE, 2011), que compreendem sua importância dentro do processo de qualidade de educação.

Em outro trecho, o Ofício traz que “seja o presente Projeto, dada à relevância da matéria, apreciado em regime de urgência, nos termos do artigo 46 da Lei Orgânica do Município” (Ofício GP nº 862, s.p.). Aqui se tem outro indicativo do desejo da implantação do sistema municipal de ensino.

Uma questão importante em relação à implantação de um sistema de ensino é, de fato, o convencimento da classe política a partir de um conhecimento técnico sobre as vantagens de tal processo. Paralelamente, é necessário investimento em

tempo para consolidar um projeto para a implantação. Não se pode pensar em agir sem planejar as ações educacionais que serão realizadas.

Como sinalizou Saviani (2017), é preciso ousadia para romper com as barreiras da construção do sistema municipal, sejam elas políticas, educativas ou legislativas, que acabam se transformando em resistências para o processo. Ressalta-se que conforme os anais e a narrativa do Presidente da Câmara Municipal, à época, o projeto foi aprovado sem ressalvas, dando origem legal à implantação do SME de São Caetano do Sul.

O nono documento analisado foi a Lei Municipal nº 5.556/2017, legislação que criou o sistema de ensino. Todavia, destaca-se que foi consubstanciado um interstício de quase dez anos entre a lei de reorganização administrativa, que abriu espaço para a implantação do sistema, até sua efetiva realização.

Esta legislação que criou o sistema, em seu artigo 2, aponta que:

*O Sistema Municipal de Ensino será organizado com base nos princípios da Educação Nacional e atenderá as seguintes diretrizes:*

- *Oferecer educação de qualidade nas escolas municipais de educação básica;*
- *Organizar a atuação dos diversos órgãos e estruturas que o compõem;*
- *Pautar-se pelos princípios da gestão democrática. (SÃO CAETANO DO SUL, 2017, p. 1).*

Observa-se que os incisos I, II e III deste artigo indicam a busca pela qualidade da educação básica, a organização dos órgãos e a procura pelos princípios da gestão democrática, elementos estes que foram destacados por Lagares (2009) na intenção da criação de um sistema de educação.

De fato, a criação de um sistema abre muitas possibilidades para os municípios, entre eles autonomia. Cury (2000) defende que os municípios criem seus próprios sistemas e, dessa forma, assumam novas responsabilidades com autonomia. Para Francisco de Andrade (2011), a criação de tais sistemas têm implicações para a autonomia do poder local e ainda para a institucionalização do regime de colaboração entre os entes federativos. Bordignon e Gracindo (2000) indicaram que esse processo possibilita maior autonomia para as redes de ensino.

Tal situação propicia melhor controle sobre ações de planejar, de coordenar, de acompanhar e de avaliar.

Essa Lei, no artigo 3º, indica que o Sistema Municipal de Ensino compreende:

*I - Órgãos Municipais: Secretaria Municipal de Educação; Conselho Municipal de Educação.*

*II - Instituições Educacionais: Rede Escolar de Educação Básica mantida pelo Poder Público Municipal; Instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada.*

*Parágrafo único. Cabe ao município, por meio de seus órgãos próprios, baixar normas que garantam a unidade do sistema e disciplinem o funcionamento adequado de seus órgãos e suas instituições (SÃO CAETANO DO SUL, 2017, p. 1).*

Os princípios de autonomia, defendidos por Cury (2000), também estão presentes com a criação a possibilidade de o município poder baixar suas próprias normas, como indica o parágrafo único.

Outras possibilidades em relação à autonomia foram indicadas nos artigos 4, 5 e 6. O artigo 4 indica que a Secretaria Municipal de Educação é o órgão executivo do Sistema Municipal de Ensino, cabendo-lhe:

*- Autorizar o funcionamento, supervisionar e executar o ensino fundamental das instituições educacionais do seu sistema, considerando os padrões mínimos de qualidade;*

*- Supervisionar as instituições do sistema através de seus órgãos específicos, com parâmetro nas normas dos Conselhos Nacional e Municipal de Educação e na proposta pedagógica das unidades de ensino (SÃO CAETANO DO SUL, 2017, p. 2).*

Nesse artigo, as possibilidades se relacionam à autorização, ao funcionamento e à supervisão de escolas, elementos que envolvem o conhecimento da educação local. De fato, como sinalizaram Gadotti e Jacobi (1994), a criação de um sistema educacional depende de se conhecer os problemas educacionais.

No artigo 5, a Secretaria Municipal de Educação fica autorizada a organizar “a estrutura funcional do Sistema Municipal de Ensino e a fixar diretrizes para a elaboração dos regimentos das escolas da Rede Municipal de Educação, mediante a aprovação do Executivo Municipal” (SÃO CAETANO DO SUL, 2017, p. 2). Observa-se neste particular a abertura de novas possibilidades e garantia de maior autonomia.

No artigo 6 é situado que o Conselho Municipal de Educação é um órgão “autônomo, que desempenha as funções normativa, deliberativa e consultiva do sistema, de forma a assegurar a participação da sociedade na gestão da educação municipal” (SÃO CAETANO DO SUL, 2017, p. 2).

Uma das questões fundamentais, de acordo com Lagares (2009), é a criação da organização ou reorganização do Conselho Municipal de Educação, um órgão independente que pode auxiliar na busca pela qualidade da educação. O Conselho Municipal é importante também, entre outras questões, para a avaliação e a fiscalização social da aplicação dos recursos públicos na educação, como indicaram alguns autores (SOUZA; FARIA, 2004).

Por fim, o décimo documento analisado, o Decreto Municipal nº 11.248/2018, trata da organização e do funcionamento dos estabelecimentos de ensino e especifica as normas regimentais básicas para as escolas da rede municipal de ensino.

O aludido documento norteia e organiza a estrutura do SME, descreve de forma concisa e direta as normas que fundamentam as ações do Conselho Municipal de Educação - órgão colegiado da educação e da Secretaria Municipal de Educação - órgão executivo -, bem como as Instituições de Ensino.

Sintetizando a análise documental das legislações, as Leis e decretos analisadas formaram um grande arcabouço para criação e implantação do sistema municipal de ensino do município de São Caetano do Sul. Sem esta sustentação, de fato, seria muito difícil a implantação do processo.

Desde o ano de 2008, contribuições legais contribuíram para que o processo fosse realizado. Todavia, somente em 2017 a implantação do sistema de ensino de São Caetano do Sul ocorreu de fato.

A próxima parte do trabalho, dividida em dois eixos, apresenta o perfil dos profissionais entrevistados e suas opiniões quanto à implantação do sistema. Trata-se de um grupo específico de profissionais que acompanham o processo.

## EIXO I - PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Quanto ao gênero, a tabela 8 mostra predominância do feminino, o que representou 09 (nove) dentre 11 (onze) gestores. Na rede municipal, de modo geral, há prevalência do sexo feminino.

**Tabela 8 - Gênero dos participantes do estudo**

Feminino	09
Masculino	02

Fonte: Elaboração da autora, 2021

A tabela 9, sobre faixa etária dos gestores, denota proeminência no grupo entre 25 até 29 anos. A média entre as idades dos gestores corresponde a 46 anos e o desvio padrão é de 8,7 anos, revelando certa heterogeneidade nos dados.

**Tabela 9 - Faixa etária dos participantes do estudo**

Até 24 anos	02
De 25 a 29 anos	06
De 40 a 49 anos	01
De 50 a 54 anos	02
Mais de 55 anos	02

Fonte: Elaboração da autora, 2021

A tabela 16 traz dados da moradia dos participantes:

**Tabela 10 - Cidade de moradia dos participantes do estudo**

Santo André	03
São Caetano do Sul	08

Fonte: Elaboração da autora, 2021



Os dados mostram que a maioria dos participantes do estudo residia no município de São Caetano do Sul, quando a pesquisa foi realizada. Apenas dois deles moravam na cidade de Santo André.

A formação em graduação dos gestores abordados, de acordo com a Tabela 11, revela primazia na licenciatura Plena em Pedagogia, computando 10 (dez), sendo um com “outra” formação, a Licenciatura plena em Educação Física\*, este com especialização *lato sensu* em gestão escolar.

**Tabela 11 – Formação em graduação dos participantes do estudo**

Licenciatura plena em pedagogia	10
Outra	01

Fonte: Elaboração da autora, 2021

Relativo à pós-graduação, dados na Tabela 12, observa-se que apenas 1 (um) dos gestores não possuía pós-graduação na modalidade *lato-sensu*. De modo geral, todos realizaram na área da educação. Ainda, dentre os gestores, 4 (quatro) prosseguiram os estudos em mestrado - *stricto sensu* - em educação.

**Tabela 12 - Formação em Pós-graduação dos participantes do estudo**

Lato Sensu	10
Mestrado	46

Fonte: Elaboração da autora, 2021

No que se refere à experiência em gestão escolar na rede de educação de São Caetano do Sul, Tabela 13, observa-se que a maioria possuía mais de 5 (cinco) anos de experiência. Além disso, todos já ocuparam cargos gestores em outras áreas, quais sejam: orientador educacional, coordenador pedagógico e assistente de direção.

**Tabela 13 - Experiência em gestão escolar dos participantes do estudo**

De 01 a 05 anos	02
De 06 a 10 anos	06

De 11 a 15 anos	03
De 16 a 20 anos	04

Fonte: Elaboração da autora, 2021

A Tabela abaixo (14) apresenta o tempo de atuação na educação, sendo 73% com mais de 25 anos de exercício profissional na área.

**Tabela 14 - Atuação na educação dos participantes do estudo**

De 01 a 05 anos	-
De 06 a 10 anos	-
De 11 a 15 anos	01
De 16 a 20 anos	02
De 21 a 25 anos	-
Mais de 25 anos	08

Fonte: Elaboração da autora, 2021

No tocante à atuação em outra rede e à função, Tabela 15, observa-se que 100% dos gestores entrevistados atuaram em outra rede, predominando a rede privada, 82% desempenhando suas funções em docência e 18% em gestão.

**Tabela 15 - Atuação em outra rede / função dos participantes do estudo**

Docência	11
Gestão	02

Fonte: Elaboração da autora, 2021

Em síntese, o perfil dos entrevistados se configura como gestores, em sua maioria do sexo feminino, com idade média de 46 anos, sendo a maioria residente em São Caetano do Sul, portanto, integrantes da comunidade local, que de alguma forma conhecem e participam das decisões políticas da cidade.

Todos os entrevistados possuem graduação em pedagogia e a grande maioria pós-graduação na área da educação, modalidade *latu-senso*. Ainda, 36% possuem mestrado, igualmente na área da educação.

Em relação à experiência profissional, todos possuem no mínimo 5 (cinco) anos de experiência em gestão, com predominância para mais de 10 anos, na rede educacional da cidade. Ademais, 73% contam com experiência profissional no

magistério por mais de 25 anos entre o serviço público e particular, evidenciando considerável conhecimento prático-teórico em educação.

## **EIXO II – AS NARRATIVAS DOS ENTREVISTADOS**

Nesta seção dos resultados, as categorias são representadas e analisadas. Elas procuram responder parte do problema de pesquisa, que se atrela à compreensão dos desafios e das possibilidades da implantação de um sistema municipal de ensino.

### **As percepções dos entrevistados sobre a implantação de um sistema municipal de ensino.**

A primeira categoria representada e analisada no presente estudo refere-se às percepções dos entrevistados sobre a implantação de um sistema municipal de ensino. Apesar de a implantação já ter ocorrido, as respostas trouxeram elementos empíricos que possibilitam refazer alguns caminhos que foram trilhados anteriormente.

Um profissional (S1) percebeu a implantação como “um evento muito rico, muito importante, foi um momento de crescimento particular e profissional”. Seu destaque foi para a formação. Ou seja, a implantação de um sistema de ensino local teve um caráter formativo, claro que em graus diferentes para os diversos profissionais.

Já para outro participante, sua percepção se associa à possibilidade de tornar a “máquina mais moderna e autônoma, foi um desafio grande, porém necessário para o desenvolvimento da educação municipal” (S3V). De certa forma, uma visão mais associada à modernização.

Em outra sinalização importante, a Df1A disse que compreendeu a implantação do sistema de ensino, além de produção de algumas incertezas, como algo que “desburocratizou o sistema, houve maior rapidez, maior troca de informação”. Sua ênfase é colocada sobre a desburocratização, acompanhada de algumas incertezas.

Outra participante percebeu a implantação como um desafio. Ela indicou que “viu como uma ação desafiadora porque eu acho que mexemos numa zona de conforto” (DEA).

Houve ainda várias indicações dos participantes, que foram agrupadas no quadro 3:

**Quadro 3 - Narrativas dos entrevistados, indicações sobre as percepções dos entrevistados**

[...] “obviamente quando tem a construção de um sistema se quer melhorar né, se quer que haja aí uma evolução do que já existia... ao mesmo tempo que, olha será que vamos dar conta? Será que vai ser melhor?” <b>(Df2T)</b>
[...] “foi um processo que vem numa crescente”. <b>(Di2I)</b>
[...] de fato o sistema né, engrandece as escolas”. <b>(Di1M)</b>
[...] “atitude proativa, num sentido de querer construir o sistema” <b>(C3L)</b>
[...] “eu acho que foi uma dificuldade, cada um acho que assumiu o seu papel porque cada um agora tinha o seu papel...” <b>(C2J)</b>
[...] as dificuldades iniciais... questões, relacionadas, mais burocráticas, ... mas acho que agora a gente consegue caminhar bem, ao longo desses anos, acho que isso foi bem estruturado” <b>(C1F)</b>

Fonte: Elaboração da autora, 2021.

As percepções variavam de acordo com local em que cada participante estava no momento da implantação do sistema de ensino, o que já poderia ser esperado, considerando as diferentes vivências no processo.

Os respondentes diretores, Di1M, Di2I, Df1A e Df2 perceberam a implantação do sistema de ensino de São Caetano como um processo de desburocratização de procedimentos, maior troca de informações, facilidades tecnológicas, celeridade nos processos, dentre outros. Percepções possivelmente mais relacionadas a atividades operacionais. De fato, como esses profissionais estão mais no dia a dia da escola, em seu cotidiano, a facilitação de aspectos mais práticos deve ter sido mais forte para o grupo.

As percepções dos respondentes supervisores, S1A, S2D e S3V, estão mais ligadas às questões de crescimento profissional, de modernização, de autonomia, de formação, de alinhamento, de reorganização de estruturas, dentre outros aspectos que se relacionam um pouco mais à organização. Tais percepções estão mais

atreladas a um tipo de supervisão mais participativa, distante de uma visão anterior que a atrelava a uma função mais fiscalizadora (SOARES, SILVA, 2016).

Para os respondentes conselheiros, C1F, C2J e C3L, a implantação ficou mais marcada por uma perspectiva de avaliação, ou seja, uma análise mais reflexiva sobre as dificuldades e o envolvimento das pessoas no processo. Por fim, no caso da Diretora de Educação, sua percepção ficou mais focada no esforço, na medida em que expressa a ação desafiadora que foi tirar as pessoas da zona de conforto.

Essas diferentes perspectivas encontradas sobre o processo enriquecem a visão geral e remontam, em parte, o processo de implantação do sistema de São Caetano. São percepções operacionais, organizacionais, reflexivas, avaliativas, entre outras, que são novas para a literatura da área e não foram indicadas por estudos anteriores (MACEDO, 2011; NASCIMENTO, 2004; FERNANDES, 2013; FRANCISCO de ANDRADE, 2011), situação que valoriza os achados deste presente estudo.

### **As possibilidades da implantação de um sistema municipal de ensino**

A segunda categoria representada e analisada refere-se às possibilidades da implantação de um sistema municipal de ensino. Como indicado na metodologia, essas possibilidades estão atreladas às oportunidades.

A Tabela 16 apresenta as frequências das palavras encontradas nesta categoria:

**Tabela 16 - Frequência de palavras - Categoria: POSSIBILIDADE**

<b>UNIDADE DE ANÁLISE</b>	<b>FREQUÊNCIA</b>
Supervisão	25
Autonomia	18
Formação	16
Comunidade	10
Política	10
Descontinuidade	8
Dificuldade	7

Fonte: Elaboração da autora, 2021

Os termos presentes na tabela trazem, em geral, as expectativas de transformações e de melhorias para a rede de ensino. Eles estão atrelados à supervisão, autonomia, formação, entre outros. Serão discutidos aqueles relacionados às três maiores frequências.

No caso da supervisão, o primeiro ponto destacado foi a possibilidade de ela ser formada localmente para a implantação do sistema de ensino. De fato, a questão do local propicia que ela seja criada com profissionais que vivem e conhecem os problemas das escolas. Tal situação pode melhorar a qualidade da educação, em geral, e da aprendizagem das crianças e jovens, em particular. Como sinalizou um gestor (S1D): “a supervisão quando era dos Estado... era bem falha<sup>3</sup>”, eles desconheciam as particularidades da cidade, da rede, da escola, dos alunos e dos professores.

Em muitos casos, os supervisores do estado vinham para as escolas e ficavam, na maioria das vezes na secretaria, analisando somente os prontuários de alunos, ou seja, a documentação. Outras vezes, eles vinham apenas quando eram chamados. Realizavam, em geral, um trabalho mais burocrático que auxiliava pouco a escola, os gestores e os professores, em termos mais pedagógicos.

Neste sentido, a supervisão se caracterizava mais como um trabalho de fiscalização e de controle. Ela ainda não tinha se distanciado “da concepção estritamente fiscalizadora que marcou seu início em nosso país” (SOARES, SILVA, 2016). Ela também ainda não podia ser vista como uma atividade de articulação, por exemplo, do Projeto Político-Pedagógico da escola, como organização e reflexão, propiciada a todas as crianças e jovens (VASCONCELOS, 2002).

Para Santos (2006, p. 115):

*A função supervisora deu-se no vigiar, no orientar, na responsabilidade sobre o currículo, sobre a avaliação, nos métodos, no estudo das teorias, nos meios de ensino, nas questões políticas, na definição do papel da escola, ora fiscalizando e ora promovendo a ampliação da competência pedagógica através de orientações. É fato*

---

<sup>3</sup> É preciso um estudo mais apurado para compreender o que esta participante quis dizer. Todavia, pode-se especular que ela era diferente e mais distante do contexto local.

*que a Supervisão educacional foi se constituindo pouco a pouco, de acordo com as demandas do momento, mas ao que parece reuniu atribuições suficientes para ter se tornado um indispensável elo entre o ensinar e o aprender, entre a escola e a realidade que atende entre quem ensina e a forma de ensinar.*

De fato, uma supervisão local conhecedora dos problemas locais e formada para a realidade local é indispensável para realizar a ligação entre ensino e aprendizagem e entre escola e comunidade. Todavia, reconhece-se que por ser local e pode não ser melhor ou ser de qualidade.

Salienta-se que na implantação do sistema de São Caetano foram selecionados profissionais que já atuavam na rede de ensino, que conheciam a realidade. Ainda assim receberam formação para a realização de um trabalho alinhado com os objetivos de educação do município e do Plano Municipal de Educação.

A ação desses profissionais, baseada em um caráter mais formativo, era baseada na parceria com os gestores das escolas e na busca de solução de problemas de forma coletiva e colaborativa.

No caso da autonomia, categoria muito realçada pelos participantes, ela apareceu muitas vezes como a geradora de possibilidades. O sentido dado ao termo induz à SME como imprescindível para a gestão da educação local.

No contexto das possibilidades, um participante indicou que a implantação do sistema traz mais autonomia. Em suas palavras “as duas maiores possibilidades foi a gestão democrática e a autonomia” (DEA). Essa mesma gestora sinalizou também que “as possibilidades são muitas”, mas “eu acho que uma das mais importantes foi a gente ter autonomia”. Outro entrevistado afirmou ainda: “eu vejo um avanço muito grande para o município, sob a guarda do Estado tem uma morosidade muitogrande” (Df2T).

No depoimento de outro profissional (S1A), “o que fica muito forte é a autonomia, eu tenho o exemplo, eu vivenciei enquanto gestora escolar”. Para outro depoente (C2J) “ter autonomia e essa autonomia facilita tudo e você consegue atender o que é necessário.” Para Df2T “nós percebemos a liberdade”, e para S3V “maior autonomia de gestão, maior aproximação das escolas junto a SEEDUC”.

Outro profissional (Di11) disse que é como “a história da casa sem dono, isso acabou, você tem autonomia na direção”. Por fim, S2D indicou que existe muito mais “autonomia dos gestores mediante as tomadas de decisões.

É possível observar nas falas destes profissionais a importância atribuída à autonomia como sendo uma possibilidade para o avanço da educação local. Além dessas citações mais diretas sobre a autonomia, vale destacar que ela ocupou uma das posições centrais em todas as entrevistas. Foi comum ouvir dos participantes que autonomia é uma das maiores possibilidades com a implantação do sistema de ensino municipal. De fato, vários autores sinalizaram essa maior autonomia ao poder local (CURY, 2000; GADOTTI, 2000; AZEVEDO, 20021; BORDIGNON, GRACINDO, 2000; LAGARES, 2009, entre outros).

No entanto, de forma mais específica, tal autonomia pode ser traduzida, entre outras questões, na construção da equipe de supervisão escolar, no fortalecimento do Conselho Municipal de Educação, no fortalecimento da gestão escolar, na criação de normativas próprias, na formação de uma identidade educacional, na possibilidade de um planejamento de ações pedagógicas e administrativas próprias centrada na realidade, com propostas inovadoras.

No caso da formação, os entrevistados se referiram a ela como novas possibilidades para os supervisores, para os gestores e para os professores. Um tipo de formação atrelada às características do novo sistema de ensino.

No primeiro caso, houve a necessidade de formar os supervisores para as atribuições próprias da educação do município de São Caetano. De fato, ocorreram vários encontros formativos ministrados por especialistas no assunto. Um deles, que atuou na formação, foi o Prof. Dr. Nonato Miranda, docente da Universidade Municipal de São Caetano do Sul.

Os gestores e professores também receberam formação no Centro de Formação de Profissionais da Educação, pois existiam novas demandas atreladas às novas normativas para as escolas, como o caso dos recursos de reprovação de alunos no fim do ano letivo.

As possibilidades encontradas neste presente estudo adensam algumas outras indicadas por Francisco de Andrade (2011). Destaca-se a diversidade, o que contribuir para o debate da literatura da área.



## Os desafios para a implantação de um sistema municipal de ensino.

A terceira categoria representada e analisada neste estudo refere-se aos desafios para implantação de um sistema municipal de ensino. Como indicado na metodologia, eles foram compreendidos como dificuldades e, às vezes, obstáculos que necessitam ser superados.

A Tabela 17 apresenta as frequências das palavras encontradas nesta categoria:

**Tabela 17 - Frequência de palavras - Categoria: DESAFIO**

<b>UNIDADE DE ANÁLISE</b>	<b>FREQUÊNCIA</b>
Supervisão	25
Documentação	23
Tecnologia	22
Normativas	21
Autonomia	20
Gestão	19
Organização	18
Comunidade	18

Fonte: Elaboração da autora, 2021

A tabela apresenta a centralização dos termos mais sinalizados pelos profissionais. Neste sentido, de acordo com eles, existiram desafios relacionados à supervisão, documentação, organização e outros.

Quanto à supervisão, entre os maiores desafios estavam as questões de se encontrar profissionais com o perfil para esta atividade, ou seja, aqueles que possuíssem certos conhecimentos e certas atitudes e, ao mesmo tempo, a necessidade de se realizar formação para este tipo de trabalho.

Quanto ao perfil, foi necessário identificar profissionais comprometidos com a educação da cidade e que conhecessem a realidade das escolas e seus desafios.

Profissionais com atitudes, proativos e com o desejo de fazer a diferença no campo educação.

Em relação à formação, foi necessário identificar as dificuldades das escolas, gestores, professores e comunidades para realizar uma capacitação adequada às necessidades locais. Tudo isso acrescido de uma formação mais ampla, incluindo o campo das legislações, as teorias de aprendizagem e da gestão escolar, entre outras.

Outro desafio na implantação do sistema foi a questão da documentação, da secretaria e das escolas. Como indicou uma participante (DI21) “uma mudança de formulário foi um desafio, eu me lembro”. Nas palavras da mesma profissional, “eu sempre tinha tudo registrado, as minhas ações, mas tudo num rascunho, então não se tinha a documentação formatada, era uma coisa assim, vamos fazer e a gente fazia, eu tinha minhas anotações, meus quadradinhos e fazia do meu jeito”.

De fato, houve a necessidade da criação de vários documentos, alguns para a secretaria de educação como normativas, outros para as escolas, como diretrizes para algum nível de ensino. Tal documentação foi criada a partir de discussões de grupos de trabalho. Outras vezes, com o auxílio de gestores em reuniões. Algumas vezes, buscando modelos já utilizados por outros sistemas de ensino.

Com novas documentações, agora próprias e adaptadas à realidade local, outro desafio foi formar as pessoas para utilizá-las em benefício das escolas, algo que nem sempre é tão simples. Para uma das profissionais “não tem mais aquela fichinha modelo, então o desafio foi para convencer as pessoas de que as coisas estão se modernizando, está ficando mais prático, né” (Di1M).

Nesse cenário, os desafios existem e estão situados em uma dada realidade, seja por sua identidade pessoal ou profissional. Todavia, como indicou um profissional “o grande desafio é ter ousadia de criar um sistema” (C2F).

Para Lagares (2009) existem vários desafios na organização de um sistema de ensino. Eles vão desde a reorganização da gestão da educação local, até um novo ordenamento legal específico, com eventual necessidade de ajustes nas leis municipais já existentes; a criação de um novo sistema de informações e documentações; a definição de subsídios técnicos e político-pedagógicos; a definição de políticas públicas, com prioridades, objetivos e estratégias; a

reorganização do Conselho Municipal de Educação; qualificação técnica e formação continuada.

Essas evidências relacionadas aos desafios são indicações valiosas para aqueles que desejam criar e implantar seus sistemas de ensino. De fato, desafios e dificuldades não faltam neste processo. A ousadia para a realização de tal empreitada é também uma ação desafiadora, que envolve superar obstáculos políticos, operacionais, organizacionais e, de certo modo, aqueles atrelados às resistências de muitos profissionais, que entendem a mudança como algo perda de status profissional, entre outras questões.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao findar esse estudo, que foi concebido com o propósito de analisar as compreensões, as possibilidades e os desafios da implantação de um sistema municipal de ensino, elementos empíricos foram evidenciados, revelando um cenário que até este momento estava esquecido. Foi possível reunir e trazer à tona evidências históricas e factuais, possibilitando compreender tais possibilidades e desafios. Análises de documentos e de depoimentos permitiram a sistematização de ideias, imagens e conteúdos, que formaram um quadro mais claro de todo o processo.

Destaca-se, inicialmente, o conjunto de documentos analisados, as legislações municipais. Eles formam fundamentais, em termos de normativas, diretrizes e orientações, para a implantação do sistema municipal de ensino do município de São Caetano do Sul.

A primeira Lei, nº 4727, que reorganizou a estrutura administrativamente o município, criou para a área da Educação possibilidades e trouxe parte do suporte para a criação do sistema. Ela estabeleceu, no processo, toda a infraestrutura da criação de cargos, departamentos, entre outros. Todavia, foi a Lei Municipal nº 5.556, de 2017 que criou o sistema de ensino, a fim de melhorar a qualidade nas escolas municipais de educação básica, organizar a atuação dos diversos órgãos e pautar o sistema pelos princípios da gestão democrática.

De fato, a organização legal, a publicação de leis, normativas, diretrizes, entre outras, foi parte integrante da criação do sistema de ensino e de toda implantação do mesmo nos anos seguintes. Todavia, ressalta-se que as legislações têm de ser elaboradas para atender as demandas locais, da realidade local. Elas têm de ser específicas, às vezes para a Educação Infantil, outras para a Educação de Jovens e Adultos ou para a Educação Profissional Técnica, e serem discutidas com os profissionais da educação, aqueles que no dia a dia atuam, de alguma forma, no contexto escolar. Em parte, o sistema pode ser tão eficaz quanto é o poder das leis investidas para tal eficácia.

Se as legislações, as análises realizadas sobre elas, trouxeram evidências históricas importantes para o entendimento da implantação do sistema de ensino municipal, e para responder parte do problema desta pesquisa, os profissionais que participaram deste presente estudo também trouxeram, em seus depoimentos e falas, indícios que foram substanciais para a formação de um quadro teórico mais amplo sobre todo o processo.

Os profissionais, deste presente estudo, eram gestores, supervisores e conselheiros, a maioria do sexo feminino, com idade média de 46 anos, com formação pedagogia e a grande maioria com algum tipo de pós-graduação na área da educação. Eles possuíam larga experiência no campo educacional. Salienta-se que se trata de um grupo particular de atores, que participaram da implantação do sistema de ensino da cidade de São Caetano do Sul, cujos depoimentos auxiliaram a sistematizar o entendimento das possibilidades e dos desafios da implantação de um sistema.

Os participantes deste estudo perceberam a implantação do sistema de ensino de forma diferente. Um quadro, muito provavelmente associado, entre outras questões, às posições que eles ocupavam no processo e seus conhecimentos sobre educação. De fato, supervisores, diretores e conselheiros possuem formações, vivências e atribuições, no campo do trabalho em educação, diferentes.

Os diretores tiveram percepções, mais associadas ao campo operacional, muito possivelmente, por viverem o cotidiano escolar e lá atuarem, mais diretamente, na solução de problemas. Os supervisores tiveram compreensões mais atreladas à organização do sistema, portanto, em um campo mais amplo a partir de suas vivências. A visão dos conselheiros foi mais marcada por uma perspectiva de avaliação, ou seja, uma análise mais reflexiva sobre as dificuldades e o envolvimento das pessoas no processo.

A implantação de um sistema traz muitas possibilidades para a educação das crianças e jovens de uma cidade (criação de supervisão local, entre outras). No caso de São Caetano do Sul, destaca-se que elas foram bastantes variadas. Mas as oportunidades, com a implantação do sistema, mais referenciadas, pelos profissionais, estavam relacionadas à autonomia ao poder local.

Autonomia, no entanto, pressupõe maior responsabilidade para a organização da estrutura das escolas, para fortalecer o Conselho Municipal de Educação e a gestão democrática, para avançar nas discussões sobre o financiamento, entre outras questões.

Um sistema não é criado ou implantado sem desafios. Para a implantação do sistema de ensino de São Caetano muitos deles surgiram e tiveram de ser superados. Destaca-se a superação de obstáculos relacionados à toda criação da supervisão de ensino, desde a questão de se reunir um grupo com perfil adequado, até a formação da equipe para este tipo de atividade. De fato, encontrar profissionais com atitude e querendo fazer a diferença e formá-los são ações desafiadoras.

Outra questão a ser superada é a elaboração de toda documentação local, que tem de ser adequada à realidade das escolas e da educação da cidade. Trata-se de uma situação nova que requer tempo, investigação e muita discussão.

A implantação do sistema de ensino de São Caetano do Sul necessitou de um arcabouço de legislação, sem a qual, o processo nem se inicia, de elementos operacionais, organizadores e atividades reflexivas sobre todo o processo. Desafios estiveram presentes, todavia as possibilidades foram maiores. Em 24 de outubro de 1948, o município se emancipou de Santo André por meio do “plebiscito do SIM” e em 2017 conquistou, definitivamente, sua emancipação no campo da educação.

Por fim, esperamos que os elementos e as discussões advindas deste estudo tenham apresentado contribuições sobre a implantação de um sistema municipal de ensino.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resultado da pesquisa bibliográfica .....	34
Quadro 2 - Roteiro da entrevista .....	81
Quadro 3 - Narrativas dos entrevistados, indicações sobre as percepções dos entrevistados .....	95

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Panorama da cidade .....	64
Tabela 2 – Total de Escolas de Educação Básica.....	69
Tabela 3 – Matrículas (2020).....	69
Tabela 4 - Matrículas no Ensino Fundamental .....	70
Tabela 5 - Matrículas no Ensino Médio .....	70
Tabela 6 – Alimentação .....	71
Tabela 7 - IDEB do Ensino Fundamental I e II - rede municipal de São Caetano do Sul .....	72
Tabela 8 - Gênero dos participantes do estudo.....	91
Tabela 9 - Faixa etária dos participantes do estudo .....	91
Tabela 10 - Cidade de moradia dos participantes do estudo.....	91
Tabela 11 – Formação em graduação dos participantes do estudo .....	92
Tabela 12 - Formação em Pós-graduação dos participantes do estudo.....	92
Tabela 13 - Experiência em gestão escolar dos participantes do estudo .....	92
Tabela 14 - Atuação na educação dos participantes do estudo .....	93
Tabela 15 - Atuação em outra rede / função dos participantes do estudo.....	93
Tabela 16 - Frequência de palavras - Categoria: POSSIBILIDADE .....	96
Tabela 17 - Frequência de palavras - Categoria: DESAFIO.....	100

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, ranking por municípios do Brasil .....	67
Gráfico 2 - IDHM Índice de Desenvolvimento Humano Municipal por área, 2000 - 2010 .....	68

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de São Caetano do Sul.....	50
Figura 2 - Mapa da Região Metropolitana do Estado de São Paulo.....	63



## **SIGLAS**

**CME** - Conselho Municipal de Educação

**SME** - Secretaria Municipal de Educação

**CAE** - Conselho de Alimentação Escolar

**SEE** - Sistema Estadual de Educação

**LDBN** - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

**EMEF** - Escola Municipal de Ensino Fundamental

**EMEI** - Escola Municipal de Educação Infantil

**CIM** - Centro Interescolar

**FUMAS** - Fundação Municipal Anne Sullivan

**UNDIME** - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

**IDHM** - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

**SP** - São Paulo

**BDTD** - Biblioteca Digital de Teses e Dissertações

**USCS** - Universidade de São Caetano do Sul

**CFB** - Constituição Federal Brasileira

**FUNDEF** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

**FUNDEB** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

**MEC** - Ministério da Educação

**Promdepar** - Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Estadual

**TCI** - Termo de Cooperação Intergovernamental

**CPTM** - Companhia Paulista de Trens Metropolitanos

**PEC** - Programa Esportivo Comunitário

**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**UE** - Unidade Escolar

**EJA** - Educação de Jovens e Adultos

## REFERÊNCIAS

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Municipalização do ensino no Estado de São Paulo. In: OLIVEIRA, C. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

ARRETCHE, Marta; RODRIGUES, Vicente. Descentralização da educação no Brasil: uma política em processo. In: ARRETCHE, Marta; RODRIGUES, Vicente. (Org.). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Fundap: Fapesp: Brasília, DF: Ipea, 1999. p. 89-125.

AZEVÊDO, Noroaldo Pontes de. **A Undime e os desafios da educação municipal**. Estudos Avançados. São Paulo, 15 (42), 2001. p. 141-152.

BARDIN, Laurence. **Análise do discurso**. Lisboa: Edições, v. 70, 1977.

BORDIGNON, Genuíno. Natureza dos Conselhos de Educação. In: BRASIL. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho**: guia de consulta. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica (MEC/SEB), 2005, p. 39-60.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000, p. 147-176.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da Educação**, Ed. Papyrus, 1997.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal. Brasília, 1996b.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Presidência da República. Brasília, 1996c.

CALLEGARI, Cesar; CALLEGARI, Newton. **Ensino fundamental: a municipalização induzida**. São Paulo: Senac, 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os Conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (org.) **Gestão da educação**. São Paulo: Cortez, p.43-60, 2000.

DRAIBE, Sonia Maria. A experiência recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In COSTA, Vera Lúcia C. (Org). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Fundap: Cortez, 1999.p. 143-153.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. **Perspectiva**. Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 3003-327, jul./dez. 2002.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em Revista**. Curitiba, v. 24, p. 213-225, dez. 2004.

FÁVERO, Osmar. (org.) A Educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988. Campinas: Autores Associados, 1996.

FLICK, Uwe. Coleta de dados: abordagens quantitativa e qualitativa. In: FLICK, U. **Introdução à Metodologia de Pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre: Penso, 2013. p. 107-132.

FLYBJERG, Bent. Five misunderstandings about case-study research. **Qualitative Inquiry**, 12, 219-249, 2006.

FRANCO, Maria Laura Publisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Brasília: Liber Livros, 2012.

GADOTTI, Moacir. **História das ideias pedagógicas**. 8ª ed. São Paulo: Ática, 1999.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000. p. 163-195.

GADOTTI, Moacir; JACOBI, Pedro R. **Sistema Municipal de Educação: estratégias para sua implantação, Participação e descentralização: a experiência educacional**. Brasília: MEC/SEF, 1994. 81p. (Série Inovações; 7).

GALLO, Márcia. Descentralização e municipalização do ensino: O caso de São Caetano do Sul. **Quipus- ISSN 2237-8987**. Rio Grande do Norte, v. 3, n. 1, mai. 2014, p. 83-97.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. (organizadores). **Métodos de Pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002. 31-43.

GIL, Natália de Lacerda. **A dimensão da educação nacional: um estudo sócio-histórico sobre as estatísticas oficiais da escola brasileira**. 2007. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, 2007.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, mar.-abr. 1995, p. 57-63.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOODE, William J.; HATT, Paul K. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo, SP: Nacional, 1973.

GUIMARÃES, José Luiz. **Desigualdades regionais na educação: a municipalização do ensino em São Paulo**. São Paulo: Edunesp, 1995.  
**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 28 out. 2019.

LAGARES, Rosilene. **SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: ideias quanto a elementos constitutivos para a sua institucionalização – UFT. ANPED**. Rio de

Janeiro. 2009. Disponível em <https://anped.org.br/sites/default/files/gt05-5286-int.pdf>. Acesso em: 18 out 2019.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Meda. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (2002). Hermenêutica-Dialética como caminho do pensamento social. In M. S. S., MINAYO M.C.S.; DESLANDES, S. F. (Orgs.). **Caminhos do Pensamento – Epistemologia e Método**. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Fiocruz.

NEVES, Carmem Moreira de Castro. Autonomia da escola pública: um enfoque operacional. In: VEIGA, Ilma Passos A (Org.). **Projeto Político-Pedagógico da escola: uma construção possível**. Campinas, SP: Papirus, 1995.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, 1996.

NOGUEIRA, Marco Aurelio. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**, v.11, n. 3, p. 8-19, 1997.

OLIVEIRA, Cleiton. **Estado, município e educação: análise da descentralização do Ensino no Estado de São Paulo**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1992.

OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.

PATTON, M. Q. **Qualitative evaluation and research methods**. 2nd ed. Newbury Park: Sage, 1990.

PEREIRA, Sueli Menezes. O Sistema Municipal de Ensino em análise: avanços e desafios. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.26, n.101, p. 1372-1392, out./nov. 2018

PÉREZ, Jesús Ignacio. La crisis política del estado com quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 4, enero/abr. 1994.

RANGEL, Mary. **Supervisão Pedagógica: um modelo**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

RANGEL, Mary. Supervisão: do sonho à ação – uma prática em transformação. IN: FERREIRA, Naura Syria Carpeto (Org.). **Supervisão educacional para uma escola de qualidade: da formação à ação**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Heloisa Occhiuze. Ideário pedagógico municipalista Anísio Teixeira. **Caderno de Pesquisa**, n.110, São Paulo, jul. 2000.

SANTOS, Sandra. Supervisão, que lugar é esse? **La Salle: revista de educação, ciência e cultura**. Centro Universitário La Salle. Canoas: La Salle v. 1, n. 1, out. 1996.

SÃO CAETANO DO SUL. **Lei Municipal nº4.727, de 16 de dezembro de 2008**. Reorganiza a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul, cria e transforma cargos em comissão, reformula o seu quadro de pessoal e dá outras providências. São Caetano do Sul, Câmara Municipal, 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-caetano-do-sul/lei-ordinaria/2008/473/4727/lei-ordinaria-n-4727-2008-reorganiza-a-estrutura-administrativa-da-prefeitura-municipal-de-sao-caetano-do-sul-cria-e-transforma-cargos-em-comissao-reformula-o-seu-quadro-pe-pessoal-e-da-outras-providencias-2008-12-16-versao-original>. Acesso em: 18 out. 2019.

SÃO PAULO. **Constituição Estadual de São Paulo** (1989). Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 18 out. 2019.

SARMENTO, D. C. Criação dos sistemas municipais de ensino. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 93, p. 1363-1390, set/dez. 2005. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

SAVIANI, Dermeval. **Educação Brasileira Estrutura e Sistema**. 11ª ed. revista. Coleção Educação Contemporânea. Autores Associados, Campinas, 2012.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema nacional de educação e plano nacional de educação: significado, controvérsias e perspectivas**. 2ª Edição revisada e ampliada. Campinas, SP, 2017.

SAVIANI, Dermeval. **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios**. **Educação & Sociedade**. Campinas, ano 20, n. 69, dez. 1999. p.119-136.

SILVA, Edna Lucia da.; MENEZES, Eстера Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. Florianópolis, 2005.

SILVA, I.C.F. **A (RE) INVENÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO: o avesso e o direito na representação dos responsáveis pela gestão do ensino fundamental público no Município**. 2003. Tese (doutorado em educação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, 2003.

SOARES, Sílvia Adriana da Silva; SILVA, Gilberto Ferreira. **Práxis Educacional**. Vitória da Conquista v. 12, n. 23 p. 271-296 set./dez. 2016

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.** Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: A pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo, SP: Atlas. 1987.

UNICEF, Fundo das Nações Unidas para a Infância. **30 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança: avanços e desafios para meninas e meninos no Brasil**; [coordenação editorial Elisa Meirelles Reis...[et al.]]. -- São Paulo: UNICEF, 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/6276/file/30-anos-da-convencao-sobre-os-direitos-da-crianca.pdf>. Acesso em: 20/10/2019.

VASCONCELLOS, Celso dos santos. **Coordenação do trabalho pedagógico: do projeto político - pedagógico ao cotidiano da sala de aula**. São Paulo: Libertad, 2002.

VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Conselhos Municipais de Educação: criação e implantação em face das novas atribuições dos sistemas municipais de ensino. In: SOUZA, Donaldo Bello e FARIA, Lia Ciomar Macedo de (Orgs.). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 107-122.

VERZA, Severino Batista. O município e a gestão democrática da educação. **Espaços da escola**. Ijuí, ano 3, n. 9, 5-17, jul./set. 1993.

VERZA, Severino Batista. **As políticas públicas de educação no município**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2000. (Coleção Educação).

YIN, Robert K. **Estudo de caso: Planejamento e métodos**. Porto Alegre, RS: Bookman, 2001.

YIN, Robert K. Mixed methods research: Are the methods genuinely integrated or merely parallel. **Research in the Schools**, v. 13, n. 1, p. 41-47, 2006.



JANICE PAULINO CESAR

**IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO:  
compreensões, possibilidades e desafios**

Trabalho Final de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado Profissional – da Universidade Municipal de São Caetano do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Formação de Professores e Gestores.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Sérgio Garcia

Banca Examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dr. Paulo Sérgio Garcia (USCS)

Prof. Dr. Nonato Assis de Miranda (USCS)

Prof. Dr. Celso do Prado Ferraz de Carvalho (UNINOVE)

Reitor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul  
Prof. Dr. Leandro Prearo

Pró-reitora de pós-graduação e pesquisa  
Profa. Dra. Maria do Carmo Romeiro

Gestão do Programa de Pós-Graduação em Educação  
Prof. Dr. Nonato Assis de Miranda  
Profa. Dra. Ana Sílvia Moço Aparício

# REESCREVER

## QUARTA CAPA

A implantação de um sistema de ensino pressupõe um conjunto de fatores, como subsídios técnicos, políticos e pedagógicos, capacidade de organização, elaboração de novas leis, planejamento, avaliação e acompanhamento.

No presente estudo são analisadas as compreensões, as possibilidades e os desafios para a implantação do sistema municipal de ensino de São Caetano do Sul. Trata-se de um estudo de caso, com a utilização da análise de conteúdo, a partir de análise documental e de depoimentos de alguns profissionais da educação que viveram o processo.

Os resultados mostraram que a implantação do sistema necessitou de arcabouço de legislação, sem a qual o processo nem se inicia. Os profissionais perceberam o processo a partir de elementos operacionais, organizadores e de atividades reflexivas sobre todo o processo, opiniões indicadas por diretores, supervisores e conselheiros. Entre os desafios sinalizados está a criação da supervisão de ensino, desde a questão de se reunir um grupo com perfil adequado, até a formação da equipe para este tipo de atividade. De fato, encontrar profissionais com atitude e querendo fazer a diferença e formá-los são ações desafiadoras. Outra questão a ser superada é a elaboração de toda documentação local, que tem de ser adequada à realidade das escolas e da educação da cidade. Trata-se de uma situação nova que requer tempo, investigação e muita discussão. A implantação de um sistema traz muitas possibilidades para a educação das crianças e dos jovens. Destaca-se que elas foram bastantes variadas, mas as oportunidades indicadas estavam mais relacionadas à autonomia do poder local. Em 24 de outubro de 1948, o município se emancipou de Santo André e, em 2017, conquistou, definitivamente, a autonomia de sua educação. Os dados desta pesquisa vão compor um livro que, entre outras questões, pretende ficar para a história de São Caetano, como um símbolo da conquista da autonomia educacional. Esperamos que discussões advindas deste estudo possam contribuir com municípios que desejam implantar seus sistemas de ensino.

Palavras-Chave: Sistema Municipal de Ensino. Políticas Educacionais. Estrutura. Descentralização.