

**UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL**

**Roberta Formigari Ribeiro**

**A MUNICIPALIZAÇÃO DAS ESCOLAS EM SANTO ANDRÉ:  
DESAFIOS ENFRENTADOS PELAS GESTORAS ESCOLARES**

**São Caetano do Sul - SP  
2024**

**ROBERTA FORMIGARI RIBEIRO**

**A MUNICIPALIZAÇÃO DAS ESCOLAS EM SANTO ANDRÉ:  
DESAFIOS ENFRENTADOS PELAS GESTORAS ESCOLARES**

**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.**

**Orientadora: Profa. Dra. Sanny Silva da Rosa**

**São Caetano do Sul - SP  
2024**

## FICHA CATALOGRÁFICA

RIBEIRO, Roberta Formigari

A municipalização das escolas em Santo André: desafios enfrentados pelas gestoras escolares (2022-2024) / Roberta Formigari Ribeiro. – São Caetano do Sul: USCS, 2024.

95 p.:il.

Orientadora: Profa Dra. Sanny Silva da Rosa.

Dissertação (mestrado) – USCS, Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Pós-Graduação em Educação Mestrado Profissional, 2024.

1. Políticas educacionais. 2. Municipalização do ensino. 3. Gestão escolar. 4. Santo André 5. São Paulo. I. ROSA, Sanny Silva. II. Universidade Municipal de São Caetano do Sul.

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

**Pró-reitora de Pós-graduação e Pesquisa  
Profa. Dra. Maria do Carmo Romeiro**

**Gestora do Programa de Pós-graduação em Educação  
Profa. Dra. Ana Sílvia Moço Aparício**

Trabalho Final de Curso defendido e aprovado em 06 / 05 / 2024 pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Profa. Dra. Sanny Silva da Rosa (orientadora)

Prof. Dr. Nonato Assis de Miranda (USCS)

Profa. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira (UCDB)

**Dedico este trabalho**  
a todos os amigos, parceiros  
na educação pública,  
preocupados com a qualidade  
de seu trabalho, que não  
desistem, que se dedicam e se  
empenham em fazer o melhor,  
com profissionalismo e  
competência.

## AGRADECIMENTOS

São tantas os agradecimentos a fazer e aqui não estarão em ordem de importância pois cada um tem seu papel em um momento diferente de minha vida.

À minha mãe, que sempre achou que eu seria professora e me incentivou a buscar o que eu queria, sempre. Ao meu pai, meu amor, minha inspiração, meu agradecimento e minha saudade infinita. Sem ele, eu não seria quem sou hoje, não importa a quanto tempo estejamos fisicamente distantes, ele sempre está ao meu lado.

Ao meu marido Alexandro, meu amor, meu amigo, a melhor pessoa que eu conheço, obrigada por estar ao meu lado incondicionalmente, por me apoiar, me incentivar, admirar e não soltar a minha mão. Agradeço a Deus por ter você na minha vida. Te amo tanto e te admiro tanto. Obrigada! Obrigada! Obrigada!

Aos meus maiores amores, João, Lorena e Murilo. Vocês são a melhor parte da minha vida. Obrigada pela paciência, carinho, incentivo e amor. Vocês são o motivo para cada passo que eu dou e a cada dia quero ser o melhor que puder, por vocês.

Que minha caminhada seja para vocês inspiração de dedicação, caráter e humildade, mas principalmente, que sintam de mim o mesmo orgulho que eu sinto de vocês. Amo vocês até a lua ida e volta, infinitas vezes!

À toda minha família, pelos exemplos de força, de acolhimento e amor. Pelas mulheres fortes que são minhas tias e minha avó. Pelo carinho, suporte e orações.

Pelo amém e pelo axé. Muito obrigada.

À minha sobrinha Giovana, meu amor primeiro, tenho tanto orgulho de quem você é, de sua força e determinação. Te amo, estou e estarei sempre aqui para o que você precisar de mim.

À minha orientadora, Profa. Dra. Sanny Silva da Rosa, por me apoiar, por dividir parte de seu enorme conhecimento sobre a gestão pública, por me orientar e acreditar no meu potencial, as vezes até mais do que eu, minha gratidão e admiração.

Ao Professor Nonato e professora Regina Cestari, a partir da qualificação pude encontrar o caminho da minha escrita, obrigada pelas contribuições e por fazer parte da minha trajetória acadêmica.

Ao querido professor Marco Wandercil, pelo exemplo de parceria, de sabedoria e de humildade, minha admiração e carinho. Obrigada pelo apoio nas aulas, pelo direcionamento e paciência.

A minha amiga nesta loucura, Livia, ninguém soltou a mão de ninguém, chegamos lá, juntas. Obrigada por tudo, pelo carinho e apoio, pelas risadas e desesperos. Te admiro muito, migles.

Minhas amigas e amigos da EMEIEF Madre Teresa de Calcutá, tantos os atuais como os “ex-teresetes”, minha segunda casa, que orgulho eu tenho em estar ou ter estado com vocês todos os dias. Que prazer ver que a educação pública conta com cada um de vocês, que cada criança tem o melhor exemplo e o melhor trabalho sendo feito para eles. Obrigada por tornar meu caminho mais florido, meus dias mais ensolarados e minha esperança no futuro em pé.

As amigas experientes no mestrado, doutorado, enfim, nesta vida acadêmica (Carol, Gabi, Kelly, Sonia, Lu, entre outras) sem vocês não teria sido possível chegar aqui. Vocês foram além de inspiração, foram apoio, ombro amigo, orientação, calma e ouvido atento. Muito obrigada por tudo.

À Secretaria Municipal de Educação de Santo André, por ter concedido autorização para realização desta pesquisa, auxiliando assim no fomento à pesquisa e o profissionalismo na educação, além da parceria estabelecida com a Universidade Municipal de São Caetano do Sul pelo auxílio concedido.

Obrigada as gestoras que participaram deste trabalho, com suas experiências e conhecimentos, fica aqui o meu mais profundo respeito e agradecimento.

***“É preciso ter esperança, mas  
ter esperança do verbo  
esperançar; porque tem gente  
que tem esperança do verbo  
esperar. E esperança do verbo  
esperar não é esperança, é  
espera. Esperançar é se  
levantar, esperançar é ir atrás,  
esperançar é construir,  
esperançar é não desistir!”***

Paulo Freire

## RESUMO

O processo de municipalização das escolas no estado de São Paulo teve início em meados da década de 1990, no contexto da reforma administrativa do Estado brasileiro e da descentralização administrativa da educação, prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96). Impulsionada pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1998, a transferência acelerada de responsabilidades pelo ensino fundamental dos estados para os municípios impactou a organização das redes municipais e as práticas escolares. Este estudo examina, particularmente, os desafios da gestão escolar no contexto de municipalização das escolas de ensino fundamental (anos iniciais) no município de Santo André (SP) nos anos de 2010 e 2021. Para tanto, foram definidos os seguintes objetivos específicos: a) Levantar informações sobre o processo de municipalização das escolas em Santo André em fontes documentais; b) Identificar os desafios enfrentados pelas gestoras escolares durante a municipalização das escolas nesses dois períodos; c) elaborar um protocolo de medidas para o planejamento dos processos de municipalização com a finalidade de orientar as ações das escolas nos períodos de transição. O referencial teórico utilizado fundamentou-se em pesquisas do campo das políticas educacionais, especificamente, relacionadas à descentralização da administração da educação no Brasil a partir da década de 1990. Metodologicamente, a pesquisa se caracteriza como um estudo exploratório, de abordagem qualitativa, que cruzou dados documentais e empíricos. A técnica utilizada no estudo de campo foi a de uma roda de conversa, realizada com profissionais que, nos dois períodos analisados atuavam na gestão escolar de escolas municipalizadas. Os dados indicam que se, de um lado, a transferência de responsabilidades do estado para o município, aproxima as escolas das comunidades locais, por outro, a falta de planejamento e participação dos profissionais das redes envolvidas tumultua a organização administrativa e pedagógica das escolas municipalizadas. Como produto da pesquisa, propõe-se a elaboração de um protocolo de medidas e ações que auxilie os gestores escolares a enfrentar os desafios que se colocam no processo transição.

**Palavras-chave:** políticas educacionais; municipalização do ensino; gestão escolar; município de Santo André; São Paulo

## ABSTRACT

The process of municipalisation of schools in the state of São Paulo began in the mid-1990s, in the context of the administrative reform of the Brazilian State and the administrative decentralization of education, provided for in the Law of Guidelines and Bases of National Education (Law 9394/96). Driven by the creation of the Fund for the Maintenance and Development of Elementary Education and Valorisation of Teaching (FUNDEF), in 1998, the accelerated transfer of responsibilities for elementary education from states to municipalities affected the organization of municipal networks and school practices. This study particularly examines the challenges of school management in the context of municipalisation of elementary schools (initial years) in the municipality of Santo André (SP) in the years 2010 and 2021. To this end, the following specific objectives were defined: a) Collect information about the municipalisation process of schools in Santo André from documentary sources; b) Identify the challenges faced by school managers during the municipalisation of schools in these two periods; c) prepare a protocol of measures for planning municipalisation processes with the purpose of guiding schools' actions during transition periods. The theoretical framework used was based on research in the field of educational policies, specifically related to the decentralization of education administration in Brazil from the 1990s onwards. Methodologically, the research is characterized as an exploratory study, with a qualitative approach, which crossed documentary and empirical data. The technique used in the field study was a conversation circle, carried out with professionals who, in the two periods analysed, worked in school management in municipal schools. The data indicate that if, on the one hand, the transfer of responsibilities from the state to the municipality brings schools closer to local communities, on the other hand, the lack of planning and participation of professionals from the networks involved disrupts the administrative and pedagogical organization of municipalized schools. . As a product of the research, it is proposed to develop a protocol of measures and actions that help school managers to face the challenges that arise in the transition process.

**Keywords:** educational policies; municipalisation of education; school management; municipality of Santo André; São Paulo

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Resultado das pesquisas correlatas.....	41
Quadro 2: Estudos correlatos selecionados.....	41
Quadro 3: Estrutura organizacional da SEDUC – SP 2023.....	45
Quadro 4: Escolas supervisionadas pela Diretoria de Ensino de Santo André/SP.....	45
Quadro 5: Total de professores no ensino fundamental.....	50
Quadro 6: Departamentos da Secretaria de Educação em Santo André.....	50
Quadro 7: Escolas municipalizadas na cidade de Santo André no ano de 2011.....	53
Quadro 8: Escolas municipalizadas na cidade de Santo André no ano de 2022.....	54
Quadro 9: Perfil dos Participantes da pesquisa.....	61

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Organograma atual da DRE Santo André.....	46
Figura 2 - Localização geográfica do município de Santo André.....	47
Figura 3 - População de Santo André por faixa etária 2022.....	47
Figura 4 - Número de matrículas na rede de ensino de Santo André (SP) .....	50

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: nº de escolas por dependência administrativa e por etapa da educação básica - Santo André/ 2022.....	48
--	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AP - Assistente Pedagógica

EMEI - Escola Municipal de Ensino Infantil

EMEIEF - Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IMES - Instituto Municipal de Ensino Superior

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

LDB - Lei de Diretrizes e Bases

LO - Lei Orgânica

MEC - Ministério da Educação

SEDUC-SP - Secretaria da Educação do Estado de São Paulo

SE – Secretaria de Educação

SME – Secretaria Municipal de Educação

USCS - Universidade Municipal de São Caetano do Sul

# SUMÁRIO

<b>MEMORIAL</b>	<b>17</b>
<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>20</b>
<b>2 MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: UM PROJETO EM ABERTO</b>	<b>25</b>
2.1 Da educação (des)concentrada à centralização da educação	25
2.2 Contribuições de Anísio Teixeira para o debate	30
2.3 A municipalização no ensino na perspectiva da Nova Gestão Pública	34
<b>3 EXAME CRÍTICO DA POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO</b>	<b>39</b>
3.1 Três décadas de municipalização na ótica das pesquisas	39
3.2 O que dizem os estudos correlatos	46
3.3 O contexto educacional de Santo André	50
3.4 Municipalização das escolas em Santo André: registros documentais	57
<b>4 CONTRIBUIÇÕES PARA A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: ANÁLISE DAS FONTES</b>	<b>62</b>
4.1 Percurso metodológico da pesquisa	62
4.2 Trajetória das profissionais nas escolas de Santo André	66
4.3 (Des)organização da rede nos processos de transição administrativa	69
4.4 Reorganização do trabalho pedagógico: desafios da gestão escolar	80
<b>5 PRODUTO</b>	<b>83</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>87</b>
<b>APÊNDICES</b>	<b>93</b>
APÊNDICE A – Roteiro para roda de conversa	93
APÊNDICE B – Termo de compromisso livre e esclarecido (TCLE)	94

## MEMORIAL

Durante toda a minha infância e adolescência ouvi minha mãe dizer que eu deveria ser professora porque “eu me dava bem com crianças”. Contudo, este nunca foi meu sonho. Gostava de estudar outros idiomas, de ouvir músicas em inglês e tentar traduzi-las, dentro das minhas habilidades. Seguindo minha preferência, após cursar todo o ensino fundamental em escola pública, fui fazer o curso técnico em Tradutor e Intérprete no Instituto Coração de Jesus em Santo André. Neste mesmo colégio, tinham turmas de magistério, mas eu mantive meu desinteresse para o curso. Mal sabia eu que, através do curso de idiomas, eu teria meu primeiro contato com a profissão docente e começaria a dar aulas de inglês para uma criança, neta de uma vizinha. Toda minha experiência até ali vinha das lembranças dos meus professores e minhas vivências enquanto aluna.

Logo após terminar o “colégio”, atual Ensino Médio, ingressei na faculdade de Administração de Empresas com ênfase em Comércio Exterior, no antigo IMES (Instituto Municipal de Ensino Superior), hoje USCS (Universidade Municipal de São Caetano do Sul). Na época, era o ano de 1993, não era comum ou uma real possibilidade para todos realizarem um curso superior. Os vestibulares, mesmo que para faculdades particulares, eram muito concorridos. Não existia uma gama tão vasta de cursos ou instituições como hoje em dia. Fui a primeira da minha família a ingressar em uma instituição de ensino superior. Não sei explicar minha escolha, mas acredito que foi porque o curso de Comércio Exterior lembrou-me outros países, que me remetia a falar outras línguas. Enfim, desisti do curso ao final do terceiro semestre. Não combinava comigo. Eu dizia que eu queria algo que envolvesse comunicação e movimento. Eu já fazia estágio em um escritório durante todo o dia, e sentia que aquilo não atendia aos meus anseios.

Após seis meses sem estudar, decidi que daria uma chance ao magistério e resolvi cursar Pedagogia, ao passar no vestibular da Fundação Santo André. (FSA). Achava tudo estranho. Uma sala cheia de meninas, a grande maioria já trabalhando na área por terem cursado o magistério. Logo no segundo semestre do curso de Pedagogia consegui um estágio remunerado em uma grande escola em São Bernardo

do Campo. Isso, em meados dos anos 1990, em que aquele colégio era uma referência de vanguarda na educação, utilizando metodologias de ensino que estavam sendo discutidas nas grandes Universidades do país.

Existiu um grupo de formação permanente que me envolveu e me fez desejar não sair do serviço particular. Permaneci naquela escola por alguns anos e, no último ano de graduação, fui aprovada no concurso público para Professora de Educação Infantil e Ensino Fundamental no município de Santo André, o qual realizei a inscrição por insistência das amigas da sala de aula. Foi um grande concurso, pois estava acontecendo a ampliação da rede de educação em Santo André. Precisavam de professores (as) e estavam gradualmente ampliando o Ensino Fundamental, estavam recém implementado, em 1998.

A partir daí, comecei a aprender sobre o ensino público, ao qual eu vivenciei como aluna durante toda minha experiência escolar. Ingressei em 2000, mesmo ano em que casei e que tive meu primeiro filho. Neste momento, já encantada com as possibilidades que o magistério me trazia, fui buscar aperfeiçoamento. A Secretaria de Educação (SE) estava ampliando a rede de ensino e implantando o 3º ano do Ensino Fundamental. Conhecer o processo e a forma de trabalho da SE abriu-me novos horizontes para a realidade da escola pública, suas qualidades e fragilidades, seu público-alvo e os desafios enfrentados. Naquele momento, muito se estudava, pouco se sabia sobre o ensino fundamental, dentro da rede municipal. As decisões eram baseadas nas experiências individuais de cada professor e nem todas elas eram acertadas.

Posteriormente, cursei pós-graduação em Educação Infantil e, mais adiante em Alfabetização. Outros cursos também foram surgindo e eu abraçava todas as oportunidades, desde Libras, as questões que envolviam as deficiências, até alfabetização matemática. Após alguns anos, em 2005, fiz seleção para função gratificada de Professora Assessora de Educação Inclusiva, que é uma professora que auxilia os professores de alunos com deficiência no planejamento, na interlocução com as famílias e acompanhamentos terapêuticos. Seis meses depois fui chamada para o cargo de Assistente Pedagógica (AP). Quando isso aconteceu, eu já tinha dois filhos.

Em 2006, vivenciei um grande desafio profissional, atuar enquanto coordenadora em uma Unidade Escolar e concomitantemente exercer a função de formadora docente, a convite da SE, por ocasião de um curso de Alfabetização, com

base no PROFA, concebido pelo grupo de estudos de Telma Weisz, intitulado “Ação Escrita”. Organizou-se na rede grupos de intensa formação sobre o tema e foi então que percebi que se abriu uma oportunidade que realmente me atraía: a formação de professores.

Eu liderei um grupo de 30 professores que, durante dois anos, fizeram todo o curso. Meu cronograma de horário era dividido entre formação de professores e a coordenação da escola. Era muito trabalhoso, mas extremamente gratificante ver as coisas realmente acontecerem, ver a evolução das aprendizagens dos professores e, por conseguinte, de seus alunos. Percebi que o magistério me conquistou não por eu gostar de crianças, como minha mãe preconizava, mas sim por eu me identificar com o processo de ensino e aprendizagem que ocorre nas escolas e no entorno delas.

Atualmente, continuo atuando como Assistente Pedagógica e, na maioria destes anos, na mesma escola. Fui formadora em outros municípios, da região, atuando em empresas de assessoria educacional. Com o passar dos anos, a escola foi se transformando, perdendo algumas características, mas também ganhando outras. O papel do AP foi se constituindo na rede de ensino, como essencial para o desenvolvimento do potencial pedagógico dos alunos e professores.

Após 22 anos nesta função, e adiando o sonho de cursar o mestrado, por opção de dedicar-me à maternidade e investir na educação dos meus filhos, resolvi que iria investir em mim e fui aprovada, em janeiro de 2022, no Mestrado profissional em Docência e Gestão Educacional, da USCS.

Escolhi a linha de pesquisa de gestão educacional pois me identifico muito com os temas que envolvem a formação de formadores, de gestores e de políticas públicas. Minha proposta inicial era discutir a formação dos coordenadores na rede municipal de Santo André, mas após iniciar algumas pesquisas correlatas observei que existia um grande número de pesquisas exatamente como eu havia planejado. Fui então buscar algo que fosse recente e importante em Santo André, dentro da Secretaria de Educação e como estávamos recém municipalizando as escolas, com muitas questões e dúvidas surgindo por parte dos profissionais envolvidos, vi neste um tema relevante para ser pesquisado e analisado, substancial para o aprimoramento dos fazeres em outras erapas de municipalização de escolas.

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, a educação brasileira passou por significativas mudanças. Dentre elas destacam-se: a aprovação da Lei 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); da Lei 9.424/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>1</sup>, posteriormente ampliada e substituída com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Estas duas últimas, em especial, contribuíram para o início e continuidade do processo de municipalização das escolas públicas em todo o país.

A municipalização das escolas em Santo André teve início no ano de 1990, com promulgação da Lei Orgânica do Município (Lei Orgânica Municipal nº 1, de 08/04/1990) e a criação do seu próprio Sistema Municipal de Ensino. Desde então, a Secretaria de Educação do município passou a se responsabilizar pela organização e gestão de sua própria rede de escolas.

Esse processo se insere no contexto de (re)democratização do país e de reorganização da administração pública, previsto na Constituição Federal de 1988, com base no princípio da autonomia dos entes federados e no regime de colaboração entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

As reformas educacionais que se seguiram após a aprovação da Lei 9394/96, fazem parte de um processo histórico mais amplo, que não se desvincula das mudanças na ossatura do Estado brasileiro e da agenda macroeconômica adotada nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) de inserir o País no

---

<sup>1</sup> O FUNDEF foi criado em 1996 pela gestão de Fernando Henrique Cardoso e tinha como objetivo garantir recursos específicos para a educação básica, especialmente ao ensino fundamental (do 1º ao 9º ano). Ademais, esses recursos seriam geridos pelo FUNDEF e proveniente da arrecadação dos municípios e estados federativos, eram distribuídos entre as escolas públicas conforme o número de estudantes matriculados. Além disso, uma parte do fundo era destinada para o pagamento dos salários dos professores, visando melhorar as condições de trabalho e valorizar a categoria.

movimento de globalização que tomou corpo no início da década de 1990 até a crise do capital financeiro mundial em 2008<sup>2</sup>.

A defesa da ideia de que o município seria a esfera de poder mais adequada para realizar a administração da educação e das unidades escolares não é nova. Anísio Teixeira defendeu essa tese durante o processo de redemocratização do país, após o fim da ditadura do Estado Novo (1937-1946), sob Getúlio Vargas.

Para este educador, a municipalização do ensino não se restringia a uma reforma administrativa ou pedagógica, mas antes tratava-se de uma reforma política que representaria “o reconhecimento definitivo da maioria de nossas comunidades municipais. E o princípio que reivindica é, acima de tudo, o princípio da **autonomia municipal**.” (Teixeira, 1957, p. 362, grifos nossos).

Contudo, a defesa da autonomia local feita por Anísio Teixeira tinha por base um argumento administrativo-pedagógico que, considerando os processos contemporâneos de municipalização, podem ser problematizados. Para ele:

A educação, por sua natureza, é processo que envolve grande autonomia dos seus participantes. Daí a delicadeza de sua organização e administração. Nenhum outro processo pode ser considerado mais resistente aos métodos mecanizantes e uniformizantes de certas tendências modernas de racionalização do trabalho, na produção econômica ou de serviços suscetíveis de mecanização. (Teixeira, 1957, p. 352)

Levando em consideração os processos analisados para esta pesquisa, observa-se que a municipalização tem sido realizada a partir de diferentes prismas nos municípios brasileiros. Dos municípios analisados (São Caetano do Sul, Rosana, Guarulhos, Araraquara, Xaxim) apenas um deles (Araraquara) teve uma discussão aberta com a população e demais envolvidos no processo de municipalização, fazendo deste um momento mais democrático.

Para Militão (2012) o processo de municipalização, que foi provocado pelo FUNDEB, segue caracterizando-se pela permanência de velhas tendências como no tempo do FUNDEF, onde a questão de recursos e repasses de verbas acabam ditando os caminhos a serem seguidos pelos municípios.

---

<sup>2</sup> A crise financeira de 2008 foi desencadeada com a quebra do banco de investimento Lehman Brothers, com sede nos Estados Unidos, devido a uma bolha imobiliária causada pelo aumento dos juros de financiamento da casa própria. A crise de 2008 resultou em recessão econômica e aumento das taxas de desemprego em todo o mundo globalizado.

Em Santo André, foi somente em 2010 que se concretizou o primeiro projeto de municipalização de escolas estaduais do município. Nesse primeiro processo seis (6) escolas estaduais localizadas em diferentes localidades do município foram municipalizadas. O segundo grande projeto de municipalização ocorreu em 2021, com a incorporação de dezessete (17) escolas estaduais à rede municipal de Santo André.

Empiricamente, tem sido possível observar que nesses dois momentos o processo de transição colocou muitos desafios tanto para a gestão administrativa e pedagógica do município como para as unidades escolares. Desde os primeiros momentos em que se impõe a municipalização já existem questões a serem pensadas em todos os âmbitos escolares, administrativos, pedagógicos, emocional e físico. Serão demitidos ou transferidos alguns dos funcionários e/ou professores? Como será a reorganização administrativa com as demandas oriundas da SME? Os prédios das escolas estaduais são, no geral, muito antigos e pouco acessíveis. Sendo assim, como será feita esta adaptação às necessidades da escola inclusiva? De que forma se pretende orientar os professores que tem bases conceituais distintas oriundas de sua esfera administrativa? Como conversar com a comunidade escolar para que eles entendam e participem desta movimentação?

Para nortear o debate proposto, partimos da seguinte problemática: “*quais os desafios enfrentados pelos gestores escolares nos processos de municipalização das escolas em Santo André?*”. Assim, o **objetivo geral** deste estudo é compreender os desafios da gestão escolar no contexto de municipalização das escolas de ensino fundamental (anos iniciais) no município de Santo André (SP) nos anos de 2010 e 2021.

. Para tanto, buscamos alcançar os seguintes **objetivos específicos**:

- Levantar informações sobre o processo de municipalização das escolas em Santo André em fontes documentais;
- Identificar os desafios enfrentados pelas gestoras escolares durante a municipalização das escolas nesses dois períodos;
- Elaborar um protocolo de medidas para o planejamento dos processos de municipalização com a finalidade de orientar as ações das escolas nos períodos de transição em outras etapas que virão.

Para alcançar estes objetivos, optamos por realizar uma pesquisa de abordagem qualitativa de caráter exploratório descritivo, com o seguinte delineamento metodológico: pesquisa documental, tendo como instrumento de coleta de dados os documentos históricos encontrados na câmara municipal da cidade e de campo onde os dados foram colhidos por meio dos relatos feitos a partir da roda de conversa com os sujeitos da pesquisa. Os sujeitos da pesquisa foram quatro profissionais que estiveram na gestão das escolas municipalizadas na Prefeitura de Santo André nos dois momentos em que as escolas estaduais do município passaram a ser geridas pela Secretaria Municipal de Educação. Por se tratar de dois momentos com uma lacuna de doze anos entre eles, optamos por selecionar dois profissionais de cada etapa (2011 e 2022) por acreditarmos que as experiências anteriores já proporcionaram ao segundo momento algumas expectativas e até mesmo adequações diante do desafio apresentado.

No que tange às fontes, compreendemos que este se desdobra em dois momentos: os documentos oficiais e as fontes produzidas através da metodologia da história oral – com o recurso da roda de conversa. Esta complementariedade das fontes permitiu uma análise mais ampla do fenômeno, sem descartar os efeitos singulares da municipalização. No que se refere ao primeiro, centramo-nos em documentos oficiais produzidos pela Câmara Municipal de Santo André, tais como as Leis orgânicas (LO) e decretos. Não encontramos registros oficiais sobre os processos vivenciados pela rede de ensino municipal. A busca pelas fontes, portanto, ficou centrada nas LO's e em alguns registros encontrados no acervo pessoal de alguns professores que vivenciaram estes períodos, seja enquanto professor ou gestor das unidades escolares.

Por fim, a presente dissertação está organizada em 6 seções. A primeira seção aborda a introdução ao tema pesquisado, trazendo as bases de pesquisa e as motivações para a escolha de tais elementos; a segunda seção traz também uma breve contextualização da municipalização no Brasil, com o objetivo de localizar de onde vem os ideais e as ferramentas para avançar no tema da pesquisa; a terceira seção que trata sobre a localização do objeto de pesquisa e caracterização do contexto, aqui se constrói as bases teóricas sobre as quais realizamos a análise e discussão acerca das fontes produzidas com a roda de conversa, na quarta seção apresentamos a análise do conteúdo da roda de conversa e todo o material teórico

que a aporta; na quinta seção estão as considerações finais e, por fim, na sexta seção apresentamos o produto gerado acerca desta pesquisa.

Longe de esgotarmos essa discussão, entendemos que podemos contribuir para avançar significativamente na compreensão dos desafios enfrentados pelos gestores escolares nos processos de municipalização das escolas da rede municipal de Santo André, propondo à administração pública novas possibilidades de se consolidar democraticamente novas formas de gestão da educação pública. Ao pensarmos neste produto, acreditamos que a forma com que ele pode ser apresentado poderá sistematizar as ações mais comuns da Secretaria de Educação, trazendo maior clareza para os processos que ocorrem no dia-a-dia das unidades escolares e que, para escolas que não estão acostumadas a seguir determinado padrão, acabam confundindo e impedindo o bom desenvolvimento das ações.

## 2 MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: UM PROJETO EM ABERTO

*“Contra as ideias da força, a força das ideias!”*

Lisete Arelaro

Os debates sobre a municipalização do ensino no Brasil emergiram com força em dois momentos do século XX, após longos períodos de regimes ditatoriais. O primeiro, liderado por Anísio Teixeira, ocorreu em meados da década de 1950, sob influência do movimento dos Pioneiros da Educação Nova, iniciado na década de 1930 e interrompido pela ditadura do Estado Novo (1937-1946). O segundo momento foi nos anos 1980, em meio ao processo de redemocratização do país, após a ditadura militar instaurada com o golpe de 1964, que se estendeu por 21 anos.

Em outras palavras, o debate sobre a municipalização da educação sempre esteve associado aos anseios pela democracia e pela justiça social. Pelo mesmo motivo, as propostas de criação de um Sistema Nacional de Educação, também surgiram nos contextos de redemocratização política do país. Contudo, diferentes estudiosos (Martins, 2002, Abrúcio; Segatto, 2014; Cury, 2014) têm apontado que as barreiras à efetivação desse projeto se relacionam com a forma com que o federalismo brasileiro foi construído.

Sem pretender fazer uma retrospectiva da política e da história da educação brasileira, buscamos traçar, nesta seção, um breve panorama da educação pública no Brasil, a fim de situar os contextos de surgimento dos debates sobre a descentralização da gestão educacional e da municipalização das escolas.

### 2.1 Da educação (des)concentrada à centralização da educação

Pode-se dizer que os primórdios da educação brasileira se deram no período colonial, quando, em 1549, os jesuítas chegaram ao Brasil imbuídos da missão de catequizar os povos indígenas e difundir a religião católica em terras recém “descobertas”. Assim, por quase três séculos, uma educação não institucionalizada cumpriu o papel de “civilizar” os povos originários que habitavam *nuestra América*, resultando no extermínio cultural e dos conhecimentos de milhões de pessoas pertencentes a inúmeras etnias indígenas.

No Brasil colonial os filhos dos colonos ricos – em geral, os primogênitos dos donos de grandes extensões de terra, estudavam na Metrópole, quando atingiam a maioridade. Somente a partir da segunda metade do século XVIII é que surgiram as primeiras “escolas”, com a finalidade de ensinar as primeiras letras e alguns cálculos aos filhos das famílias mais abastadas. Vale registrar que:

Em todas as escolas, era, geralmente, proibida a frequência de crianças negras, mesmo livres, até pelo menos o final da segunda metade do século [XIX], o que não impedia, todavia, que elas tomassem contato com as letras e, às vezes, fossem instruídas, sobretudo no interior de um modelo mais familiar ou comunitário de escolarização. (Faria Filho; Vidal, 2000, p. 22)

Apesar de elitizadas, essas escolas funcionavam em estruturas improvisadas, organizadas pelas próprias famílias e comunidades das pequenas vilas das antigas Províncias, que se responsabilizavam pelo pagamento dos professores.

Pode-se dizer que tais escolas utilizavam-se de espaços cedidos e organizados pelos pais das crianças e dos jovens aos quais os professores deveriam ensinar. Não raramente, ao lado dos filhos dos contratantes vamos encontrar seus vizinhos e parentes. O pagamento do professor era de responsabilidade do chefe da família que o contratava, geralmente, um fazendeiro. (Faria Filho; Vidal, 2000, p. 21)

Com a Proclamação da Independência, em 1822, a educação tornou-se politicamente mais relevante. Em 1827 foi criado o primeiro ensino primário obrigatório e gratuito. Evidente que a educação formal continuou restrita aos filhos dos oligarcas, e apenas nas grandes cidades. Além disso, o espírito preconceituoso e excludente das escolas do Império atingia diretamente a educação feminina:

A primeira grande lei educacional do Brasil, de 1827, determinava que, nas “escolas de primeiras letras” do Império, meninos e meninas estudassem separados e tivessem currículos diferentes. Em matemática, as garotas tinham menos lições do que os garotos. Enquanto eles aprendiam adição, subtração, multiplicação, divisão, números decimais, frações, proporções e geometria, elas não podiam ver nada além das quatro operações básicas. Nas aulas de português e religião, por outro lado, o conteúdo era o mesmo para meninos e meninas. (Westin, 2020, s/n.)

Durante todo o período imperial as poucas escolas existentes ainda eram precárias. Foi somente no final do século XIX, com a Proclamação da República, que a educação ganhou maior atenção das elites políticas. Afinal, era necessário criar uma

infraestrutura mais robusta para realizar as modernizações que o novo período exigia, formando cidadãos “úteis” à nação.

De acordo com Abrúcio e Segatto (2014), o federalismo foi institucionalizado no Brasil, pela primeira vez, na Constituição de 1891, sob o comando vertical do poder instalado na capital federal, sediada no Rio de Janeiro. “Essa era uma resposta à formação colonial muito diversa no país, a qual produziu regionalismos por vezes transformados em demandas separatistas.” (Abrúcio; Segatto, 2014, p. 47).

Entretanto, a primeira constituição republicana nada disse sobre o direito à educação. Apenas se referia, no Art. 72, parágrafo 6º, que “Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos” (Brasil, 1891). Desse modo, durante toda a República Velha (1889-1930), a educação pública permaneceu a cargo dos estados, e dependente das iniciativas das ex-Províncias controladas pelas oligarquias locais. Ou seja, a herança colonial, mantida ao longo de todo o Império, manteve a maioria da população sem acesso à escola:

A República, passando de um regime centralizado e unitário para um descentralizado, adotará um modelo federativo no qual a dualidade União/estados tem o poder central (União), com poderes mais limitados, e os agora estados (ex-Províncias), com poderes mais ampliados, diante do que vigia no Império. Tornados membros federativos, os estados poderiam exercer sua autonomia legislativa dentro de uma sempre assinalada assimetria de condições econômicas, militares e políticas. (Cury, 2022, p. 4)

Datam desse período a criação dos “grupos escolares”, começando pelo estado de São Paulo e Rio Grande do Sul. Construídos para as famílias da elite urbana, a arquitetura dos grupos escolares tinha espaços separados para meninos e meninas: “À divisão formal da planta, às vezes, era acrescido um muro, afastando rigidamente e evitando a comunicação entre os dois lados da escola.” (Faria Filho; Vidal, 2000, p. 15). A separação dos espaços em função do gênero indica que a República manteve os mesmos ideais educativos excludentes e preconceituosos até então vigentes.

Somente após a Revolução de 1930 é que houve uma preocupação de construir um projeto centralizado de educação, com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública pelo governo de Getúlio Vargas.

Dois anos mais tarde, em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova apresentava uma proposta consistente para a educação do país, com base nos princípios da obrigatoriedade de uma escola única, pública, laica, gratuita e da coeducação. (Saviani, 2014). O Manifesto propunha a criação de um sistema

educacional comum para todo o país, centralizado no governo federal, mas executado de forma descentralizada pelos governos subnacionais da federação. Conforme explicam Abrucio e Segatto (2014, p.50).

A necessidade de fortalecimento da política nacional tem suas raízes no momento da construção do Manifesto, em que havia uma tendência centralizadora no país. Getúlio Vargas venceu em 1932 com o apoio de grupos extremamente diversos, desde comunistas aos integralistas, mas que concordavam com a ideia de que era preciso fortalecer o Governo Federal e centralizar as políticas no país e reduzir a descentralização que existira na Primeira República, a fim de enfraquecer as oligarquias estaduais e regionais.

Para Saviani (2014), o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova influenciou a Constituição de 1934, que estabeleceu como competência de a União definir as diretrizes gerais da educação nacional por meio de um Plano Nacional da Educação (PNE) para todos os graus de ensino, e fiscalizar a sua execução em todo o território nacional. Para concretizar esse projeto, a Carta Magna de 1934 determinou, no Artigo 156, que: “A União e os municípios aplicarão nunca menos de dez por cento e os Estados e o Distrito Federal, nunca menos de vinte por cento da renda resultantes dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (Brasil, 1934).

Na prática, os dispositivos legais da CF de 1934 que garantiriam financiar a escola pública de forma compartilhada entre União, estados e municípios, não chegaram a sair do papel. Em 1937, com a justificativa de um clima de “desordem nacional” pelas ameaças “comunistas” em todo o mundo, o processo de democratização foi interrompido pelo golpe de estado que instaurou a ditadura do Estado Novo, comandada por Getúlio Vargas (Saviani, 2014; Cury, 2022).

Apesar disso, os Pioneiros da Educação Nova deixaram um legado importante para o projeto de uma educação pública como direito de todos, que seria retomado nos períodos de reconstrução democrática do país, após a ditadura do Estado Novo (1937-1945), pela Constituição de 1946, e no fim do regime militar (1964-1985), pela Constituição Cidadã de 1988.

Durante o período militar (1964-1985), o modelo de administração das políticas educacionais foi altamente centralizado nas mãos do governo federal. De acordo com

Arrechte (1996, s/n): “a concentração dos recursos fiscais e a formação de agências encarregadas da formulação de políticas nacionais na União alcançaram níveis sem precedentes”.

A Lei 5.692/71 reformou a estrutura e funcionamento do ensino básico, a partir de princípios e práticas tecnicistas (Romanelli, 2013). Sobre isso, Cury (2022) observa que se, por um lado, o ensino de 7 a 14 anos se tornou obrigatório e gratuito, por outro, o inciso III do art. 168 da Constituição de 1967, manteve a limitação de acesso às etapas posteriores de escolarização, ao restringir o apoio do Estado com a oferta de ensino gratuito apenas aos que “demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem insuficiência de recursos” (Brasil, 1967).

Assim, embora a reforma tenha eliminado o exame de admissão ao antigo ginásio, facilitando o fluxo escolar de 1º grau, o sistema continuou altamente seletivo e excludente. De acordo com Saviani (2008), entre 1964 e 1985, houve um intenso movimento de tutelar a educação e de deixá-la à mercê dos interesses privados. O período militar foi marcado pelo aprofundamento das políticas neoliberais, atendendo aos interesses do empresariado brasileiro, aliado às classes dominantes estrangeiras, principalmente dos Estados Unidos, grande articulador da ditadura no Brasil. Para o autor “controlando com mão de ferro, pelo exercício do poder político, o conjunto da sociedade brasileira ao longo de duas décadas, o regime militar deixou um oneroso legado cujos efeitos continuam afetando a situação social do país nos dias de hoje”. (Saviani, 2008, p. 294-295).

Das idas e vindas da história política e educacional do país, interessa destacar que as tentativas de descentralizar a gestão educacional, delegando autonomia e responsabilidade aos estados e municípios, coincidiu com os dois momentos de construção de um projeto social democrático e de uma educação para todos. Porém, a relação que usualmente se faz entre descentralização/democracia, e centralização/regimes autoritários não é uma relação simples e direta. Sobre isso, Martins adverte que:

Os processos descentralizadores podem, no entanto, provocar um evidente risco de se reforçar as elites locais, acentuando-se os padrões oligárquicos latino-americanos de exercício de poder, pois nada garante que a materialização das políticas públicas, em nível regional, não se dê pela lógica da antiga filantropia, transformando o mote “jure fidelidade e será socorrido” em realidade inexorável (Martins, 2002, p. 116).

Na mesma direção Arrechte já havia observado que:

É a concretização dos princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu caráter, e não a escala ou âmbito das decisões. [...], o simples fato de determinadas questões ou políticas serem geridas (e/ou terem seus mecanismos decisórios processados) pelo nível central não é indicador de uma gestão menos (ou mais) democrática (1996, s/n).

Como se vê, o tema é complexo, pois depende de uma série de condicionantes políticos, econômicos e sociais em cada momento histórico. Neste trabalho, interessa examinar com mais atenção as duas propostas de descentralização da gestão educacional que surgiram ao longo do século XX: a de Anísio Teixeira, sugerida no Manifesto da Educação Nova, e a efetivamente realizada a partir da CF de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996).

## **2.2 Contribuições de Anísio Teixeira para o debate**

O “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” foi um documento histórico elaborado em 1932 por um grupo de educadores brasileiros liderados por Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho, dentre outros<sup>3</sup>. O documento propunha uma reforma educacional para o Brasil baseada no entendimento de que a educação seria uma forma de transformar a sociedade brasileira e de construir um país mais justo e igualitário. Além disso, no que se refere ao ensino, propunha uma pedagogia mais participativa, democrática, fundamentada em conhecimentos científicos e em metodologias inovadoras

O Manifesto defendia a escola pública, laica e gratuita e propunha a ampliação do acesso à educação, a melhoria das condições de trabalho dos professores e a criação de uma pedagogia que levasse em conta as necessidades e interesses dos estudantes. No que diz respeito à política educacional, o documento defendia que seria possível realizar um plano centralizado de educação nacional comum a todos, mas com forte descentralização da sua execução. Essa ideia foi retomada na Constituição Federal de 1988. (Abrúcio; Segatto, 2014; Cury, 2022).

---

<sup>3</sup> Fernando de Azevedo, Afrânio Peixoto, A. de Sampaio Dória, Anísio Spínola Teixeira, M. Bergström Lourenço Filho, Roquette Pinto, J. G. Frota Pessoa, Julio de Mesquita Filho, Raul Briquet, Mario Casassanta, C. Delgado de Carvalho, A. Ferreira de Almeida Jr., J. P. Fontenelle, Roldão Lopes de Barros, Noemy M. da Silveira, Hermes Lima, Attilio Vivacqua, Francisco Venâncio Filho, Paulo Maranhão, Cecília Meireles, Edgar Sussekind de Mendonça, Armanda Álvaro Alberto, Garcia de Rezende, Nóbrega da Cunha, Paschoal Lemme e Raul Gomes

Entre as principais propostas do documento escola novista estavam a criação de um sistema nacional de educação, a valorização do ensino primário e a formação de professores capazes de lidar com as necessidades e realidades dos estudantes brasileiros. O documento teve um papel fundamental na construção do sistema educacional brasileiro e é considerado um marco na história da educação no país. Segundo Vidal (2005, p.21):

Reler o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* nos dias de hoje implica percebê-lo como peça política do debate educacional situado no início dos anos 1930, indiciando os grupos em disputa e o movimento, operado pelo texto, de ressignificação das propostas educativas e dos objetos em confronto com o propósito explícito de orientar as políticas educativas do novo Ministério da Educação e Saúde. Implica também compreendê-lo como monumento da memória educacional brasileira, muitas vezes revisitado pelos próprios pioneiros ao longo do tempo como estratégia de legitimação de intervenção no campo educacional. Esvaziado das condições de emergência, o *Manifesto* sobreviveu como uma carta de princípios pedagógicos, como um marco em prol de uma escola renovada, mas principalmente em defesa da responsabilidade do Estado pela difusão da educação pública no país.

O educador Anísio Teixeira (1900-1971) antecipou muitas das discussões essenciais para pensar a municipalização da educação no Brasil. Anísio Teixeira é considerado um dos principais pensadores da educação no país. Nascido em Caetité, na Bahia, estudou em Salvador, onde se formou em Direito e Filosofia. Durante sua carreira, Anísio Teixeira ocupou diversos cargos na área da educação, como diretor da Instrução Pública na Bahia, diretor do Departamento de Educação do Distrito Federal e diretor da Universidade do Distrito Federal. Foi também um dos fundadores da Universidade de Brasília (UnB), em 1962. Segundo dizia Florestan Fernandes – um dos grandes sociólogos brasileiros – Anísio Teixeira foi o campeão na luta contra a educação como privilégio (Lima Rocha, 1992, p. 57)

A grande relevância de Anísio Teixeira foi contribuir com um debate consequente e sério acerca dos efeitos positivos que a municipalização poderia trazer, se fosse implementada a partir de princípios democráticos. Sem nunca deixar de defender a importância da escola pública, Anísio Teixeira defendeu a democratização do acesso à educação como forma de promover a igualdade social.

O educador baiano defendeu a proposta de uma educação integral, em tempo integral, concretizada com a inauguração, em 1950, da Escola Parque de Salvador e com o impulsionamento de projetos semelhantes na futura capital federal (Brasília) no período em que foi presidente do INEP, ao longo dos anos 1950. - Inspirado nas ideias

do filósofo estadunidense, John Dewey, com quem estudou, Anísio Teixeira entendia que a educação deveria ser pensada como um processo contínuo de formação do indivíduo, capaz de prepará-lo para a vida em sociedade e para o exercício da cidadania.

Contemporâneo de John Dewey, Anísio Teixeira trouxe daí a ideia de que a educação deveria ser um processo de desenvolvimento integral do indivíduo, capaz de formar cidadãos críticos, autônomos e participativos na sociedade. John Dewey (1859-1952) foi bastante influente às concepções escola-novistas. Aquele foi um filósofo, psicólogo e pedagogo norte-americano que acreditava que uma educação deveria ser democrática e acessível a todos (as), independentemente de sua origem social, econômica ou cultural. Ainda, Dewey via a escola como um espaço de formação de cidadãos capazes de participar ativamente da vida em sociedade, defendendo ideias como a aprendizagem por meio da experiência, a educação para a democracia, a participação ativa dos estudantes na construção do conhecimento e a formação de professores capazes de atuar como facilitadores do processo educativo.

De acordo com o educador norte-americano, a educação não deveria ser apenas um processo de transmissão de conhecimentos, mas sim um processo dinâmico de construção do conhecimento, no qual os estudantes deveriam ser protagonistas de sua própria aprendizagem. Para Dewey a instituição escolar é um “exemplo típico do meio especialmente preparado para influir na direção mental e moral dos que as frequentam” e é imprescindível observarmos a diferença “em permitirmos a ação casual do meio e em escolhermos intencionalmente o meio para o mesmo fim” (Dewey, 1916, p. 20). Ele via a escola como um espaço de interação social, no qual os estudantes poderiam aprender a trabalhar em equipe, a respeitar a diversidade e a exercitar a cidadania.

[...] assegurar as facilidades escolares com tal amplitude e eficácia que, de fato, e não em nome somente, se diminuam os efeitos das desigualdades econômicas e se outorgue a todos os cidadãos a igualdade de preparo para as suas futuras carreiras. A realização deste objetivo exige não só que a administração pública proporcione facilidades para o estudo e complete os recursos da família, para que os jovens se habilitem a auferir proveito dessas facilidades, como também uma tal modificação das ideias tradicionais de cultura, matérias tradicionais de estudo e métodos tradicionais de ensino e disciplina, que se possam manter todos os jovens sob a influência educativa até estarem bem aparelhados para iniciar as suas próprias carreiras econômicas e sociais (Dewey, 1916, p. 105).

As ideias de Dewey foram fundamentais para a construção de uma pedagogia mais participativa e democrática, que valoriza a autonomia e a criatividade dos estudantes e busca promover a igualdade de oportunidades no acesso à educação. Suas ideias tiveram grande influência na educação nos Estados Unidos e em outros países, como o Brasil, e ainda hoje são estudadas e debatidas por educadores e pesquisadores em todo o mundo. No que tange à municipalização, em 1957, Anísio Teixeira preconizava:

A tese de municipalização do ensino era também um incentivo ao esforço local e ao mesmo tempo uma correção para que os municípios pudessem continuar oferecendo ensino com melhores condições, fazendo ressurgir o regional e o autêntico na cultura brasileira, ameaçados e feridos pelos restos de centralização colonialista de que ainda não nos emancipamos e que tanto se refugiam ainda nas instituições educativas. (Teixeira, 1957, p. 37-40)

Para o educador, a descentralização do sistema educacional poderia permitir uma melhor adaptação das escolas às necessidades locais e a maior participação da comunidade na gestão da educação. Conforme aponta Azanha (1991, n.p.), pode-se perceber que Anísio Teixeira (1957) tinha um conjunto coerente de ideias que “era a resposta a uma situação a ser modificada, a fim de que o ensino primário reunisse condições de melhoria de padrão” e que possibilitava “uma reordenação das responsabilidades municipal, estadual e federal seria suficiente para que a instituição escolar de nível primário se fortalecesse e se consolidasse”.

Consoante aos princípios do educador baiano, a municipalização deveria ser feita de forma gradual, com a transferência de responsabilidades e recursos aos municípios de forma planejada e progressiva. O educador propôs, ainda, que as escolas fossem gerenciadas por conselhos locais de educação, compostos por representantes da comunidade, professores e estudantes. Além disso, defendeu-se a criação de um sistema nacional de ensino, com diretrizes e padrões mínimos para as escolas, para garantir a qualidade da educação em todo o país.

Anísio Teixeira acreditava que a municipalização deveria ser acompanhada por políticas educacionais que promovessem a igualdade de oportunidades e o acesso à educação para todos os brasileiros, independentemente de sua origem social ou econômica. Nas palavras dele:

Portugal negou-nos, durante todo o tempo da Colônia, a Universidade, porque sabia quanto a educação emancipa e dá autonomia. Hoje, são os

governos centrais que limitam os poderes dos municípios, já lhes restringindo os recursos, já lhes retirando a justa dignidade de instituições próprias. A municipalização do ensino primário não é uma reforma administrativa nem pedagógica, embora também seja tudo isto: é, principalmente, uma reforma política e o reconhecimento definitivo da maioria de nossas comunidades municipais. E o princípio que reivindica é, acima de tudo, o princípio da autonomia municipal. (Teixeira, 1957, p. 361)

As concepções de Dewey e de Anísio Teixeira iluminam a importância da educação democrática e propõem que a descentralização da gestão educacional seja sinônimo da integração entre as esferas federal, estadual e municipal. Essa solidariedade contribui para a efetivação de uma gestão educacional participativa e inclusiva.

Contudo, como veremos adiante, a municipalização não é isenta de desafios quando colocada em prática. Existe um abismo entre as ideias propostas por educadores progressistas, tais como Anísio Teixeira e a forma como essa proposta educacional tem sido realizada após a reforma da educação dos anos 1990. O projeto de descentralização da educação depende sobretudo do envolvimento e compromisso dos governos locais, estaduais e municipais, com um projeto democrático comum para a educação nacional.

### **2.3 A municipalização no ensino na perspectiva da Nova Gestão Pública**

Os debates educacionais dos educadores progressistas, defensores da escola pública, balizaram, em vários aspectos, a Constituição de 1988, a LDBEN de 1996 e outras legislações posteriores às reformas dos anos 1990 vigentes até hoje.

Com o final do período militar, houve rupturas importantes no sentido de uma abertura democrática e o restabelecimento de uma ordem social que permitia o contraditório. Contudo, os elementos neoliberais que atacaram frontalmente a educação pública, permaneceram na nova Constituição Federal de 1988. Esta, ao mesmo tempo que foi mundialmente reconhecida como “Constituição Cidadã”, ao afirmar o direito à educação para todas e todos os brasileiros, não rompeu com os intentos privatistas do período anterior.

Importantes passos foram dados na direção da construção de políticas educacionais mais democráticas e inclusivas, mas, ao mesmo tempo, houve uma grande abertura para a participação do setor privado na formulação de políticas. Esses dois movimentos estão na base de concepções e interpretações distintas sobre o sentido da “descentralização democrática”, como se verá mais adiante.

A Constituição de 1988 foi elaborada a partir de um processo democrático e participativo, depois de vinte e um (21) anos de regime militar. Após um acordo entre as forças políticas para a redemocratização “gradual” do país, Tancredo Neves foi eleito indiretamente para a Presidência da República. Com a sua morte, antes mesmo da posse, José Sarney assumiu a Presidência e convocou uma Assembleia Nacional Constituinte, em fevereiro de 1987, formada por deputados e senadores eleitos pelo povo. A Constituinte tinha como objetivo elaborar uma nova Constituição para o Brasil, que substituiria a Constituição de 1967, criada durante o período militar.

O processo de elaboração da nova Carta Magna contou com a participação de diversos setores da sociedade civil, como sindicatos, movimentos sociais, entidades religiosas, entre outros, que apresentaram propostas muito relevantes e que demarcaram novas possibilidades de se avançar na concepção de educação democrática e de municipalização. O processo foi marcado por intensos debates e negociações, com a participação de diferentes correntes políticas (Saviani, 2014; Abrucio; Segatto, 2014; Cury, 2014).

Diversas audiências públicas e consultas populares foram realizadas para ouvir as demandas e sugestões da sociedade. Além disso, a imprensa teve um papel importante na divulgação e acompanhamento dos trabalhos da Constituinte, o que contribuiu para a transparência e participação popular no processo. A Constituição de 1988 foi promulgada em 5 de outubro de 1988, após um processo de quase dois anos de discussões e elaboração. Ela é considerada uma das mais democráticas e progressistas do mundo, reconhecendo uma série de direitos e garantias individuais e coletivas, além de estabelecer a base para a organização política, econômica e social do país.

Com a redemocratização, o país viveu um período de efervescência cultural e política, com a retomada das discussões sobre a educação como um instrumento de transformação social. Nesse contexto, surgiram importantes iniciativas e movimentos em defesa da escola pública e de uma educação mais democrática e inclusiva. Na Constituição Federal de 1988, a defesa do direito à escolaridade gratuita como dever do Estado é o grande diferencial das demais constituições, pois nas que antecederam ao período ditatorial previam a gratuidade apenas para quem comprovasse carência. Os princípios da Educação foram pensados para garantir uma participação popular nas unidades escolares, como a igualdade de acesso e permanência na escola, a

gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, a gestão democrática do ensino público, entre outras. (Brasil, 1988).

Um dos principais marcos da educação brasileira nesse período foi a elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em 1996. Essa lei estabeleceu novas bases para a organização e o funcionamento do sistema educacional brasileiro, com destaque para a descentralização e a democratização da gestão educacional. (Artigo 8º, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996). A LDBEN constitui-se a principal lei que regulamenta a educação no Brasil, estabelecendo as bases para a organização e funcionamento do sistema educacional brasileiro, desde a educação básica até a educação superior.

Em sintonia com a CF de 1988, que transformou os municípios em entes federados autônomos, mas com competências específicas, a LDBEN estabeleceu que a educação infantil (creches e pré-escolas) - e, complementar e paulatinamente, os anos iniciais e finais do ensino fundamental - ficaria sob responsabilidade dos poderes municipais, enquanto os estados assumiriam a responsabilidade pelos anos finais do ensino fundamental e pelo ensino médio. Nessa divisão de competências, coube à União a responsabilidade pela educação superior.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

[...]

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (Brasil, 1996)

Nesse sentido, a municipalização do ensino foi pensada como uma das estratégias para a promoção da equidade e da qualidade na educação. O argumento central dessa política, desde o “Manifesto”, é que a transferência de atribuições para os estados e municípios possibilita ampliar a participação e o controle social sobre as políticas públicas, adaptar os sistemas de ensino às necessidades locais e atender as demandas específicas da comunidade de forma mais eficiente.

Contudo, é importante salientar que nem tudo “são flores”. A municipalização proposta na Carta Magna, apesar de expressar o anseio dos movimentos pro educação à época, não indicaram que houve a absorção completa dos princípios estabelecidos pelo movimento da Escola Nova. O processo de municipalização da

educação ganhou força no contexto da Reforma do Estado em 1995, também conhecida como Nova Gestão Pública (NGP). Esta, trouxe uma série de mudanças no sistema político e administrativo do país, que essencialmente manteve a convivência dos serviços públicos com os princípios liberais sustentados pelos governos anteriores.

As reformas educacionais pós-LDB - entre elas as que estruturaram o currículo por competências e habilidades e criaram um sistema de avaliação de larga escala, com foco em “resultados” - foram fortemente influenciadas pelas recomendações de organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, inspiradas nos valores de “flexibilidade”, “meritocracia”, defendidos e praticados pela iniciativa privada (Freitas, 2016).

A respeito da influência do entendimento dos organismos internacionais sobre os processos de descentralização da gestão educacional, Martins (2002, p. 115) observou que:

Mais do que nunca, as diretrizes internacionais têm insistido na defesa da descentralização de suas políticas sociais e na outorga de autonomia à rede de escolas, especialmente no que tange à sua organização curricular e administrativa, ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, consolidam o processo de avaliação externa dos sistemas de ensino – com base em exames e testes padronizados – normatizam currículos em âmbito nacional e (re)centralizam o fluxo de financiamento.

Contudo, como aponta Freitas (2012, p. 383) igualdade de oportunidades não significa igualdade de resultados, afinal, o que faz a diferença, nesse discurso de responsabilização individual, é o mérito de cada um.

Se a reforma do Estado de 1995 teve como objetivo adequar a estrutura administrativa do Estado brasileiro às novas demandas e exigências da sociedade globalizada, por outro lado, a descentralização da educação pública abriu precedentes à privatização da educação. Com roupagem de discurso democrático, esse argumento foi utilizado por educadores supostamente alinhados com as causas da escola pública. Em texto de 1991, Guiomar Namó de Mello fez a defesa das teses da NGP:

A verdadeira descentralização deverá criar condições para que recursos financeiros e humanos, projeto e identidade, iniciativa, inovação e capacidade de gestão se desloquem para as escolas. A estas deverão caber as tarefas de definir o tratamento a ser dado aos conteúdos curriculares, métodos de ensino, uso mais adequado do

tempo e do espaço físico, gerenciamento dos recursos humanos e materiais que receber para realizar seu próprio projeto. ” (Mello, 1991, pag.31).

Críticos da reforma administrativa do estado (Adrião, 2008; Freitas, 2012) argumentam que a desresponsabilização do Estado abre portas à privatização e à mercantilização da educação, por meio da oferta de “serviços educacionais” que atendem mais aos interesses do setor privado e não as necessidades da população.

De outro lado, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1998, e sua ampliação com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), em 2007, foram conquistas sociais importantes que tiveram impacto muito positivo para reduzir as desigualdades regionais e impulsionar a universalização da educação. Contudo, também geraram “efeitos colaterais” (Militão, 2012), pois a ânsia dos governos locais pelos recursos financeiros desses fundos induziu um processo generalizado e pouco sistematizado de municipalização como se verá mais adiante.

É certo que com a descentralização também houve um ganho de autonomia de vários grupos comprometidos com as políticas educacionais. Existem limites nesta leitura, mas também algumas possibilidades que podem e devem ser aproveitadas pelos educadores. Conforme aponta Martins: “se a necessidade de participação é o desejo que move o ator a praticar a ação, o sentido de sua participação num empreendimento coletivo pode ser altamente positivo” (Martins, 2002, p. 210).

Ou seja, a proposta de descentralização da educação tem características potencialmente favoráveis à democratização da educação pública, mas para que se torne realidade, é preciso contar com a colaboração de todas as esferas de governo e, principalmente, com a participação dos sujeitos diretamente envolvidos na sua implementação: os gestores, os professores e a própria comunidade. Contudo, as práticas de gestão democrática ainda têm sido negligenciadas, como apontam as pesquisas e estudos correlatos desta investigação.

### **3 EXAME CRÍTICO DA POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

Nesta seção, consideramos importante discorrer sobre as dificuldades e desafios da gestão educacional nos processos de municipalização das escolas de ensino fundamental, particularmente, no estado de São Paulo. Para tanto, a discussão inicial tomará como referência, os principais escritos sobre o tema realizado por pesquisadores do campo das políticas públicas de educação. Em seguida, apresentaremos a caracterização do loco de pesquisa. Tanto o estado de São Paulo como o município de Santo André, pois é a partir deles que faremos as análises da pesquisa. Para finalizar esta seção, será realizada uma breve apresentação das problematizações encontradas em teses e dissertações selecionadas dos bancos de dados digitais da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e BDTD (Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações) de acordo com o informado no subitem **3.2 O que dizem as pesquisas correlatas "1997 a 2021"**, ano em que iniciamos a busca por informações sobre o tema de pesquisa.

#### **3.1 Três décadas de municipalização na ótica das pesquisas**

Desde que tiveram início, nestas quase três décadas desde a promulgação da LDBEN em 1996, os processos de municipalização das escolas no Brasil têm sido objeto de análise de diferentes pesquisadores do campo das políticas públicas de educação.

Em artigo publicado no início da década de 2000, Silva Júnior problematizou a implantação da política de municipalização do ensino no Brasil, sob dois enfoques ou dimensões: a do ponto de vista teórico e conceitual e a do ponto de vista prático, ao nível das instituições.

No que diz respeito à primeira dimensão, o autor defende a necessidade de pensar essa política a partir de uma teoria da Administração Educacional que reconheça o trabalho da escola como produto de um “processo pedagógico”, cuja finalidade é compartilhar com os estudantes um patrimônio cultural, opondo-se, portanto, às que a associam às atividades de uma “empresa”. Nas palavras do autor, se a organização do trabalho escolar é “orientada pelo princípio da solidariedade, a

educação não pode render-se a uma estrutura definida pela competitividade. ” (Silva Júnior, 2002, p.65).

O autor nos faz ver que negar a importância dessa dimensão teórico-conceitual se reflete nas práticas das instituições, pois os que concebem a administração educacional como um saber meramente técnico, entendem que:

[os] problemas de administração educacional, como a municipalização, por exemplo, não passariam de problemas práticos, solucionáveis apenas à luz do bom senso e da consulta a experiências consideradas bem-sucedidas em outros locais. (...) A qualidade do processo de ensino ainda não se constitui em referência para o encaminhamento das questões de administração educacional no Brasil: espera-se que ela aconteça como decorrência de uma “administração competente”, sem nunca especificar em que isso possa se constituir. ” (Silva Júnior, 2002, p. 66).

Dito isso, o autor analisa que as propostas de “descentralização” da gestão educacional, por meio da municipalização das escolas, surgiram em meio à circulação de discursos que ele denomina de “ideologias de conveniência”, sem uma efetiva participação da sociedade civil organizada, no contexto das reformas neoliberais que atendiam aos interesses privatistas da educação.

Acenando com a promessa de maior eficácia administrativa e com as mesmas bandeiras dos setores progressistas - defensores da democracia e da autonomia dos sistemas locais - as “ideologias de conveniência” conseguiram, segundo o autor, levar adiante o projeto de transferir a responsabilidade da educação para a esfera dos municípios, sem que estes tivessem condições efetivas de concretizá-lo e de assegurar “um ensino de qualidade e em quantidade como produto de uma ação organizada intencionalmente para esse fim (Silva Júnior, 2002, p. 66).

Vale destacar mais dois aspectos que foram pontuados no referido artigo. O primeiro, diz respeito às adesões e resistências à municipalização, denotando muito mais um entusiasmo, por parte de alguns municípios, e/ou preocupações, por parte de outros, em função de interesses econômicos do que propriamente com a qualidade do ensino ou com a democratização da gestão. O segundo aspecto, explorado por outros analistas mencionados pelo autor, apontava para o fenômeno de “estadualização” de algumas redes municipais paulistas, devido à ausência de estrutura administrativa e insuficiência de profissionais capacitados para assumirem a responsabilidade pela gestão administrativa e pedagógica das escolas decorrente dos processos de municipalização.

Sobre a complexidade desse processo, Militão (2012) chamou a atenção para o fato de que, no convênio entre o Estado de São Paulo e os municípios, além da transferência dos alunos, docentes e do pessoal técnico administrativo, caberia ao Estado ceder os prédios, os móveis, utensílios e demais equipamentos e materiais didáticos para as escolas municipalizadas. Com a assistência técnica e pedagógica da secretaria estadual, caberia aos municípios cumprir algumas obrigações de natureza legal, como a criação ou adequação do Conselho Municipal de Educação e de um Plano de Carreira e Remuneração para o Magistério.

Em texto publicado em 2003, Martins já havia explorado e identificado essas mesmas questões, ao analisar resultados de uma pesquisa sobre a implementação do convênio em dois municípios do interior do estado de São Paulo. Nesse estudo, a autora observou que, entre 1996 e 1998, houve baixa adesão ao “convênio” pelos municípios: apenas 6,7% enquanto a rede estadual continuava responsável por 79% das matrículas nessa etapa de ensino. Mas, após a criação do FUNDEF pelo governo federal, em 1998, o quadro praticamente se inverteu: em 2001, 69,7% dos municípios já haviam aderido à municipalização, “passando a oferecer o ensino fundamental”. Contudo, apenas 12,7% possuíam uma rede própria; as demais continuaram vinculadas à SEDUC-SP (Martins, 2003).

Em estudo sobre a influência do FUNDEF no processo de municipalização no Estado de São Paulo, Laczynski (2004) argumenta que, anteriormente à sua criação, o Programa de Parceria Estado-Município para o Atendimento do Ensino Fundamental já havia cumprido papel indutor dessa política no governo de Mario Covas (1994-1998). Em 1996, de acordo com a autora, foram firmados 42 convênios, que resultaram na transferência de 42.298 alunos da rede estadual para as escolas municipais. Todavia, reconhece que “em 1999, quando o FUNDEF completou o seu primeiro ano de funcionamento, o número de matrículas das redes municipais já estava em 1.511.184, aumento considerável (26,5%, de 1998 para 1999).” (Laczynski 2004, p.11).

Esses números reforçam a tese de Silva Junior (2002) de que aceleração do processo de adesão dos municípios se deu muito mais a razões economicistas do que a uma efetiva preocupação com a melhoria da qualidade de ensino. Como consequência desse crescimento, Martins concluiu que:

O desenho institucional que se formou na política educacional paulista em decorrência do convênio que transferiu professores, alunos, prédios

escolares e funcionários da esfera estadual para os municípios é fragmentado e forma um mosaico de interesses díspares, o que nos permite afirmar que a sacralizada cultura burocrático-administrativa consolidada nos anos de 1970 começa a sofrer fissuras para o bem e para o mal. (Martins, 2003, p. 231)

Por “bem e mal”, a autora se referia tanto aos aspectos positivos quanto aos negativos da política de municipalização que, entretanto, revelava um paradoxo. De um lado, a autora ponderava que o município seria o espaço mais propício para o exercício da democracia com a participação das comunidades. Mas, de outro, constatava que:

A necessidade de forjar novas formas de desempenho das políticas educacionais exige que as instituições envolvidas em sua implementação adquiram um corpo de informações e de conhecimentos burocrático-administrativos para assumir suas novas funções, o que, sem dúvida, gera um *período de tensão política e de vácuo no conjunto normativo-legal*, pois *sua racionalidade não responde mais às necessidades do cotidiano*. Isto é, entre o que este conjunto propugna para que a gestão da política educacional funcione em outro paradigma, e sua efetiva operacionalização, *configura-se um período de instabilidade institucional que imprime rumos inesperados às suas diretrizes, na tentativa de romper a cultura fortemente enraizada em seus órgãos gestores e nas próprias unidades escolares*. (Martins, 2003, p.232, grifos nossos)

Para Adrião (2008), o conjunto de medidas educacionais tomadas pelo governo de Mário Covas, na gestão da professora como Secretária de Educação (reorganização das escolas por etapas de ensino, estímulo para o estabelecimento de parcerias público-privadas, via Associações de Pais e Mestres (APM), para a melhoria da infraestrutura das escolas e incentivo à municipalização) estavam em consonância com as orientações das agências internacionais de financiamento, como o Banco Mundial, na direção de tornar a administração mais racional e eficiente. De acordo com a autora:

A Secretaria de Educação talvez tenha sido a esfera da administração estadual que, no período analisado, mais radicalmente levou adiante a pretensão de alterações no aparelho do Estado, proclamada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, mediante o *Plano de Reforma no Aparelho do Estado* (1995), e assumida pelo governo estadual paulista. Para tanto, levou a cabo um projeto de reforma na educação paulista deflagrado em sua totalidade desde o primeiro dia de governo, para o que, em nome da racionalização dos investimentos em educação, cerceou qualquer possibilidade de negociação com setores divergentes (Adrião, 2008, p. 93)

Analisando esse mesmo processo, Arelaro chegou a conclusões semelhantes:

Começa a tornar-se mais evidente que os projetos de “descentralização” de recursos e de fortalecimento da “decisão” das comunidades eram argumentos utilizados pelo Governo junto à rede de ensino, para início de processo legal de privatização da escola. A partir da participação financeira indispensável dos pais e mães, o objetivo governamental era o de estabelecer estratégias visando à redução de investimento na área educacional e nos custos diretos do ensino público estatal (Arelaro, 2011, p. 159).

Em texto publicado em 2012, Militão analisou o impacto do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB) no processo de municipalização das escolas no estado de São Paulo, chegando a conclusões semelhantes. Para o autor:

A tendência de “preferência” das administrações municipais pela expansão de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental, (...) também se mantém na vigência do FUNDEB, quando, no período de 2007 a 2010, a taxa de participação municipal no atendimento do referido segmento subiu de 63,9% para 70,1%, ao passo que a rede estadual registrou queda de 36,1 para 29,9% em tal atendimento no período considerado (Militão, 2012, p. 157).

Porém, estudos mostram que mesmo após a criação do FUNDEB, as redes municipais não ampliaram a oferta de matrículas na segunda etapa do ensino fundamental. De acordo com Militão (2012), em 2010, apenas “19% dos municípios paulistas atendiam a totalidade desta etapa da educação básica em suas redes de ensino. Segundo o autor:

A segmentação do ensino fundamental –um dos efeitos colaterais trazidos pela corrente política de Fundos e a decorrente municipalização de tal nível de ensino no Estado de São Paulo –não deixa de ser preocupante, uma vez que pode configurar-se como um forte complicador da sua conclusão com êxito (Militão, 2012, p. 162).

Militão (2012) amplia a reflexão abordando as tendências históricas e os desafios enfrentados pelas redes municipais, destacando as desigualdades entre os municípios, a falta de qualificação de professores, a precariedade da infraestrutura escolar, além de analisar a continuidade de padrões anteriores à implementação do Fundo, pois muitas das tendências observadas anteriormente persistiram evidenciando a complexidade desse processo.

Abre-se espaço aqui para a discussão apresentada por Arelaro (2011) sobre o financiamento da educação, ao destacar a importância de garantir recursos para as escolas municipais, especialmente aquelas que assumiram a responsabilidade pelo

ensino fundamental. De acordo com a autora, o financiamento insuficiente pode comprometer a qualidade da educação oferecida nessas escolas e dificultar a implementação de políticas educacionais eficazes. No estudo mencionado, Arelaro (2011) destacava, ainda, que as carências históricas dos municípios fizeram com que muitas prefeituras acelerassem o processo de “descentralização”.

Qualquer texto sobre financiamento da educação no Brasil precisa, de saída, desconstruir o mito, alimentado especialmente na última década, de que “as verbas para a educação são suficientes, apenas são mal-empregadas”. Entretanto, ao contrário do que é afirmado através desse “pré-conceito”, um dos nós górdios da educação, em todos os níveis, é a insuficiência de recursos. De fato, estudos mostram que as verbas destinadas ao setor precisariam, no mínimo, ser dobradas, para que a médio prazo o país consiga sair da condição educacional em que se encontra. (Arelaro, 2011, p. 117)

Acerca dos problemas gerados pela aceleração dos processos de municipalização das escolas estaduais de São Paulo, Martins (2003) levantou algumas questões que, aparentemente, não foram superadas nos últimos 20 anos, entre elas, as decorrentes das diferenças da cultura política local. De acordo com a autora, em estudo qualitativo realizado em duas cidades paulistas, observou-se “uma disputa entre os profissionais que permaneceram nos quadros da administração estadual e aqueles que foram municipalizados” (2003, p. 235), não apenas pelos espaços e recursos das escolas municipais, mas principalmente pelas diferenças salariais e condições de trabalho, muito melhores nos municípios estudados. Em função disso, a autora pondera que:

[...] o atendimento municipalizado aproxima mais os profissionais da educação, os alunos e seus pais do centro de decisão, facilitando constituir a pauta de reivindicações e localizando mais facilmente os conflitos entre estes e os gestores municipais. Porém, o processo tem sido permeado de problemas que se parecem eternizar no ensino público, pois a expansão repentina das redes municipais [provoca] um rol de intervenientes, evidenciando que a tensão entre a expansão da cobertura dos serviços educacionais e a manutenção da sua qualidade é realmente difícil de ser resolvida. (Martins, 2003, p. 236).

A revisão bibliográfica realizada por Espósito e Nascente (2022) acerca das características dos processos de municipalização no estado de São Paulo, entre 1996 e 2019, corrobora as análises da maioria dos autores já mencionados (Silva Júnior, 2002; Martins, 2003; Militão, 2012). Desses estudos, os autores concluem que

[...] com o intuito anunciado de descentralizar esse nível de ensino, nos seus aspectos administrativos e pedagógicos, o processo foi realizado de forma centralizada, à revelia da autonomia e da participação das pessoas envolvidas. Esse raciocínio leva à ideia de que a municipalização foi um processo de desconcentração – no qual as decisões são redistribuídas geograficamente, ramificadas, *mas sem uma real distribuição de poder*, e não de descentralização, como foi formalmente anunciado inicialmente. (Espósito; Nascente, 2022, p. 156, grifos nossos)

Os autores deduzem, ainda, que o procedimento de reaproveitamento do corpo docente da rede estadual foi um “processo confuso e sem muito planejamento”, causando “efeitos colaterais” para a organização administrativa e pedagógica das escolas:

Um efeito colateral dessa situação foi a convivência forçada de profissionais das redes estadual e municipais nos mesmos prédios escolares, arranjo que passou a ser denominado nessas redes como “condomínio”. Com o avanço da municipalização, o estado foi cedendo prédios às prefeituras. No entanto, em municípios pequenos, ainda é comum em um mesmo prédio conviverem uma unidade escolar de EF do município e outra de ensino médio do estado (Espósito; Nascente, 2022, p.156)

A questão da coabitação de alunos e professores das redes estadual e municipal no mesmo prédio foi focalizada por Garcia e Véssio (2022) em estudo realizado mais recentemente em São Caetano do Sul (SP). De acordo com os autores, o “compartilhamento de espaços, tem gerado, em alguns casos, desavenças entre as escolas, sobretudo, entre as equipes gestoras”, pois a divisão física de ambientes, muitas vezes, restringe o acesso de alunos e professores a algumas áreas da unidade de ensino (Garcia; Véssio, 2022, p. 5).

Decorrentes desse compartilhamento de espaço, outros problemas foram identificados em entrevistas realizadas pelos autores deste estudo, como por exemplo, questões relacionadas à execução de serviços de manutenção e limpeza; diferenças de cultura organizacional e relacionamento com a comunidade entre professores e funcionários das duas redes; além de questões trabalhistas e concepções pedagógicas.

Ao compararmos a implementação da municipalização das escolas no estado de São Paulo com outros estados brasileiros, observa-se situações semelhantes. Oliveira e Goedert (2023), analisando as relações intergovernamentais entre estado e municípios em Mato Grosso do Sul, nas gestões de 2015-2018 e 2019-2022, constataram que a transferência de escolas estaduais para a esfera municipal, passou

por embates, disputas e contradições. De acordo com as autoras, os municípios expuseram “ações fragmentadas [que] não levaram em consideração o diálogo com as comunidades educativas, o impacto na vida dos professores, a distância entre as escolas e os domicílios, a dinâmica familiar dos estudantes”, entre outros problemas (Oliveira; Göedert 2023, p. 84).

Dois princípios que deveriam regular as relações intergovernamentais, de acordo com a legislação brasileira, pontuados por Oliveira e Göedert (2023), não têm sido considerados nos processos de municipalização: o primeiro diz respeito ao “regime de colaboração” entre os entes federados, que pressupõe que políticas comuns entre estados e municípios devem ser planejadas e executadas de forma articulada; o segundo é que a descentralização pressupõe a autonomia dos municípios no que diz respeito às suas competências e atribuições no campo educacional.

Compreende-se que, embora os sistemas de ensino tenham liberdade de organização, nos termos da LDBEN (Brasil, 1996, art. 8º, § 2º) [...] tais medidas devem resultar, desde a sua origem, de procedimentos democráticos, como o diálogo e a cooperação recíproca com os municípios, tendo em vista garantir o direito à educação. (Oliveira e Göedert, 2023, p. 85).

As análises realizadas pelos autores e autoras das pesquisas mencionadas neste tópico nos ajudaram a compor um cenário sobre como os processos de municipalização têm sido conduzidos, com base nas diretrizes estabelecidas na LDBEN de 1996. Com efeito, conclui-se que, além da falta de diálogo e respeito ao princípio da gestão democrática, a desarticulação entre os entes federados na implementação das políticas públicas ameaçam a garantia do direito de todos a uma educação de qualidade, reconhecida pela Constituição Federal de 1988.

### **3.2 O que dizem os estudos correlatos**

Em busca de estudos correlatos ao objeto desta pesquisa, realizamos o levantamento nos bancos de dados digitais da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e BDTD (Biblioteca Digital de Teses e Dissertações). O recorte cronológico definido compreendeu o período entre os anos de 1997 a 2021. Além disso, buscamos no repositório digital da USCS (Universidade

Municipal de São Caetano do Sul) estudos correlatos que fizessem menção à implementação de municipalização em escolas no Grande ABC.

Os primeiros termos utilizados nas buscas foram “Municipalização de Ensino” *And* “Grande ABC”, entretanto, não encontramos nenhum resultado com esses descritores. Ao mudarmos o termo “Grande ABC” por “Municipalização do Ensino” *And* “São Paulo”, foram encontrados 30 trabalhos, porém com pouca relevância para este estudo, pois a maioria deles abordava o tema do financiamento da educação. Mas, quando aplicamos o descritor “Municipalização da Educação” *And* “São Paulo”, encontramos 10 trabalhos que mantinham alguma relação com nosso objeto de estudo. (Quadro 1)

**Quadro 1 - Resultado das pesquisas correlatas**

PESQUISAS CORRELATAS DESCRITORES UTILIZADOS	
Municipalização de Ensino <i>And</i> São Paulo	Municipalização da Educação <i>And</i> São Paulo
30	10

Fonte: elaborado pela autora

Dentro deste recorte cronológico, observamos que poucos estudos se referiam à discussão sobre o envolvimento dos gestores no processo de municipalização, desafios encontrados, propostas, acertos ou encaminhamentos. Dessa forma, após a leitura dos títulos e dos resumos dos 40 trabalhos encontrados inicialmente, selecionamos os que mais se aproximavam e poderiam contribuir com objetivo geral deste estudo (Quadro 2).

**Quadro 2 - Estudos correlatos selecionados**

ESTUDOS CORRELATOS			
Título	Autoria, ano e produção	Link	Instituição
A questão da municipalização da educação em Guarulhos: 1997-2004.	Mello, 2007 - Tese	<a href="https://hdl.handle.net/20.500.12733/1606026">https://hdl.handle.net/20.500.12733/1606026</a>	UNICAMP
Municipalização da educação: particularidades da gestão local em Araraquara – SP	Vargas, 2019 - Dissertação	<a href="http://hdl.handle.net/11449/183108">http://hdl.handle.net/11449/183108</a>	UNESP

A municipalização da educação básica no Brasil: um estudo sobre o município de Xaxim (SC)	Silva, 2019 - Dissertação	<a href="https://rd.uffrs.edu.br/bitstream/prefix/3349/1/SILVA.pdf">https://rd.uffrs.edu.br/bitstream/prefix/3349/1/SILVA.pdf</a>	Universidade Federal da Fronteira Sul
Políticas educacionais no município de Rosana: a municipalização da educação nas escolas de ensino fundamental do assentamento Gleba XV de Novembro - um projeto de política social?	Casa, 2019 - Dissertação	<a href="http://hdl.handle.net/11449/96373">http://hdl.handle.net/11449/96373</a>	UNESP
Decorrências da municipalização de ensino em São Caetano do Sul: em questão o compartilhamento de espaços.	Véssio, 2019 - Dissertação	<a href="https://www.uscs.edu.br/pos-stricto-sensu/arquivo/48">https://www.uscs.edu.br/pos-stricto-sensu/arquivo/48</a>	USCS

Fonte: Tabela elaborada pela autora

Após a leitura completa de 5 trabalhos (1 Tese e 4 Dissertações) encontramos poucos elementos diretamente relacionados aos desafios da gestão escolar no processo de municipalização das escolas. (Quadro 2). Como se verá a seguir, os temas mais abordados nessas produções se referem ao financiamento da Educação Básica e aos espaços das unidades escolares, dentro dos municípios analisados na pesquisa. Vale ressaltar que apenas um deles tratou da municipalização das escolas na região do ABC Paulista.

As questões políticas envolvidas na municipalização são o destaque do texto de Mello (2007) que relata a proposta de municipalização feita pela SEDUC-SP ao município de Guarulhos (SP), e que não foi aceita na época. Segundo a autora “o debate sobre a municipalização em Guarulhos foi polêmico, tendo mobilizado as forças de oposição ao governo, com destaque para a atuação de alguns partidos e entidades de classe” (Mello, 2007, p.75). O movimento vinha sendo amplamente debatido há muitos anos em pré-conferências, a fim de deliberarem na 1ª Conferência municipal, em 1997. De acordo com esta pesquisa, o processo de municipalização se deu de forma muito diferente de Santo André, onde a decisão pela municipalização se deu no âmbito de gabinete executivo.

No município de Araraquara (SP), também houve certa discussão por razão da aprovação da municipalização das escolas no município. Segundo Vargas (2019), na segunda tentativa de aprovação da lei, houve manifestação e pessoas foram detidas em frente a Câmara Municipal da Cidade. Este estudo conclui que existe uma falta de articulação com relação as políticas educacionais que são planejadas e as que são implementadas no município em questão.

Silva (2019) discorre sobre a história do pequeno município de Xaxim(SC) e sobre os dados de desempenho dos estudantes e o financiamento das escolas. Uma importante consideração feita pelo autor é que “conforme cresceu a responsabilidade do município de Xaxim para com a oferta da educação infantil e do ensino fundamental, também cresceram os instrumentos de participação e controle social permanente.” (Silva, 2019). Contudo, fica claro no texto que o orçamento insuficiente é ainda fator dificultador para que sejam cumpridas as atribuições constitucionais atribuídas ao município pelo FUNDEB.

Em contraponto aos textos acima, Casa (2019) destaca a municipalização nas escolas rurais em Rosana, na região do Pontal do Paranapanema (SP). De acordo com a pesquisadora, foi “desencadeado um processo de municipalização do ensino com características centralizadoras visto que as escolas rurais locais se encontram subjugadas administrativa, financeira e pedagogicamente à escola urbana” (Casa, 2019, p.198), deixando assim de lado o principal objetivo da municipalização, a descentralização de poder.

Já o estudo realizado por Vêssio (2019) analisa a municipalização em uma cidade vizinha de Santo André (SP), o município de São Caetano do Sul (SP). O autor apresenta um histórico de municipalização bem diferenciado, onde em um curto período foi feita a municipalização de todo o Ensino Fundamental Anos Iniciais e grande parte dos anos finais. Este estudo relata especificamente uma situação de duas escolas que compartilhavam o mesmo prédio, sendo uma delas municipal e a outra estadual. Este estudo traz como conclusão que a ausência de diálogo, de colaboração e de planejamento nas gestões de ambas as esferas ocasionou um clima tenso, com angústias e disputas que acabaram colocando de lado os possíveis benefícios trazidos pela municipalização naquela escola.

Na análise destes textos ficou a certeza de que a municipalização é uma política que impõe muitos desafios, muitos estudos diagnósticos e, principalmente, muita organização e planejamento por parte das secretarias de educação e das unidades escolares. Independentemente do tamanho dos municípios, é possível concluir que esse processo é complexo e envolve mudanças significativas para a gestão educacional e escolar. Por isso mesmo, a participação dos profissionais da educação e da comunidade nos processos decisórios é fundamental. Contudo, especificamente no estado de São Paulo, este processo se deu de forma centralizada e de cima para baixo, pelo que foi apontado nos municípios analisados. Como destaca Arelaro:

O processo de municipalização do ensino no Brasil e no Estado de São Paulo foi e é quase exclusivamente fruto de iniciativas do Governo, visando adequar o Estado aos novos modelos de racionalidade adorados pela Administração Pública, com conseqüente enxugamento do aparato estatal, e não resposta a reivindicações da sociedade civil interessada em participar de forma mais ativa nas escolas e nos projetos pedagógicos que ali se desenvolvem. Essa observação se faz necessária uma vez que é comum relacionar-se providências administrativas de descentralização e municipalização do ensino com democratização da sociedade e participação popular. (2020, p. 145)

As reflexões de Arelaro (2020) nos permitem concluir que nenhuma decisão política é livre de interesses particulares e que, sem a participação popular, elas se tornam contraproducentes.

### **3.3 O contexto educacional de Santo André**

Para discorrermos sobre os processos de municipalização das escolas estaduais de ensino fundamental em Santo André, apresentamos geograficamente e estruturalmente tanto o município como o estado em que ele está localizado, assim como suas estruturas educacionais. Estas são informações importantes para compreender o contexto em que a municipalização tem ocorrido.

O estado São Paulo desempenha um papel fundamental no contexto brasileiro, tanto em termos de população e economia, quanto em aspectos culturais e educacionais. Situado na região Sudeste do Brasil, São Paulo faz fronteira com Minas Gerais a norte, Rio de Janeiro a nordeste, oceano Atlântico a leste, Paraná a sul e Mato Grosso do Sul a oeste.

O Estado de São Paulo possui uma área territorial de 248.219.485 km<sup>2</sup> e uma população residente de 44.411.238 pessoas, sendo o mais populoso do Brasil, segundo o censo IBGE/2022. Responsável por parte significativa da economia brasileira e com uma grande diversidade demográfica, a disponibilidade de recursos e a complexidade da gestão do sistema educacional é bastante contrastante com o restante do país.

A organização do sistema educacional de São Paulo inicia-se em 1930, acompanhando o crescimento econômico e populacional do estado. Após a Proclamação da República (1889), a educação estadual paulista foi conduzida pela Diretoria de Instrução Pública, órgão pertencente à Secretaria de Interior, pois ainda se pensava sobre como estruturar a rede educacional devido ao crescimento das cidades do interior e às mudanças na economia do país.

Segundo informações divulgadas no site da própria SEDUC-SP, com o crescimento da economia e o aumento populacional do estado no início do século XX, a educação passa a ser vista como fator determinante para o desenvolvimento do estado e do país. Nesse período, intelectuais formados pela Escola Nova assumem cargos administrativos na Secretaria do Interior e iniciam a estruturação do sistema educacional. A Secretaria de Estado da Educação e Saúde Pública é criada em março de 1931, após reestruturação da Secretaria do Interior e manteve-se com esta estrutura até 1947, quando a pasta passou a se chamar Secretaria da Educação.

Com a ampliação da rede de ensino, houve uma complexificação das áreas administrativas e uma crescente preocupação com as orientações pedagógicas. Atualmente, a SEDUC-SP possui a maior rede de ensino do Brasil, com mais de 5.300 escolas, e aproximadamente 3,5 milhões de alunos, o que representa cerca de 36% do total de alunos matriculados em todo o território brasileiro.

A estrutura desta rede é composta por 15 polos regionais, que abrigam noventa e uma (91) Diretorias Regionais de Ensino (DRE). São cerca de cento e noventa (190) mil professores dentro de um quando total de duzentos e trinta e quatro (234) mil servidores públicos nos quadros do Magistério, Apoio Escolar e Secretaria da Educação (SEDUC-SP; 2023). Toda esta demanda requer uma grande estrutura organizacional.

**Quadro 3 - Estrutura organizacional da SEDUC – SP - 2023**

<b>Coordenadorias</b>	
<b>EFAPE</b>	Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação
<b>COPEDE</b>	Coordenadoria Pedagógica
<b>CITEM</b>	Coordenadoria de Informação, Tecnologia, Evidência e Matrícula
<b>CISE</b>	Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares
<b>CGRH</b>	Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos
<b>COFI</b>	Coordenadoria de Orçamento e Finanças

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados coletados no portal <https://www.educacao.sp.gov.br/> em dezembro/2023.

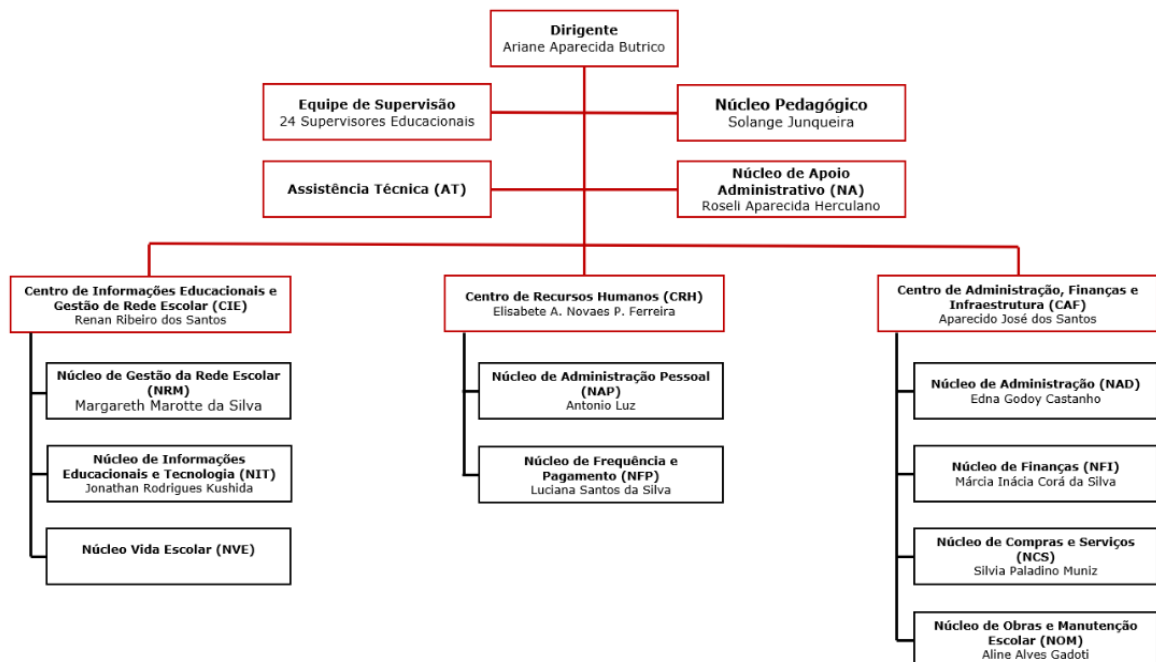
A Diretoria de Ensino que abrange o município de Santo André é responsável pela supervisão de muitas escolas públicas e privadas, conforme demonstra o Quadro 4, a seguir:

**Quadro 4 – Escolas supervisionadas pela Diretoria de Ensino de Santo André/SP**

<b>Escolas privadas</b>	<b>96</b>
<b>Escolas estaduais</b>	70
<b>Alunos de escolas estaduais</b>	48.500
<b>Professores de escolas estaduais</b>	4.000

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados da DRE-Santo André (2024)

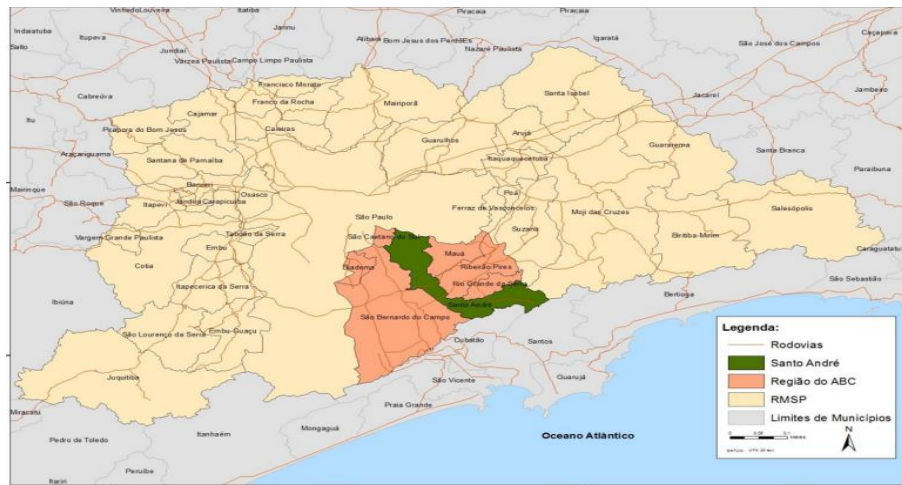
O organograma da Diretoria de Ensino de Santo André conta com o formato:

**Figura 1 - Organograma atual da DRE- Santo André**

Fonte: <https://desantoandre.educacao.sp.gov.br/institucional/quem-somos/> Acesso em: 06 jan,2024

Santo André é uma das sete cidades que compõem a região do Grande ABC Paulista, na região Metropolitana da cidade de São Paulo. Faz divisa com São Paulo, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Suzano, Mogi das Cruzes, Santos, Cubatão, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. (Fig.2) A cidade está localizada a sudeste da grande São Paulo e ocupa uma área de 178,2 km<sup>2</sup>, que está dividida em 3 distritos: Sede (Centro), Capuava e Paranapiacaba.

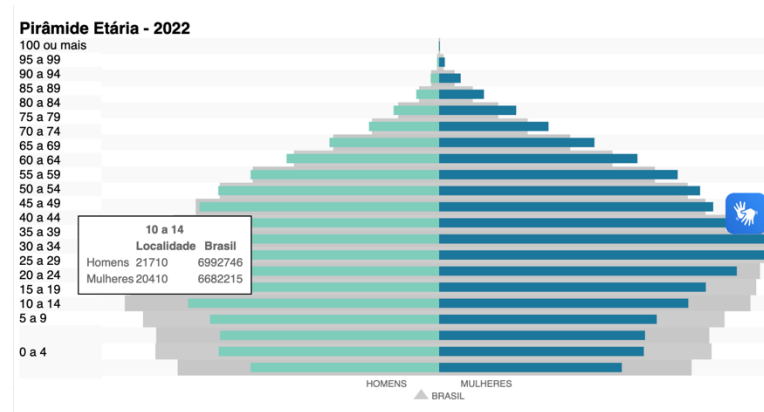
**Figura 2 – Localização geográfica do município de Santo André**



Fonte: Censo do IBGE (2022).

Segundo o Censo/IBGE 2022, Santo André tem 748.919 habitantes, sendo a quinta mais populosa do Estado de São Paulo. Com base nos dados do último anuário publicado, em 2016, 95% da população da cidade vive na Macrozona Urbana que corresponde a uma área de 66,5 Km<sup>2</sup> e apenas 5% vivem na Macrozona de Proteção Ambiental que ocupa uma área de 107,93 Km<sup>2</sup>.

**Figura 3 – População de Santo André por faixa etária - 2022**



Fonte: Censo do IBGE (2022).

Com relação à distribuição da população por faixa etária, o Censo/IBGE de 2022 evidenciou que a maior parte da população tem acima de 30 anos, e que o contingente de crianças de 0 a 4 anos de idade é de 36.797, o que representa menos de 5% da população. (4,91%).

Santo André é uma das cidades mais antigas do Brasil, fundada em 1553, por João Ramalho, explorador e colonizador português. A princípio Vila de Santo André, como era chamada, ficava no caminho para o Porto de Santos, o que ajudou a impulsionar a economia da região, a médio e longo prazos. Por volta do século XIX foi instalada a primeira ferrovia do Estado de São Paulo, e a segunda no Brasil.

O município de São Bernardo do Campo (SBC), fundado em 1889, abrangia todo o território onde hoje fica a região do Grande ABC Paulista. Estando próxima ao rio Tamanduateí, a atividade econômica da região acelerou processo de urbanização devido à proximidade das linhas férreas que favoreciam o escoamento da produção cafeeira da Província de São Paulo para o Porto de Santos. (Santo André, 2015). Até então pertencente ao município de SBC, o distrito de Santo André, denominado “Santo André da Borda do Campo”, foi elevado à município somente em 1938.

Como quase todos os demais municípios do ABC Paulista, Santo André passou por forte processo de industrialização a partir dos anos 1950, tendo sido palco importante das lutas sindicalistas dos metalúrgicos nos anos 1970 e 1980, e de movimentos sociais que contribuíram para a redemocratização do país, após 21 anos da ditadura militar instaurada pelo golpe de estado de 1964. Com a migração ou fechamento das indústrias da região nas duas últimas décadas, Santo André depende hoje essencialmente do setor de serviços, que corresponde a 75,2% da atividade econômica da cidade (Fundação Seade, 2024).

O município tem uma taxa de escolarização de 6 a 14 anos, aproximadamente 97,4% da população.

Considerando as diferentes dependências administrativas, Santo André conta com um total de 427 escolas. Estão matriculados no Ensino Fundamental no município um total de 83.092 alunos, distribuídos em 236 escolas. Deste total, 67 escolas de ensino fundamental são administradas pela Secretaria de Educação Municipal.

**Tabela 1 – Número de escolas por dependência administrativa e por etapa da educação básica - Santo André / 2022**

Dependência Administrativa	Educação Infantil (Creche/Pré-escola)	Ensino Fundamental Regular	Ensino Médio Regular	EJA	Total*
----------------------------	---------------------------------------	----------------------------	----------------------	-----	--------

<b>Estadual</b>	0	69	59	12	73
<b>Municipal</b>	96	67	0	23	118
<b>Privada</b>	191	100	43	0	236
<b>Total</b>	287	236	102	35	427

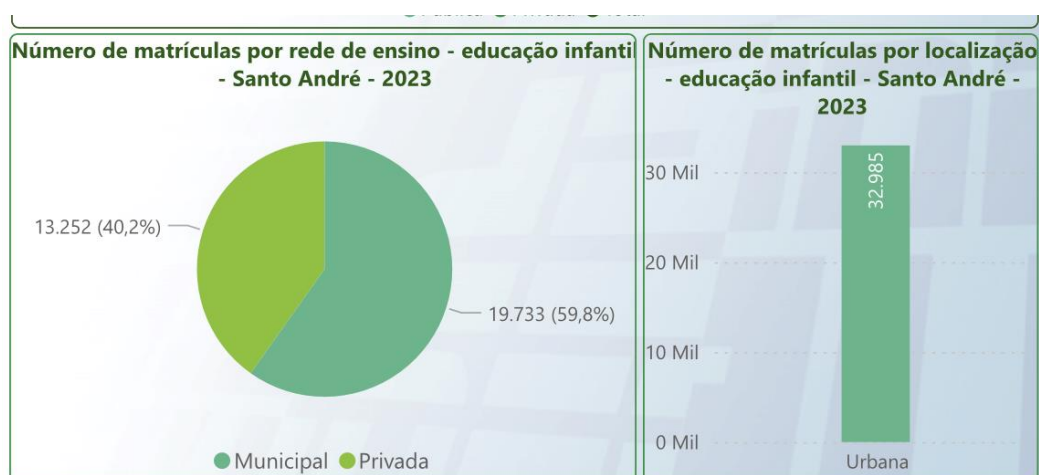
Fonte: elaborado pela autora com base no Censo Escolar (2022)

\*O número total de escolas pode ser inferior à soma das escolas por etapa de ensino, o que significa que mais de uma etapa de ensino é oferecida pela mesma escola

Com base nos dados do Censo Escolar 2023, nas 44 creches municipais são atendidas 13.632 crianças, contando também com as creches conveniadas no atendimento das crianças entre 0 e 3 anos. São 14.821 crianças na Pré-Escola das EMEIs e EMEIEFs e 16.837 matrículas efetivadas no Ensino Fundamental das EMEIEFs, além de 3.053 alunos da educação de Jovens e adultos. Ademais, a cidade conta com 64 Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental (EMEIEF), 5 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI), 5 Centros Públicos de Formação Profissional e 104 escolas particulares, além de 73 escolas com gestão estadual.

Se o total de matrículas na Educação Infantil (creche e pré-escola), em 2023, em Santo André foi de 32.985, isso significa que 3.812 crianças nesta faixa etária estão fora da escola.

**Figura 4: Número de matrículas na rede de ensino de Santo André (SP):**



Fonte: Censo Escolar (INEP, 2023)

Com relação a quantidade de professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental atuantes no município, chegamos a estes dados:

**Quadro 5: - Total de professores no ensino fundamental**

<b>Total de Professores</b> <b>Anos Iniciais</b> <b>Ensino fundamental</b>	<b>Santo André</b>
<b>Total</b>	2.464
<b>Municipal</b>	1.084
<b>Estadual</b>	365
<b>Privada</b>	1.032

**Fonte:** elaborado pela autora, com base em dados do Censo Escolar (2023)

A Secretaria de Educação do município de Santo André responde diretamente à Diretoria de Ensino, porém tem sua própria organização, dividida em cinco grandes departamentos:

**Quadro 6: - Departamentos da Secretaria de Educação em Santo André**

<b>Coordenadorias</b>	
<b>GABINETE</b>	a) Encarregatura de Expediente do Gabinete da Educação; b) Gerência do Núcleo de Pesquisa e Legislação Educacional: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Encarregatura de Pesquisa e Legislação Educacional;</li> </ol> c) Gerência do Núcleo de Vida Escolar; d) Gerência do Núcleo de Apoio aos Colegiados; e) Gerência de Administração de Pessoal da Educação; f) Gerência de Centros Educacionais de Santo André – CESAs; g) Gerência da Escola Municipal de Educação Ambiental; h) Gerência de Orçamento e Finanças da Educação: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Encarregatura de Orçamento da Educação;</li> <li>2. Encarregatura de Acompanhamento de Recursos Federais.</li> </ol>
<b>DEIF – Departamento de Educação Infantil e Ensino Fundamental</b>	a) Encarregatura Administrativa do DEIEF; b) Gerência de Educação Infantil; c) Gerência de Acompanhamento das Unidades Particulares e Conveniadas; d) Gerência de Ensino Fundamental I; e) Gerência de Ensino Fundamental II.
<b>DEIAE – Departamento de Educação Inclusiva e Apoio Educacional</b>	a) Encarregatura Administrativa da Educação Inclusiva e Apoio Educacional; b) Gerência de Educação Inclusiva.
<b>DEJA – Departamento de Educação de Jovens e Adultos</b>	a) Encarregatura Administrativa do DEJA; b) Gerência de Gestão Administrativa da EJA; c) Gerência de Gestão Pedagógica da EJA.
<b>DAIE – Departamento de Administração e Infraestrutura de Educação</b>	a) Encarregatura Administrativa de Infraestrutura da Educação; b) Encarregatura de Transporte Escolar;

	<p>c) Encarregatura de Manutenção Escolar;</p> <p>d) Encarregatura Administrativa de Suporte Tecnológico da Educação;</p> <p>e) Gerência de Materiais da Educação:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Encarregatura de Almojarifado;</li> <li>2. Encarregatura de Materiais da Educação;</li> </ol> <p>f) Gerência de Prestação de Contas da Educação:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Encarregatura de Contas da Gestão Democrática da Educação;</li> <li>2. Encarregatura de Prestação de Contas de Convênios.</li> </ol>
--	--

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados do site da SE/PSA (2024)

### 3.4 Municipalização das escolas em Santo André: registros documentais

Na busca por informações oficiais e dados sobre a Educação no município de Santo André, tanto em sites oficiais como o da prefeitura, bem como em livros e documentos na Biblioteca Municipal da cidade e na biblioteca do Centro de Formação de Professores Clarice Lispector, nos deparamos com uma completa ausência de documentos e registros oficiais na Secretaria Municipal de Educação. Sendo assim a história inicial da rede municipal de educação acaba sendo narrada por profissionais e documentos por eles arquivados, datadas da década de 1980 e 1990 e os documentos oriundos dos decretos e leis da Câmara Municipal da cidade.

No início do século XX, o município buscava adequar seus prédios ao modelo paulista e construiu seu primeiro prédio escolar:

Na época Santo André era denominado bairro Estação, do município de São Bernardo. De acordo com o estudo de Granjo (2003), no ano de 1902, na ata da 4ª sessão da Câmara Municipal, o então prefeito Sr. Alfredo Luís Flaquer declara a necessidade da criação de um Grupo Escolar na região, haja vista que quatro das escolas isoladas existentes na localidade contavam com considerável quantidade de alunos. No mesmo documento, segundo a autora, consta que o prefeito oferece ao Governo Estadual um prédio municipal para funcionamento da escola. No entanto, diferente da solicitação do Sr. Flaquer, prefeito de Santo André, o primeiro grupo escolar da região foi edificado em Santo André e não em São Bernardo, que na época era sede do município". (Cândido, 2022, p.43)

A escolarização no município de Santo André, segundo registros obtidos no banco de dados do Portal Digital da Câmara dos Vereadores de Santo André, por

volta de 1950 empenhou-se em desapropriar terrenos municipais e doá-los para o Estado a fim de construir os Grupos Escolares com salas de escola Primária.

Na década de 70 iniciou-se a construção das escolas “Pré-Primárias”. Após a promulgação da lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira de 1971, os municípios ficaram responsáveis pelo atendimento das escolas pré-primárias, pois houve a unificação das escolas primárias com o ginásio, a partir daí chamados de Ensino de 1º Grau.

Na década de 1980, já existiam dez escolas de “pré-primário” nomeadas como CEAR (Centro Educacional, Assistencial e Recreativo) mantidas, entre outras formas, com uma taxa anual paga pelos pais dos alunos que frequentavam, exclusivamente com alunos de 5 e 6 anos. Todo este movimento seguia o exemplo do que acontecia em outras cidades do estado de São Paulo.

Segundo Arelaro (1999), do ponto de vista histórico, São Paulo possui características que os diferenciam sobremaneira dos outros Estados, um desses aspectos é o fato de ter iniciado, desde 1980, um processo de municipalização da pré-escola.

Assim, o município permanece até 1990, quando agrega a Educação de Jovens e Adultos e organiza uma rede municipal de ensino própria e a criação do Conselho Municipal de Educação, através da Lei Orgânica Municipal nº 1 de 08/04/1990. Por fim, a nomenclatura das escolas passa de CEAR (Centro Educacional, Assistencial e Recreativo) para EMEI (Escola Municipal de Educação Infantil), com a adequação dos prédios e o controle e responsabilidade de manutenção por parte da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte (SECE).

Partindo da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, que previu a descentralização da gestão educacional para os municípios, a municipalização educacional no Estado de São Paulo começou a ser implementada. Com o Decreto Nº 40.673, de 16 de fevereiro de 1996, foi instituído o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado Município para atendimento ao ensino fundamental, com o objetivo de desenvolver o ensino fundamental através de ação conjunta dos poderes executivos estadual e municipal, onde a municipalização das escolas era um dos itens importantes para a consolidação deste programa.

Diferente da municipalização narrada no item acima, estamos falando aqui na municipalização de escolas que estavam sob a orientação estadual. Os mesmos prédios nos quais o município doou o terreno para o Estado para a construção das

“Escolas Primárias”. Estes prédios e toda a organização escolar contida dentro deles passam a fazer parte dos equipamentos geridos pelo município e, conseqüentemente, pela Secretaria de Educação de Santo André, o que inclui a contratação de professores, a elaboração de projetos pedagógicos e a administração dos recursos destinados à educação, manutenção predial, entre outros.

A LDB estabelece que a educação é um dever do Estado e um direito de todos, e que a gestão democrática do ensino público é um dos princípios a serem observados. A municipalização das escolas é vista por ela como uma forma de descentralizar a gestão educacional e permitir uma maior participação da comunidade na definição e execução das políticas educacionais.

A municipalização das escolas também está relacionada à ideia de que os municípios conhecem melhor as necessidades e realidades locais, e, portanto, seriam mais eficientes na oferta de serviços educacionais. Além disso, a municipalização pode permitir uma maior flexibilidade na gestão dos recursos educacionais, possibilitando a adoção de práticas mais inovadoras e adequadas às necessidades locais.

Seguindo este princípio, no ano de 2011, sob a administração do prefeito Aidan Ravin (PTB) tendo como secretária a professora Cleide Bauab Eid Bochixio, cujo mandato foi de 2009 a 2012, foram municipalizadas seis (6) escolas. Passaram para a administração municipal as seguintes escolas, conforme menção no quadro 7:

**Quadro 7: - Escolas municipalizadas na cidade de Santo André no ano de 2011**

<b>Escolas</b>	<b>Bairro</b>
<b>EMEIEF Júlio Nunes Nogueira,</b>	Jardim do Estádio
<b>EMEIEF João de Barros Pinto</b>	Utinga
<b>EMEIEF Nicolau Moraes de Barros</b>	Bairro Silveira
<b>EMEIEF Odylo Costa Filho</b>	Vila Guiomar
<b>EMEIEF Maria da Penha de Almeida Manfredi</b>	Vila Curuçá
<b>EMEIEF Miguel Ruiz</b>	Cidade São Jorge

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados da Câmara Municipal de Santo André - Decreto Municipal nº 16087 de 17 de setembro de 2010

Após 11 anos destas escolas terem sido transferidas para a administração municipal, um novo grupo de escolas passou pelo mesmo processo. Sob a administração da gestão Paulo Serra (PSDB), que ingressou na cadeira em 2017 e continua até a presente data, também com a professora Cleide Bauab Eid Bochixio

sob o comando da Secretaria de Educação. Neste momento foram dezessete (17) novas escolas municipalizadas, acrescentando ao município cerca de oito mil (8.000) alunos, duzentos e noventa e um (291) professores e mais outros cem (100) funcionários. São elas:

**Quadro 8: - Escolas municipalizadas na cidade de Santo André no ano de 2022:**

<b>Escolas</b>	<b>Bairro</b>
<b>EMEIEF Doutor Alberto Francia Gomes Martins</b>	Vila Alto de Santo André
<b>EMEIEF Professor Antônio de Campos Gonçalves</b>	Campestre
<b>EMEIEF Professor Benedito Gomes de Araújo</b>	Vila Pires
<b>EMEIEF Camilo Peduti</b>	Jardim Utinga
<b>EMEIEF Carlos Vicente Cerchiari</b>	Vila Progresso
<b>EMEIEF Professor Celestino Bourroul</b>	Jardim Vila Rica
<b>EMEIEF Professor Ênio Mario Bassalho de Andrade</b>	Vila Príncipe de Gales
<b>EMEIEF Professor Felipe Ricci de Camargo</b>	Parque Novo Oratório
<b>EMEIEF Professora Francisca Helena Furia</b>	Recreio da Borda do Campo
<b>EMEIEF Professor Gabriel Oscar de Azevedo Antunes</b>	Jardim Bela Vista
<b>EMEIEF Professora Hermínia Lopes Lobo</b>	Vila Assunção
<b>EMEIEF Papa João XXIII</b>	Vila Matarazzo
<b>EMEIEF Professor Joaquim de Carvalho Terra</b>	Vila Marina
<b>EMEIEF Professor José Augusto Leite Franco</b>	Parque Erasmo Assunção
<b>EMEIEF Doutor Júlio Pignatari</b>	Jardim Teles De Menezes
<b>EMEIEF Professor Paulo Sinna</b>	Vila Tibiriçá
<b>EMEIEF Reverendo Simão Salem</b>	Vila Palmares

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados da Câmara Municipal de Santo André - Decreto Municipal nº 17882 de 2 de fevereiro de 2022

Além do Decreto Municipal que institui a transferência das escolas estaduais para o âmbito municipal, os documentos que foram encontrados sobre os processos de municipalização realizados nestes dois períodos são apenas reportagens de jornais locais ou sites independentes informando sobre esta ação. Nelas, de forma algumas vezes político partidária, se comenta sobre o processo, ora destacando a reorganização das vagas ofertadas para a população, devido a ociosidade de salas nos prédios estaduais, ora com desconfiança principalmente com a transição do processo, desde o custo até a transição das equipes escolares. (Alvarez, 2021).

Tal processo poderia ser realizado de forma mais coletiva, evitando o desgaste dos (as) trabalhadores (as) da educação. Por diagnosticarmos a ausência da

participação popular na municipalização, ressaltamos a relevância da presente pesquisa, para podermos apoiar que novos movimentos de municipalização ocorram de forma mais democrática. Aliás, registrar estas etapas já vividas e observar as ações dos gestores neste processo nos parece fundamental, pois existe um movimento pedagógico e administrativo muito diferente entre as duas esferas governamentais no que tange a educação.

Fica evidente que existe uma diferença conceitual que interfere nas formas de administrar e coordenar as escolas estaduais e municipais, principalmente ao analisar todas as partes envolvidas no processo de municipalização. São documentações, orientações, costumes com ideologias discrepantes que precisam coexistir e se encaixarem para o bom desenvolvimento dos processos pedagógicos e administrativos. Sendo assim, a presente pesquisa cumpre sua função social ao buscar registrar como foram os processos de municipalização vividos na rede de ensino de Santo André do ponto de vista dos gestores, tendo em vista o planejamento de eventuais novas etapas de municipalização, e de forma a contribuir para que os entraves sejam menos extenuantes.

Mediante a realidade acima descrita, as unidades escolares foram se adaptando as condições apresentadas, incluindo as diferentes vertentes de trabalho, concepções, gestão pedagógica, espaços, entre outros. Na seção a seguir trataremos da visão de quatro destes gestores, nos dois diferentes movimentos de municipalização abarcados pela Secretaria de Educação do município.

## **4 CONTRIBUIÇÕES PARA A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: ANÁLISE DAS FONTES**

No intento de visibilizar o processo metodológico realizado neste estudo, torna-se imprescindível retomar o objetivo geral da pesquisa: compreender os desafios da gestão escolar no contexto de municipalização das escolas de ensino fundamental (anos iniciais) no município de Santo André (SP) nos anos de 2010 e 2021. Partindo deste, temos os objetivos específicos que envolvem a ação que são:

- Levantar informações sobre o processo de municipalização das escolas em Santo André em fontes documentais;
- Identificar os desafios enfrentados pelas gestoras escolares durante a municipalização das escolas nesses dois períodos;
- Elaborar um protocolo de medidas para o planejamento dos processos de municipalização com a finalidade de orientar as ações das escolas nos períodos de transição a ser utilizado em etapas futuras de municipalização.

Com a elaboração e a disponibilização destes protocolos, visamos democratizar uma ferramenta de livre acesso aos gestores das Unidades escolares da Secretaria de Educação de Santo André,

### **4.1 Percurso metodológico da pesquisa**

Optamos, por realizar um estudo de abordagem qualitativa, pois, segundo Chizzotti (2003), o termo qualitativo implica uma partilha densa com pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa, para extrair desse convívio os significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma atenção sensível onde se busca encontrar um sentido entre o fenômeno estudado e a interpretação de seus significados. Nesse tipo de pesquisa, a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são a base e o ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave (Moresi, 2003). Essa abordagem é utilizada quando se pretende levantar informações, motivações e entender ações das pessoas na ação pesquisada.

Sobre a análise documental, é válido destacar que, do ponto de vista teórico, mesmo que haja uma escassez da produção oficial, avaliar e diagnosticar as fontes oficiais, em seu tempo histórico e os sujeitos envolvidos no processo, é, de acordo com Guba e Lincoln (*apud* Lüdke e André, 1986, p. 39), um pilar essencial para as pesquisas acerca das políticas educacionais, uma vez que os documentos são considerados uma fonte rica e estável. Ademais, um diagnóstico proporcionado pelas fontes e os referenciais teóricos proporcionaram uma visão contextual e histórica para localizar nosso tema central.

O levantamento documental e bibliográfico, que compõe a primeira etapa da presente dissertação, tem como objetivo realizar uma revisão da literatura científica sobre as origens das ideias de municipalização e desoneração do Estado e a busca de artigos científicos publicados em periódicos da área de Educação e dissertações escritas sobre o tema, assim como um perfil da cidade de Santo André. A segunda etapa, de natureza empírica, consistiu em uma pesquisa de campo com a finalidade de conhecer a percepção dos gestores da rede de Santo André, sendo eles atuando e/ou já aposentados que estiveram à frente da escola nos momentos em que a gestão mudou de administração estadual para municipal.

Como técnica de pesquisa, realizamos uma roda de conversa, no formato online, por meio da ferramenta *Google Meet* para colhermos os dados qualitativos junto aos gestores (as) ou ex-gestores (as) de escolas que passaram pelo processo de municipalização, sejam no ano de 2011 ou 2022. Segundo Mello *et. al* (2007), as rodas de conversa (RC) acontecem a partir de uma determinada temática, que seguem o objetivo geral da pesquisa realizada. Na RC caberá ao orientador/pesquisador/mediador possibilitar a participação de todos, de forma igualitária e seguindo a estrutura do roteiro previamente elaborado. Por essa característica de interação entre os participantes, a técnica da RC assume as mesmas características da técnica do grupo focal, definida assim por Gaskel (2002, p. 79):

[...] uma 'esfera pública ideal', já que se trata de 'um debate aberto e acessível a todos [cujos] assuntos em questão são de interesse comum; as diferenças de status entre os participantes não são levadas em consideração; e o debate se fundamenta em uma discussão racional'.

Essa metodologia de produção de fontes viabiliza uma participação mais efetiva e uma articulação poderosa entre as discussões teóricas (com o levantamento

bibliográfico) e a prática cotidiana. Ademais, buscamos realizar as rodas de conversa a partir do referencial teórico metodológico freiriano, que se desenvolve a partir dos princípios de uma Educação Popular. Com as RC, tem-se “círculos de cultura”, que vão ao encontro de um processo dialógico (Freire, 1991) que permite a dissolução da figura do “mestre” e as relações de poder. Acreditamos que rememorar e horizontalizar as relações na conversa, motivam as pessoas envolvidas a falar sobre suas experiências, memórias, histórias e possibilitam, a partir do compartilhamento de ideias, ressignificar vivências. Assim, o diálogo é fundamental, pois:

Por isto, o diálogo é uma exigência existencial. E, se ele é o encontro em que solidariza o refletir e o agir de seus sujeitos endereçados ao mundo a ser transformado e humanizado, não pode reduzir-se a um ato de depositar ideias de um sujeito no outro, nem tampouco tornar-se simples troca das ideias a serem consumidas pelos permutantes. (Freire, 1987, p. 45).

A municipalização das escolas públicas no interior do ABC Paulista, em especial na cidade de Santo André, aconteceu, como vimos, a partir de uma série de diretrizes influenciadas por fatores sociais, políticos, econômicos etc. A descentralização da gestão da educação, ainda, foi decorrente de um processo histórico de transferência das responsabilidades do poder do estado federativo para os municípios. Longe de esgotarmos o debate acerca dos efeitos positivos e/ou negativos dessa política educacional, o que nos chama atenção neste momento é pensar, do ponto de vista científico e metodológico, de que modo podemos realizar um levantamento acerca dos desafios da municipalização, bem como criar experiências coletivas de escuta ativa que leve em consideração a percepção das pessoas envolvidas e afetadas pela municipalização.

Neste sentido, trouxemos as RC como ferramenta de levantamento de dados, por acreditarmos que a escuta ativa é um importantíssimo pilar para ouvir as pessoas envolvidas e interessadas pelo processo de municipalização, auxiliando na elaboração de novos instrumentos que evitem dificuldades em momentos futuros na implementação de uma determinada política pública. Essa iniciativa integra os princípios de uma ampliação democrática da educação e explica-se por diversas razões, dentre elas, o levantamento das necessidades, que permite aos(as) trabalhadores(as) da educação levantar suas demandas, sistematizando-as e contribuindo à eficácia e relevância da política educacional. No exercício da escuta,

também se conquista laços e o engajamento da comunidade envolvida, gerando um senso de participação e, conseqüentemente, de aceitação e sucesso da implementação da política. Ademais, para Warschauer (2001, p, 179):

Conversar não só desenvolve a capacidade de argumentação lógica, como, ao propor a presença física do outro, implica as capacidades relacionais, as emoções, o respeito, saber ouvir e falar, aguardar a vez, inserir-se na malha da conversa, enfrentar as diferenças, o esforço de colocar-se no ponto de vista do outro etc.

O processo de escuta ativa proporcionada por RC oferece aos (as) profissionais envolvidos (as) um momento de autoanálise, que fomenta uma constante reflexão, formação e observação da sua prática pedagógica. Ao realizar o movimento autocrítico sobre crenças, valores e concepções, os indivíduos envolvidos na RC podem formular novas possibilidades acerca da sua ação cotidiana, levantando hipóteses e realizando mediações que auxiliem na elaboração de propostas didáticas, bem como ações que melhorem o próprio funcionamento da escola em que atua.

Se a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases reforçaram a importância da participação ativa na gestão das escolas, ampliando o processo de participação da sociedade civil na administração pública, é nosso dever fazer valer a democracia em nosso cotidiano. Afinal, o que tem acontecido na prática, mesmo no contexto de modernização educacional e de universalização da educação pública, foi um processo de descentralização da gestão das escolas de forma desorganizada e pouco sistematizada – ou seja, com um conteúdo essencialmente antidemocrático.

Ainda, o instrumento de pesquisa adotado produz um tipo de memória que é contra hegemônica por excelência, pois permite que novos sujeitos se integrem à formação histórica de sua própria região. Concordamos com Oliveira e Geraldi (2010) que:

Precisamos de narrativas que contribuam para a compreensão ampliada do que é e do que pode ser a realidade social na qual estamos vivendo, escamoteada e tornada invisível a “olho nu” pelas normas e regulamentos da cientificidade moderna, da hierarquia que esta estabelece entre teoria e prática e dos textos produzidos segundo tais ditames (Oliveira; Geraldi, 2010, p. 23).

## 4.2 Trajetória das profissionais nas escolas de Santo André

Feita as considerações sobre a relevância do método da RC, discorreremos sobre os (as) sujeitos da pesquisa. Convidamos quatro gestores (as) representantes dos dois últimos momentos da municipalização. Foram convidados (as) duas pessoas de escolas estaduais que se tornaram escolas municipais no ano de 2011 e mais dois gestores da municipalização de 2022. Como a RC que participaram não foi direcionada para apenas um dos cargos, procuramos por pessoas que estejam ou estiveram em cargos de Diretor de Unidade Escolar ou Assistente Pedagógico.

Caracterizadas pela possibilidade de abrir-se um espaço coletivo de discussões e reflexões, mediada pelo coordenador da pesquisa, a RC foi direcionada por um roteiro de discussão semiestruturado para garantir a continuidade da reflexão e a obtenção dos dados necessários para o estudo. Espera-se que neste formato as trocas de experiência acerca do tema discutido sejam potentes para o aprofundamento e a clareza dos itens apresentados e abra uma possibilidade de cada um refletir sobre a fala do outro, levando a dados mais refinados, que por outra forma de coleta, talvez não conseguíssemos obter.

A proposta de realização da RC em formato virtual, proporcionou a possibilidade de gravação de imagem e vídeo, que foram inteiramente transcritos para que pudéssemos, a partir daí, organizar e analisar os dados, por meio da técnica de análise de conteúdo, apoiada em Bardin (1977) e Franco (2005). Apesar da RC ser realizada em ambiente virtual, sem a aproximação física de todas as pessoas, precisou-se cuidar do ambiente que envolveu os momentos de troca. Proporcionar um ambiente de segurança para que todos estivessem à vontade para apresentar seus relatos sobre os pontos necessários, sem melindres. Esse processo da pesquisa precisa ser visto como uma importante contribuição para a sociedade escolar e acadêmica, pois visa o aprofundamento e a ampliação de repertório para toda uma rede de ensino.

Ainda nas RC, pudemos ter um contato com o plano “prático” e os limites entre o que se tem na lei e o que de fato acontece no cotidiano escolar. Essas duas metodologias complementares nos proporcionaram uma abordagem essencialmente qualitativa acerca do objeto de pesquisa. Optamos por utilizá-la como forma de produzir memórias assentadas nas experiências daqueles que trabalham na educação e são afetados diretamente pela municipalização. Acreditamos que essa

metodologia possibilitou vislumbrar situações cotidianas que já podem ter se perdido diante da passagem do tempo. Ainda, a RC possibilitou uma troca real entre as sensações e opiniões destes profissionais que vivenciaram estas etapas de modo a proporcionar um relato mais homogêneo e fiel às realidades experienciadas.

Por fim, com base nas evidências obtidas na pesquisa, e tratando-se de uma pesquisa aplicada, que objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos envolvendo verdades e interesses locais. (Moresi, 2003), a terceira etapa do estudo consistiu no desenvolvimento de um produto educacional que viesse auxiliar nas próximas municipalizações, além de ser um acervo de memória desta etapa.

Ademais, a elaboração e a disponibilização destes protocolos tende a ser uma ferramenta de livre acesso aos gestores das Unidades escolares da Secretaria de Educação de Santo André.

Para identificar os principais desafios da municipalização, convidamos as gestoras do município de Santo André, Ana Terra, Bertoleza, Aurélia e Capitu<sup>4</sup>, que nos trouxeram suas percepções acerca do que ocorreu no início da municipalização em 1990, bem como de que forma estão os desdobramentos da descentralização atualmente.

Como princípio para as escolhas dos participantes desta pesquisa foi pensado em contemplar as duas etapas da municipalização no município e que tivessem vivido no mínimo por um ano na gestão de tais escolas. As gestoras precisavam ter passado pela experiência de estar na gestão das escolas nos anos iniciais da municipalização, ter vivenciado as etapas por um período significativo que possibilitasse uma visão ampla dos aspectos necessários para esta pesquisa poder ser fidedigna aos seus objetivos.

Sendo assim, conversei com várias profissionais que se encaixariam no perfil. Algumas não tinham disponibilidade de data para reunirmos, outras relataram já estar a muito tempo afastada da realidade da escola e que tinha receio de não ser fidedigna ao ocorrido. Enfim, fechamos em quatro gestoras que poderiam contribuir de forma abrangente e minuciosa com o assunto, como mostra o quadro 9 abaixo:

#### **Quadro 9: Perfil dos participantes da pesquisa**

---

<sup>4</sup> Os nomes apresentados são fictícios, inspirados em grandes personagens da literatura brasileira e para preservar a verdadeira identidade das participantes da RC.

Participantes	Idade	Tempo de exercício no Magistério	Tempo de exercício em cargo de gestão	Vínculo com o município	Vínculo com o Estado	Etapa de Municipalização que participou	Função exercida no período da Municipalização
<b>Ana Terra</b>	40	20	5	15	2	1ª etapa	Coordenadora Pedagógica
<b>Bertoleza</b>	54	37	17	10	0	2ª etapa	Coordenadora Pedagógica
<b>Aurélia</b>	32	10	4	3	7	2ª etapa	Coordenadora Pedagógica
<b>Capitu</b>	45	22	10	22	0	1ª etapa	Diretora de Unidade Escolar

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelas participantes (2023)

Ana Terra – personagem do livro *O tempo e o vento* de Érico Veríssimo, é uma personagem tenaz, que em meio a uma sociedade patriarcal, tem em si o esteio da família Terra-Cambará. É a figura feminina que na obra expressa uma ligação com o “vento”, com o “tempo”, significando este as importantes passagens de sua vida. “Sempre que me acontece alguma coisa importante está ventando, costumava dizer Ana Terra” (Verissimo, 2010, p.102).

Bertoleza, personagem da obra *O cortiço*, de Aloísio Azevedo, pega para si o papel principal da obra e destaca a representatividade do papel feminino em uma sociedade patriarcal, onde ser solteira, era motivo de vergonha. Além de solteira, Bertoleza é uma ex-escravizada supostamente alforriada, ou seja, de pele negra, e com condições sociais e econômicas precárias. Apesar disso, mostra força e tenacidade para enfrentar os desafios da sociedade da época.

Aurélia, personagem da obra *Senhora*, de José de Alencar, mostra-se uma mulher diferente de todas as outras na sociedade em que vivia. Adjetivos como independência, determinação, coragem e força a caracterizam, ela tem uma forma ambiciosa de pensar e agir mostrando sua insatisfação com o que considera injustiça.

Capitu, da obra *Dom Casmurro*, de Machado de Assis, é uma personagem ainda adolescente, de personalidade forte, ideias avançadas e independente.

Representa no livro as pessoas pobres e as mulheres, que nos anos de 1800, eram duas categorias sociais marginalizadas.

Em relação a RC, o que de imediato percebemos é que a municipalização pode influenciar positiva ou negativamente o cotidiano escolar. As inúmeras variáveis (disposição da equipe, mudanças na infraestrutura e nas diretrizes, concepções etc.) impactam diretamente no sucesso da descentralização das escolas. Observamos na conversa que nada foi simples. Aliás, nenhuma pergunta foi respondida com “sim ou não”. Os temas propostos permitiram que os depoimentos não fossem estanques e que tivéssemos uma percepção mais totalizante do fenômeno estudado.

Ademais, como abordamos na seção anterior, o processo de municipalização das escolas de ensino infantil e fundamental no município de Santo André contou com diversos percalços, que poderiam ter sido evitados se houvesse previamente a identificação dos desafios que poderiam surgir durante a reorganização das escolas públicas. Neste sentido, compreendemos que o instrumento de pesquisa adotado na presente dissertação nos auxiliou a elucidar quais foram as dificuldades mais relevantes do ponto de vista de quem foi afetado (a) diretamente pela municipalização, bem como apreendemos de que modo é possível garantir que esses percalços não voltem a se repetir.

#### **4.3 (Des)organização da rede nos processos de transição administrativa**

As escolas municipais (EMEIEFs) resguardam inúmeras experiências do ponto de vista afetivo. Nossa primeira participante, Ana Terra, residente do município de Santo André, conta que foi professora desde 2007 e que, com a municipalização, ela tornou-se assistente pedagógica a partir de 2010, em uma escola próxima de sua residência. É válido destacar que no período em que Ana Terra foi AP, o município esteve sob a gestão de Aidan Ravin (PTB), que foi o chefe do executivo entre 2009 a 2012. A característica desta gestão foi, segundo Mancilha (2010), concretizar propostas mais conservadoras e consolidar parcerias público-privadas, entre Organizações Não Governamentais (ONG's), Fundações e Universidades.

Adiante, Ana Terra nos relatou que, apesar de ter exonerado o cargo, atuar como AP foi uma experiência da qual sente falta. Uma das situações mais gratificantes

de se trabalhar em uma escola municipalizada é a familiaridade com os trabalhadores da educação:

**Ana Terra:** *Eu estudei em uma EMEI, né? [...] Meus irmãos estudaram quando era o cear, ainda. [...] Meus irmãos fizeram o Pré ali [...] depois eu tive a oportunidade, na rede, de trabalhar com a minha professora, eu como professora e ela também como professora. Então essas coisas de afeto também vão fazendo, né?*

O primeiro ponto que nos chama a atenção é que nenhuma política educacional é unilateralmente objetiva. São inúmeros sujeitos que se relacionam direta ou indiretamente, mesclando afetos, recordações e experiências que se complexificam ao longo do tempo. Contudo, apesar das boas recordações como estudante e trabalhadora da EMEI, a participante não se furtou a fazer as críticas necessárias. Ela relata que “assumi como AP sem nenhum preparo para isso”. As suas referências para o exercício da função eram suas próprias colegas de trabalho:

**Ana Terra:** *Então, o que eu tinha de referência eram as coordenadoras boas e ruins que eu tive. Aí, eu ficava pensando: eu quero ser como essa pessoa? Ou como essa? [...] A gente vai fazendo ali nossas tentativas e vai aprendendo “na raça”.*

A participante nos antecipou que muito da sua formação como professora se deu em grande parte por iniciativa própria. Ela nos contou que tinha a vontade de “fazer a RPS<sup>5</sup> formativa, de querer organizar as coisas”. Na época em que atuou na EMEI, se viu diante de inúmeros desafios e “embates”, que se resolviam com certa politização na resolução de problemas internos em relação à gestão escolar, ainda que não se sanassem todos os desafios. Essas dificuldades formativas foram expressas na desorganização e ausência de materiais necessários aos (as) trabalhadores (as) das escolas municipalizadas. Pelo que Ana Terra nos apontou, muitos daqueles eram praticamente descartáveis. Os que já existiam, em especial os materiais produzidos durante 2005 a 2008 durante a gestão petista de João

---

<sup>5</sup> A sigla RPS refere-se às “Reuniões Pedagógicas Semanais”. Trata-se de encontros semanais realizados entre os profissionais da educação: professores (as), coordenadores pedagógicos, diretores de escola, entre outros, com o objetivo de discutir questões relacionadas ao ensino, aprendizagem e a gestão escolar. Em outras redes de ensino, normalmente essas reuniões recebem a nomenclatura de HTPC (Hora de Trabalho Pedagógica Coletiva).

Avamileno, que tinham uma melhor qualidade, não foram distribuídos devidamente e ficavam no porão da escola:

**Ana Terra:** [...] *E pra mim era um contrassenso, porque o material [guardado no porão] era maravilhoso. Não tenho o que dizer, todo prontinho ali. [...] Com o “Formadores do saber” [material fornecido pela secretaria da educação de Santo André, na pessoa de Cleide Bauab Eid Bochixio], eu passei por situações como ter que trazer um monte de material para casa para fazer a revisão técnica daquele material que chegou cheio de erros. Então, a gente não conseguia se dedicar ao pedagógico. Então eu subverti um pouquinho a ordem e falei para as professoras, “vamos pegar aquele material do porão e a gente vai usar sim”. Se alguém aparecer aqui, a gente coloca embaixo da carteira.*

O material criticado foi disponibilizado pela prefeitura na gestão municipal de 2009 a 2012. Para a participante, o “Formadores do Saber”<sup>6</sup> inviabilizou a formação pedagógica de professoras, uma vez que, além dos problemas técnicos do material, a partilha do que já existia foi “ignorado”, o que evidenciou uma divergência de concepção entre a rede municipal e estadual. Esse processo de formação contínua não foi formalizado como uma política pública, o que exacerbou as responsabilidades da gestão local, ou seja, dependia-se quase que exclusivamente da vontade das pessoas envolvidas na gestão pedagógica das unidades escolares para que houvesse mudanças positivas no espaço de trabalho.

Bertoleza, nossa segunda participante da RC, fez contribuições muito pertinentes com relação ao material pedagógico que ficava em “um quartinho”. A professora, com mais de 30 anos de magistério, trabalhou na rede estadual de São Paulo desde o final de 1989 e acompanhou o processo de municipalização em Santo André em sua gênese. O grande problema apontado por Bertoleza é que “muitas promessas foram feitas, mas não foram cumpridas”, como consta em sua fala. Para a participante, a descentralização das escolas estaduais não foi sistematizada e isso gerou muitos desencontros entre o que já se tinha de material e o que seria produzido e distribuído ao município.

---

<sup>6</sup> Os cadernos didáticos “Formadores do Saber” foram disponibilizados aos educadores do município de Santo André como o resultado da parceria realizada entre a Secretaria Municipal de Educação de Santo André, quando esta foi administrada pela secretária Cleide Bauab Eid Bochixio, na gestão do prefeito Dr. Aidan Ravin (PTB) e o Centro Universitário Fundação Santo André. O projeto contou com a participação de diversos educadores da Fundação ABC e Fundação Santo André. O conteúdo do material era adequado à faixa etária atendida (entre 6 a 10 anos) e contemplava as mais diversas áreas, dentre elas Arte, Ciências, Matemática, Língua Portuguesa, História e Geografia.

Outro ponto ressaltado por Bertoleza é que, pela forma com que a transferência das escolas para o município chegou às escolas estaduais (isto é, com relação ao planejamento, a interlocução entre as secretarias e orientações administrativas mais assertivas), a municipalização não gerou uma espécie de “reeducação” (novas formas de se compreender a gestão escolar) dos (as) trabalhadores (as) envolvidos no processo.

Devido às várias diretrizes divergentes entre o estado e o município, por vezes se tinha resistência por parte da equipe que se manteve na escola municipalizada. Quando ocorreu o processo de municipalização, ainda na fala de Bertoleza, observamos que foi de forma repentina:

**Bertoleza:** *Para as escolas, hoje era estado e amanhã sai a portaria vira município. Só que aí eu fui procurar e encontro uma plenária da secretária, né? Da professora Cleide explicando “pra” Câmara (municipal de vereadores), esmiuçando a transição [com] todos os papéis. Então eu achei essa filmagem, porque assim ela explica e realmente assim o diretor passa.*

Observa-se que a diretriz para municipalizar a escola em que Bertoleza trabalhou aconteceu “de um dia para o outro”, demandando a iniciativa pessoal de cada equipe gestora e grupo de funcionários para compreender o que estava acontecendo. A não-consideração dos trabalhadores (as) da educação no processo de formulação e implementação da municipalização contribui para entendermos que as instituições educacionais precisam, necessariamente, serem democráticas e contarem efetivamente com canais de diálogo entre as pessoas afetadas e aquelas responsáveis por formular e implementar as políticas públicas. A explicação que foi feita para os vereadores na Câmara Municipal não reverberou nas escolas, que são o objeto da municipalização.

Ademais, a participante citou a ausência de fiscalização do trabalho, por parte da secretaria estadual. Não buscamos, evidentemente, generalizar tal afirmação. Seria imprescindível, neste caso, uma análise científica acerca desses processos. Contudo, essa característica impressionou nossa participante da RC, pois gerou um certo desgaste entre a gestão escolar e sua equipe. Os gestores se incomodavam com a presença da Coordenadora de Serviços Educacionais (CSE), que na

organização da secretaria municipal de educação faz o elo entre a secretaria Municipal e as escolas.

As CSEs compõem cada uma um setor com cerca de 5 ou 6 escolas em que elas cumprem o papel de auxiliar na organização, na execução e no direcionamento das questões tanto administrativas quanto pedagógicas de cada unidade escolar. Realizam a função de uma supervisora de ensino, denominada em outras redes de ensino. Alguns gestores que eram do vínculo com o estado se incomodaram, pois, se sentiram vigiados e com perda de poder.

Isso denota que o estado de São Paulo provavelmente não tem mecanismos (consultas regulares, fiscalização adequada, abertura de ouvidorias e implementação de sugestões dos (as) trabalhadores (as), etc.) para melhorar o cotidiano dos trabalhadores da educação. O “mau-humor” das secretárias e auxiliares administrativos poderia ser interpretado, inclusive, de diversas formas, tais como: falta de valorização e incentivo salarial, ausência de uma formação qualificada, sentimento de não-pertencimento ao local de trabalho, dentre outras situações.

Contudo, a municipalização diminuiu um problema recorrente, na visão de Bertoleza, quanto à “resolução de problemas” dentro da secretaria das escolas. Dentre as principais dificuldades, a professora afirma que quem vinha do município para uma unidade estadualizada, estranhava, sobretudo a mudança no “clima escolar” (isto é, a relação entre as pessoas que ali frequentavam):

**Bertoleza:** *[As escolas estaduais eram frias], porque no fundo, era uma escola muito fria, distante. E aí elas [as mães] iam ali, na secretaria, e as secretárias atendiam assim [gesto de desdém]. [...]. Aí, um dia, eu falei para as famílias: querem reclamar? Vai, pode ir na Secretaria de Educação. Esperei a mãe sair e aí falei, meninas, não façam mais isso, por favor. [...] Então gente, era uma guerra para todos os lados.*

Ainda com relação ao clima escolar, destacamos aqui a fala de Aurélia sobre o sentimento que se estabeleceu na escola, junto ao grupo de professores. Aurélia, que trabalha em uma escola transferida ao município em 2022, relatou que continuou na mesma escola sobretudo pelo aprendizado proporcionado pelo novo espaço e que queria entender melhor como funcionava a prefeitura, pois no estado já havia trabalhado desde 2016.

**Aurélia:** A gente viveu outra realidade. Acho que o ano passado [2022] foi o ano mais desafiador, porque ninguém veio apresentar a

documentação para a gente das municipalizadas. A gente foi conhecendo [...].

Aurélia aponta que houve “coisas boas” no estado e no município, e que muito da experiência escolar dependia de quanto as pessoas afetadas estariam dispostas a aprender novos conhecimentos. Ainda, a participante apresenta, assim como as demais entrevistadas, o truncamento do processo de municipalização:

**Aurélia:** Bom, então assim a gente tem esse conflito dos grupos, né? Durante todo (primeiro) ano assim, mas esse ano (2023) mais forte ainda, porque daí abriram as vagas para as meninas lotarem e então veio muito forte nessa questão de essas falas de inquilino. [...] a gente é tão professor quanto, né, gente? Acho que passou da hora, né? De isso deixar de existir. A gente (professores com vínculo direto com o estado) é concursada também. A gente é efetiva também e porque ainda se tem essa fala, né? A gente é tão competente quanto. Se faz um trabalho na escola em que eu trabalho. Muito bom [...]. Tem professora minha que chorou do estado, né, e aí você vai acolher essa professora.

Aurélia prossegue afirmando que foi preciso um trabalho coeso entre a equipe gestora para poder acolher e organizar as angústias, de ambos os lados, mas que principalmente precisou deixar claro que ambos têm ótimas práticas e muita contribuição importante para o trabalho pedagógico:

**Aurélia:** Eu parei uma RPS e falei, “gente, não tem estado e prefeitura, não tem, a gente vai precisar mudar o que? A documentação, adaptação da vida profissional. O pedagógico, vai ser todo mundo do município. É todo mundo, a mesma coisa.” É óbvio que as meninas do estado trazem muitas coisas legais que a gente já fazia e daí gente, eu não vou parar essas práticas boas, eu não vou falar guarda tudo isso, esconde tudo isso que a gente fez por anos, porque não é bom porque o município tem outras ideias, não. A gente vai agregar, o que tem o município de bom, o que tem o estado de bom, que a gente pode somar, e então elas compartilharam práticas do estado, da prefeitura e foi bem legal.

Nesse momento em que Aurélia citou seus desafios, há uma solidariedade levantada pelas participantes, em especial de Ana Terra e Capitu que se identificam com as dificuldades de Aurélia:

**Capitu:** A Secretaria de educação que importa pra eles é a verba que vem com a municipalização pedagógico. Eles acham que caminha, que alguém vai dar um jeito.

**Aurélia:** Exato, então o que importa é a verba, por isso que, sim a concepção de educação, isso não interessa.

Percebe-se, mais uma vez, os efeitos positivos da RC, que proporcionam momentos de partilha e da autoanálise, que podem, futuramente, influenciar positivamente na prática pedagógica das envolvidas. A conversa continuou de forma muito produtiva:

**Ana Terra:** *Eu estou pensando na gravidade disso, “ó”, quando a Bertoleza fala sobre a AP e que não poderia ser a coordenadora porque era do estado. Podia, lógico que podia. Pode e deve.*

**Aurélia:** *Pois é. Não tem nenhum impedimento.*

**Ana Terra:** *A falha acontece enquanto rede, é isso que eu estou querendo dizer, de não olhar para esse processo de transição e não pensar em formação para esses profissionais em momentos ali que pudesse fazer junto com a AP, que está mais experiente na rede para fazer essas trocas, né? Tem tantas outras estratégias, tantas outras coisas [...].*

**Aurélia:** *Repetiram os mesmos erros da primeira leva [da municipalização] do passado.*

Na sequência, Ana Terra e Aurélia apontam o quanto poderia ter sido importante a permanência da coordenadora na escola (que outrora foi estadual). Essa continuidade da gestão estadual à municipal, poderia ser incentivada pela própria prefeitura com ações para além da valorização salarial, como, por exemplo, pela articulação com a equipe escolar do local como um todo, realizando uma preparação prévia, no sentido de identificar quais os efeitos positivos da municipalização para toda a comunidade envolvida. Ademais, manter a gestão seria uma forma de unificar o que havia de bom “no estado e na prefeitura”, nas palavras das participantes. Contudo, na prática, o que se repetiu foram os erros do passado. No caso de Aurélia, foi com muitos percalços evitáveis, que poderiam ser suprimidos a favor da formação pedagógica das AP's. Corroborando com esta ideia, Martins (2003) relata que se pode afirmar com certa tranquilidade que, a implementação do convênio estado-município representa uma expressiva reorganização político administrativa com consequências no âmbito pedagógico sem precedentes na educação no estado de São Paulo.

Das trocas que podem ser pertinentes, podemos citar o caso da diferença no trato das religiosidades de um lugar ao outro. Muitas escolas estaduais introjetaram uma cultura inclinada ao favorecimento de uma única religião, o que gerou estranhamento das pessoas que vinham das escolas municipais. Segundo as participantes da RC, as trocas partilhadas entre as experiências diferenciadas

permitiram novos olhares, que desmistificassem preconceitos acerca de determinadas religiões, bem como fizessem valer o texto da lei: o Estado brasileiro é laico e, conseqüentemente, a educação também é. Aliás, é válido reafirmar: quando se trata de pensar a realidade local de uma escola, por vezes se perde de vista que a concepção do que é infância pode mudar muito de um lugar para o outro.

Como vimos na seção 4, o processo de municipalização da rede estadual não aconteceu ininterruptamente. Existiram dois grandes momentos: na década de 2010, sob a gestão petebista de Aidan Ravin e, posteriormente, após 11 anos, uma nova leva de escolas passou pelo mesmo processo. Na gestão de Paulo Serra (PSDB), chefe do executivo municipal desde 2017 e que conta com a mesma secretária de educação da gestão anterior, reiniciou-se a descentralização das escolas, com mais 17 instituições municipalizadas desde o início do seu governo.

Nossa convidada que trabalhava como diretora, Capitu, anexa outro tema fundamental: a questão da saúde mental dos (as) trabalhadores (as) da educação. Ela relata que, quando começou a trabalhar em uma escola recém municipalizada, em 2013, assumiu a direção da escola mesmo sem experiência e encontrou uma escola destruída física e emocionalmente:

**Capitu:** *Fisicamente, porque o estado passou recolhendo tudo o que era bom no patrimônio. Eles só não levaram embora o lixo. Eles deixaram ventilador quebrado, mapoteca enferrujada, a escola tinha ferrugem para todo o lado, armário, era um horror. [...] E emocionalmente, as professoras estavam destruídas porque elas não tinham sulfite, elas não tinham xerox, elas não tinham absolutamente nada, então fazia-se tudo o que elas queriam fazer com relação ao pedagógico no sentido Mostra Cultural essas coisas, mas com muita dificuldade. Isso é uma coisa, questão de patrimônio [...].*

*E eu passei três meses em que eu chegava em casa chorando todos os dias, porque eu estava acostumada com os meus alunos e a gente brinca e a gente conversa e a gente, né? Com as crianças, quando você vai lidar com um adulto e o adulto revoltado é muito pior.*

O relato de Capitu é bastante forte, pois demonstra que uma transição feita de forma desorganizada, gerou problemas do ponto de vista pessoal, que podem afetar os familiares e amigos próximos das pessoas diretamente afetadas pela municipalização. Isso redimensiona o fenômeno, uma vez que se torna praticamente impossível mensurar quais os impactos que a mudança de diretrizes pode gerar. O ambiente escolar, pode tornar o trabalho uma “zona cinzenta”, que fica entre a saúde e a doença, tornando a vida pessoal uma constante luta contra as agressões vividas

no ambiente de trabalho (Dejours, 1992). Ainda, de acordo com Dejours, Dessors e Desrioux (1993, p. 101):

A saúde mental não é, seguramente, a ausência de angústia, nem o conforto constante e uniforme. A saúde é a existência da esperança, das metas, dos objetivos que podem ser elaborados. É quando há o desejo. O que faz as pessoas viverem é o desejo e não só as satisfações. O verdadeiro perigo é quando o desejo não é mais possível.

Aurélia destaca que houve muita dispensa de professores categoria O (Estado), na escola em que ela era gestora e que esta situação trouxe uma tristeza e um desânimo muito grande na equipe escolar.

Em todas as situações analisadas, mesmo com experiências muito diferenciadas, é notório que existem problemas comuns aos dois momentos dos processos de municipalização. Acrescenta-se a isso o pouco incentivo do governo municipal e baixa valorização dos (as) trabalhadores (as) da educação (professores (as), gestores (as), etc.) que também impacta profundamente no cotidiano escolar. A lotação das salas, o salário, a falta de preparo sistematizado, a imposição de responsabilidades do governo às próprias escolas, geram um estado de estresse generalizado, que podem ser danosos a longo prazo.

Nas palavras de Bertoleza: “é muito complicado. Só quem está, quem vive, quem está ali, sabe. É muito, é muito ruim”. O município não tem trabalhado para que os(as) trabalhadores(as) sintam o desejo de transformar e atuar na educação pública, mas os deixa à própria sorte.

A estrutura predial apareceu como uma questão desafiadora em três (3) das quatro (4) unidades escolares descritas. As escolas estaduais têm por padrão uma estrutura em que existem muitas escadas. Os chamados prédios monumentos. Essa característica marca também esta passagem de esfera de poder, pois acaba dificultando a inclusão de crianças com deficiências físicas. Além das escadas a organização do prédio denota uma concepção de criança pautada em décadas anteriores. Não existem parques, espaços para brincar, interagir e socializar.

**Bertoleza:** As escolas municipalizadas, elas já têm uma estrutura que foi pensada para um tipo de criança diferente, do tipo de criança que a gente tem hoje. Não é? Vão pensar, vão pensar em parque? A escola municipalizada não tem um parque, porque a criança vai para a escola para estudar, não para desenvolver as suas capacidades globais, e isso não é uma concepção de agora. Isso é uma concepção de 60, 70 anos atrás.

Em outro momento da RC, Capitu trouxe outra consideração igualmente fundamental e que também é sensível: a questão da **inclusão e assessoria à escola**. Nas palavras da participante, as escolas municipais recebem muitas crianças com deficiência, pois as escolas estaduais as recusam. Percebemos com preocupação como a educação inclusiva ainda encontra entraves para sua efetivação. Foi unânime entre as participantes falarem sobre a questão dos alunos com deficiência nas escolas.

**Capitu:** Enquanto gestora da prefeitura, eu recebi muitas famílias de alunos com dificuldade de aprendizagem e alunos com deficiência que o estado expurgava para a prefeitura porque dizia que a gente tinha psicólogo e CAEM. Então, por isso que o IDEB do Estado é excelente, porque quem dá “problema” eles encaminham para a prefeitura para fazer, CAEM para ir fazer o acompanhamento, que é um trabalho de qualidade.

Sabe-se que existem previsões legais conquistadas por movimentos populares, como a própria Constituição Federal de 1988, que endossou a dignidade humana e responsabilizou o Estado, os municípios e os estados federativos na igualdade ao acesso à educação; a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência - LBI (Lei nº 13.146/2015) que fomenta o amparo legal a pessoas com deficiência e o decreto nº 6.571 que modificou o FUNDEB e assegurou, no texto da lei, a realização de matrículas a estudantes com deficiência nas classes comuns do ensino regular. Ainda, a LDB também apresenta uma normatização, em seu capítulo V, acerca do acolhimento de pessoas com deficiência em escolas regulares. Contudo, a efetivação dessas leis na prática ainda conta com muitos desafios, pois, como vimos no relato das participantes da RC, as escolas estaduais, por vezes, não aceitavam estudantes com deficiência, o que se torna um impedimento à inclusão, além de um desrespeito à lei.

**Ana Terra:** A gente passou por isso também [...]na mesma rua da nossa escola tinha uma outra que é da rede municipal desde sempre, né? Nesta outra tinha uma quantidade bastante grande de crianças com alguma deficiência, e lá (na escola em que ela era gestora) não tinha, a gente simplesmente não tinha.

**Bertoleza:** é verdade. Lá a gente não tinha nenhuma. Tinha matrícula que dizia para ficar em casa ou quando a família insistia ia pra escola ao lado, que era municipal. Foi feito um trabalho de resgate. Houve conflito entre os profissionais. Eles quiseram morrer com a gente. Quando a gente resgatou todas as crianças matriculadas.

No que tange a inclusão, conforme aponta Capitu, o trabalho realizado pelo município não é perfeito, mas com certeza é de muita qualidade. Dentre os principais avanços na cidade, podemos citar as Professoras Assessoras de Educação Inclusiva (PAEIs) que realizam o serviço de itinerância ao apoio do trabalho com os(as) alunos(as) com deficiência na rede municipal de Santo André desde 1989<sup>7</sup>. Para Gonçalves (2020, p. 62):

A função do professor itinerante na atualidade é concebida como um serviço de apoio que participa do processo de ensino-aprendizagem dos alunos com deficiência, fazendo articulações no que se refere a ajustes curriculares, objetivos, estratégias e avaliações, além de realizar interlocução com a família, profissionais da saúde e outros agentes necessários.

No processo de municipalização, Capitu aponta que um dos entraves à efetivação da acessibilidade nas escolas municipais era visto na própria concepção retrógrada e ultrapassada dos professores(as) e gestores(as), cujas percepções não avançaram em seu ofício quando trabalharam em uma escola estadual e acabaram por transplantar uma cultura capacitista, isto é, preconceituosa, indicando que a formação adequada para lidar com pessoas com deficiência não foi uma prioridade do estado, mas que deveria ser:

**Capitu:** *E aí, em dois anos a gente foi vendo esses números aumentarem muito e era uma discussão muito forte. Assim, tá, beleza, se diz inclusivo, mas é inclusivo de fato? Para quem, como é que a gente está formando os professores? Como é que a gente está olhando para isso? E aí o nosso olhar era: a gente vai garantir o direito dessas crianças e a gente vai aprender junto, como é que vai fazer. Não dá para a gente ficar mandando para outros lugares (escolas).*

A coletividade da gestão e da equipe conseguiram ser suficientes para, aos poucos, ir superando as limitações outrora colocadas. Embora essa mudança de percepção seja extremamente positiva socialmente, isso não isenta o estado e o município das suas responsabilidades com a educação de pessoas com deficiência,

---

<sup>7</sup> Este serviço está previsto na LDB em seu artigo 58 que expõe: “haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela na educação especial”. Em Santo André, o serviço de Educação Especial iniciou em 1989, com a abertura de concurso público para atender as EMEIEF's. Em 2000 criou-se o Centro de Atenção ao Desenvolvimento Educacional (CADE), em que os professores realizavam o serviço itinerante. Segundo Gonçalves (2020), equipe do CADE acompanhou as escolas em desenvolvimento e o público-alvo eram os alunos da Educação especial. A partir de 2006, passaram a ser denominados PAEIs.

nem com a quebra do paradigma da inclusão escolar. O tratamento do problema de forma individualizada gera impactos positivos na sociedade, mas de forma muito lenta e nem sempre eficaz. Neste sentido, é válido trazer as reflexões das participantes anteriores acerca da importância na ênfase da formação pedagógica nas escolas municipalizadas.

**Ana Terra:** Assim que a escola foi municipalizada, existiam falas muito pesadas assim: “Nossa, agora está vindo todas essas crianças “retardadas” para cá.” Então, era uma coisa assim que doía. Cheguei a pegar funcionários da secretaria da escola falando para pais: “a gente não tem vaga, desce na “outra escola na rua”. A AP de lá, que era minha amiga, me ligava e perguntava como que não tem vaga? Aí eu corria lá na Secretaria: “ó gente, tem vaga sim. A gente não pode fazer isso, é direito da criança estudar etc.”

O que se nota nas memórias das trabalhadoras é que, por mais que tenham superado as dificuldades – exceto no caso de Aurélia, que ainda está no processo –, é que há uma entrega profunda das pessoas para garantir que, mesmo com problemas, a transição se dê da melhor forma possível. No entanto, o formato de transição da prefeitura e do estado federativo não buscou garantir uma descentralização menos penosa, o que pode sacrificar até mesmo a saúde mental dos gestores locais.

#### **4.4 Reorganização do trabalho pedagógico: desafios da gestão escolar**

Se temos uma noção – mesmo que ainda focalizada – acerca dos desafios da municipalização da educação, devemos retomar o problema geral da presente pesquisa: quais os desafios enfrentados pelos gestores escolares nos processos de municipalização das escolas da rede municipal de Santo André? Conseguimos destacar que a falta de um plano de transição dos processos de municipalização por parte do governo acerca da transição da gestão (com estratégias de comunicação, orientação e formação de profissionais de ensino e administrativo), podem trazer problemas como: sobrecarga de trabalho, tensões entre a equipe escolar, concepções distintas que podem atrasar a adaptação ao novo modelo, dificuldades para absorver os elementos positivos da municipalização e da estadualização, além de afetar as vidas das famílias e pessoas envolvidas.

Neste sentido, acrescentamos, portanto, um dos objetivos deste trabalho: como melhorar o processo de municipalização das escolas? Trazemos as contribuições teóricas de Anísio Teixeira, quando este antevia quais os *reais* desafios antepostos à municipalização:

A nova escola pública, de administração municipal, ou autônoma, não deixaria de ser *estadual* pelo professor, formado e licenciado pelo estado, embora nomeado pelo órgão local, pela assistência técnica e pelo livro didático e material de ensino, elaborados sem dúvida no âmbito do estado em seu conjunto. E, permitam-me ainda dizer, não deixaria de ser federal pela obediência à lei nacional de bases e diretrizes e, ainda, talvez, pelo auxílio financeiro e a assistência técnica que os órgãos federais lhe viessem a prestar. [...]

Pela democratização e autonomia daríamos meios eficazes para a administração mais eficiente das escolas e responsabilidade dignificante a diretores e professores, que não estariam trabalhando em obediência a ordens distantes, mas sob a inspiração dos seus próprios estudos e competência profissional. (Teixeira, 1977, p. 72, 74 e 76, grifos do original)

Ao trazer as reflexões propostas na década de 1970 por Anísio Teixeira (1977), não queremos cometer anacronismos esdrúxulos que pouco contribuiriam à transformação da realidade. O que nos chama atenção no trecho supracitado é que a municipalização, do ponto de vista dos estudiosos que discutiam essa estratégia de educação, não preconiza uma transferência unilateral do ensino primário e fundamental para o município. Salientamos que, mesmo atualmente, pensar a integração federal, estadual e municipal, é com certeza infinitamente melhor do que tem acontecido nos dias de hoje: uma desresponsabilização do estado federativo para o que acontece nas cidades.

O fenômeno que tem acontecido, com as participantes já mencionadas na RC, faz-nos perceber que, na prática, a municipalização tem uma tendência conservadora, uma vez que se esvaziou o conteúdo pedagógico na formação infantil e apenas se realizou uma transferência formal-burocrática, que pouco ou nada contribui à gestão escolar. É preciso resgatar o real sentido da municipalização, afinal, não se trata de estado *versus* município, mas sim na integração de novas percepções, que possibilitem uma educação que faça sentido à comunidade local e integre culturas, valores, concepções mais próximas da realidade enfrentada pela escola.

Nos últimos momentos da RC, as participantes foram questionadas acerca das suas percepções: a municipalização foi boa ou ruim? Todas diagnosticaram que é

uma pergunta que não se responde de forma simples. A municipalização tem benefícios (como, por exemplo, a aproximação da gestão executiva municipal das gestões escolares), mas da forma como tem sido implementada, traz problemas graves e que poderiam ser evitados se houvesse um comprometimento real com a descentralização da educação. Tem situações que são boas em ambas as esferas e que elas acabam sendo perdidas e não aprimoradas. As escolas estaduais e as municipais têm coisas para ensinar e para aprender.

Ademais, cada escola municipalizada terá diferentes desafios: algumas podem encontrar dificuldades do ponto de vista pedagógico, outras na equipe, ou de ordem estrutural. Alguns dos pontos principais levantados para possibilitar uma menor dificuldade nos levam a análise de que isso só é possível quando:

1) o estado não trate a municipalização da educação apenas como uma transferência formal na gestão da escola;

2) o município encare o processo como uma vantagem, que possibilita maior autonomia local nas diretrizes e no funcionamento das escolas;

3) haja uma cooperação constante entre a gestão e a equipe escolar, não somente no sentido de um “participacionismo vazio”, mas na direção de uma ampliação democrática de todos os reais afetados pela educação;

4) os governos, comprometam-se com a pauta, tornando-a relevante para todos (as) os que o apoiam ou não.

Embora os percalços não sejam completamente extintos, a antecipação e a preparação prévia de toda a comunidade escolar, envolvendo também as crianças e seus familiares, possibilitará uma transição muito mais adequada e pertinente.

## 5 PRODUTO

Com base nas evidências obtidas nesta pesquisa, e tratando-se de uma pesquisa aplicada, que objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos envolvendo verdades e interesses locais (MORESI,2003), o produto educacional como a CAPES determina para aquisição ao título de mestre à Dissertação de Mestrado, pretende auxiliar nas próximas municipalizações, além de ser um acervo de memória desta etapa. A partir dos estudos de Zaidan, Reis e Kawasaki (2020, p.12) podemos afirmar que:

A realização da pesquisa e a elaboração do produto educacional se intercambiam e se mostram como parte de um processo de formação docente, proporcionando que o (a) mestrando (a) -professor (a) tenha consciência de sua experiência profissional, das possibilidades e dificuldades de sua prática, um caminho profícuo de fortalecimento de seu desenvolvimento profissional – uma das metas do Mestrado Profissional em Educação. (2020, p. 12)

A pesquisa nos permitiu observar quais os maiores desafios no trabalho dos gestores escolares nos momentos de municipalizações vividos até aqui. Neste produto final buscamos organizar as informações de forma que fique mais coerente e objetiva a busca por respostas dentro dos padrões da SME.

A elaboração de um e-book com a disponibilização destes protocolos pretende ser uma ferramenta de livre acesso aos gestores das Unidades escolares da Secretaria de Educação de Santo André, contendo o histórico da rede de ensino municipal, o organograma dos departamentos da rede, os protocolos que são essenciais para a rotina administrativa e pedagógica das escolas, os indicativos e facilitadores do processo de municipalização, como as hierarquias, os departamentos envolvidos, as determinações e normativas que regem a Educação em Santo André, além de outros documentos de uso entre os departamentos e coordenação das ações pedagógicas nos anos iniciais do ensino fundamental.

Ao pensar neste produto final acreditamos que a forma como ele pode ser apresentado poderá sistematizar as ações mais comuns da Secretaria de Educação, trazendo maior clareza para os processos que ocorrem no dia a dia das unidades escolares e que, para escolas que não estão acostumadas a seguir determinado padrão, acabam confundindo e impedindo o bom desenvolvimento das ações.

No produto constam links que possibilitarão acesso a estas informações, organizados de forma clara e objetiva, para que os gestores possam visualmente localizar as informações e interagir com elas para facilitar a aplicabilidade e entendimento dos processos.

Ressaltamos que não pretendemos que este produto substitua a organização municipal no sentido de acolher e direcionar as principais questões que envolvem este momento de tamanha conturbação entre as escolas envolvidas. Destacamos que se faz extremamente necessário o acompanhamento permanente e próximo dos envolvidos.

Por fim, como contribuição para a memória educacional no município de Santo André, a partir das pesquisas feitas, relatos coletados, estarão organizados neste acervo virtual, as informações que poderão auxiliar nas próximas etapas de municipalização de escolas estaduais no município de Santo André, marcando a trajetória vivida nestes movimentos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, a desoneração do Estado na educação significou a adoção de políticas que proporcionaram uma maior participação do setor privado na oferta de serviços educacionais. Os efeitos colaterais da municipalização da educação incorreram em uma série de desafios, dentre eles, a criação de parcerias público-privadas para a construção e gestão de escolas, a terceirização de serviços como a merenda escolar ou a contratação de professores e outros profissionais da educação por meio de empresas privadas.

Neste sentido, a Reforma do Estado de 1995 implicou em uma retirada da responsabilidade estatal sobre a educação. Na municipalização, segundo a visão neoliberal, predominou a ideia de que o poder público deve ter um papel mínimo na prestação de serviços sociais, incluindo a educação. De acordo com essa visão, a descentralização e a transferência de responsabilidades para o nível municipal seriam formas de “aumentar a eficiência” e reduzir os custos na gestão dos serviços públicos.

Na prática, a municipalização da educação pelo viés neoliberal, significou a transferência de recursos e responsabilidades para as prefeituras e o estímulo ao desenvolvimento de parcerias com o setor privado, como a criação de escolas privadas em convênio com as prefeituras ou a terceirização de serviços como a merenda escolar ou a manutenção das escolas.

Para a teoria neoliberal, o Estado é o culpado pela crise, tanto porque gastou mais do que podia para legitimar-se, pois tinha que atender às demandas da população por políticas sociais, o que provocou déficit fiscal, quanto porque, ao regulamentar a economia, atrapalhou o livre andamento do mercado. (Peroni, 2012, p. 21)

Essa visão da municipalização é criticada por muitos especialistas em educação, que apontam o risco de precarização e desigualdade na oferta de serviços educacionais, já que muitos municípios podem não ter recursos ou capacidade técnica suficiente para garantir uma educação de qualidade para todos. Além disso, a municipalização pode gerar uma fragmentação da política educacional, com cada município desenvolvendo suas próprias políticas e estratégias, o que pode dificultar a implementação de políticas públicas mais amplas e consistentes.

Algumas leituras favoráveis ao neoliberalismo na educação, como Guiomar Namó de Mello (1991), aponta-nos que a desoneração do Estado significou a redução

do papel do Estado na prestação de serviços públicos, incluindo a educação, mas isto não é necessariamente um problema, afinal, a redução é vista como uma forma de aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados, uma vez que o Estado estaria se concentrando em suas funções essenciais, enquanto o setor privado seria incentivado a assumir um papel mais ativo na oferta de serviços públicos. Segundo Mello “a mudança dos sistemas de ensino e da escola passa, portanto, pelo projeto mais amplo de reforma e democratização do Estado [...], com destaque para as mudanças que direcionam para maior descentralização, desconcentração de poder e autonomia das unidades escolares” (Mello, 1991, pag.31).

A municipalização não é um tema enxuto e ligeiro de ser realizado. Existem diversas perspectivas que são basilares na compreensão do fenômeno. A municipalização conta com efeitos positivos, no sentido de ampliação da autonomia dos gestores de escolas municipalizadas. Contudo, o processo de transferência da gestão não aconteceu a partir dos princípios de Anísio Teixeira (1957) e outros educadores da Escola Nova, mas sim com elementos neoliberais, que tensionaram uma desresponsabilização do Estado brasileiro para com o ensino fundamental.

As RC nos fizeram ter uma noção mais aprofundada de que, não se trata de reduzir o debate para “a municipalização foi boa ou ruim”, mas sim compreender que os (as) sujeitos afetados precisam participar amplamente da formulação e implementação das políticas públicas. Quando se tem um processo com participação democrática, é possível reduzir os efeitos negativos e truncados que podem ocorrer no processo.

Consideramos fundamental que as Secretarias de Educação elenquem todos os entraves levantados por educadores comprometidos com uma educação pública e, tornem possível uma municipalização que deixe de ser sinônimo de ausência de responsabilidade e passe a significar mais autonomia, democracia e universalização da educação pública.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. ; SEGATTO, C. I. . O Manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação .. In: Celio da Cunha; Moacir Gadotti; Genuino Bordignon; Flavia Nogueira. (Org.). **O Sistema Nacional de Educação: Diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. 1ed.Brasilia: Unesco, 2014, v. 1, p. 40-57.

ADRIÃO, T., Oferta do Ensino Fundamental em São Paulo: um novo modelo. **Educação & Sociedade**, 29 (102), 79-98. <https://doi.org/10,1590/S0101-73302008000100005ALVAREZ>, 2021.

ARELARO, L. R. G. **A municipalização do ensino no estado de São Paulo**: antecedentes históricos e tendências. *Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. Acesso em: 21 abr. 2023.

ARELARO, L. R. G.; JACOMINI, M. A., & KLEIN, S. B. (2011) O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. **Educação E Pesquisa**, 37 (1), 35-51, <https://doi.org/10,1590/S1517-97022011000100003>.

ARELARO, Lisete. **Escritos sobre políticas públicas em educação**. Universidade de São Paulo. Faculdade de Educação, 2020. DOI: Disponível em: [www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/622](http://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/622). Acesso em 17 dez. 2023.

ARRECHTE, M, Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v11, nº 31, pp. 44-66, junho 1996.

AZANHA, J. M. P. (1991). Cultura escolar brasileira: Um programa de pesquisas. **Revista USP**, 8, 65-69. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i8p65-69>.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 07 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as **diretrizes e bases da educação nacional**. MEC. Brasília, 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: 07 jun. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Básica 2022**.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Básica 2023**.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. **Diretrizes e Bases da Educação Brasileira**. Rio de Janeiro, DF Presidência da República, 20 dez. 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 8 maio 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. **Diretrizes e Bases da Educação Brasileira**. Brasília, DF: Presidência da República, 11 ago.1971. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 6.nov. 2022.

BRASIL. Constituição (1891) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891.

BRASIL. Constituição (1934) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. Constituição (1946) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. Constituição (1967) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado federal. Outubro de 1988.

BRASIL. *Lei 9.424*, de 24/12/96 dispõe sobre o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**, Brasília, 1996.

BRASIL, Lei 11.494, de 20/06/2007 dispõe sobre o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização do Magistério – FUNDEB**, Brasília, 2007.

CÂNDIDO, L.G., **A criação da Rede Municipal de Educação de Santo André: das primeiras escolas à implantação do Centro Educacional, Assistencial e Recreativo - CEAR (1954 – 1982)**, Guarulhos,2022.

CASA, V. M. **Políticas educacionais no município de Rosana: a municipalização da educação nas escolas de ensino fundamental do assentamento Gleba XV de Novembro - um projeto de política social**. Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2005.

CHIZZOTTI, A. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação**. 2003, 16(2), 221-236[fecha de Consulta 5 de Maio de 2023]. ISSN: 0871-9187. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37416210>. Acesso em: 13 de maio de 2023.

CUNHA, C. da; ADOTTI, M.; NOGUEIRA, C. M. de B. (Orgs.). **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília: Ministério da Educação, 2014. p. 43-61.

CURY, C. R. J. A constituinte paulista de 1891, a constituição estadual de 1891 e a educação escolar. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, p. 4, 2022. <https://doi.org/10.1590/ES.261337>.

CURY, C. R. J. (2014). A qualidade da educação brasileira como direito. **Educação & Sociedade**, 35 (129), 1053-1066. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014143981>

DEJOURS, C. (1992). **A loucura do trabalho**: estudo de psicopatologia do trabalho (5a ed.). São Paulo: Cortez; Oboré.

DEJOURS, C.; DESSORS, D.; DESRIAUX, F. Por um trabalho, fator de equilíbrio. **Revista de Administração de Empresas**, [s.l.], v. 33, n. 3, p. 98-104, jun. 1993. Fap UNIFESP (SCIELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-75901993000300009>.

DEWEY, J. (1979). **Democracia e Educação**. (4. Ed.; Tradução de Godofredo Rangel e Anísio Teixeira. Estudo preliminar de Leonardo Van Acker). Companhia Editora Nacional. (Trabalho original publicado em 1916).

DEWEY, J. **Democracia e Educação**: Introdução à Filosofia da Educação. 3ª. ed. Trad. Godofredo Rangel e Anísio Teixeira. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 139-154, 2002.

ESPOSITO, I. R.; NASCENTE, R. M. M. Características do processo de municipalização do ensino fundamental I no estado de São Paulo. **Educação e Linguagens**, Campo Mourão, v. 11, n. 22, p. 140-164, 13 dez. 2022. Semestral.

FARIA FILHO, L. M. DE.; VIDAL, D. G. Os tempos e os espaços escolares no processo de institucionalização da escola primária no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, p. 19-34, maio 2000.

FRANCO, M.L.P.B. **Análise de Conteúdo**. 2ª. Ed. Brasília: Liber Livros Ed., 2005.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 17 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

FREIRE, P. **Educação como prática de liberdade**. 20. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

FREITAS, L. C. D. (2004). A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. **Educação & Sociedade**, 25, 131-170, 2004.

FREITAS, L. C. D. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. **Cadernos Cedes**, 36, 137-153, 2016.

GARCIA, P. & VESSIO, F. (2022). Um estudo sobre as decorrências do processo de municipalização: o caso das escolas ocupando o mesmo espaço. **Educação, Ciência e Cultura**. 27. 10.18316/recc.v27i1.8863

GASKEL, G. Entrevistas individuais e grupais. *In*: GASKEL, G.; BAUER, M. W. (Org). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002. P. 64 – 89.

GONÇALVES, L. de J. **Os saberes necessários à formação e atuação das professoras assessoras de educação inclusiva no Município de Santo André**. 2020. 277 f. Dissertação (Programa de Mestrado em Gestão e Práticas Educacionais) - Universidade Nove de Julho, São Paulo.

GUBA, E.; LINCOLN, Y. **Naturalistic Inquiry**. Newburg Park: Sage, 1996

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022

LACZYNSKI, P. A influência do FUNDEF no processo de municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 9, n. 38, 2004. DOI: 10.12660/cgpc.v9n38.44022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/44022>. Acesso em: 17 abr. 2024.

LIMA ROCHA, J.A. **Anísio em movimento**. Brasília: Senado Federal, DF: 1992.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. **Métodos de coleta de dados: observação, entrevista e análise documental**. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. 2. Ed. São Paulo: Editora EPU, 1986, p.35-44.

MANCILHA, M. de L. T. G. **O currículo do Ensino Fundamental das escolas municipais de Santo André: concepções, histórias e memórias (2005 – 2016)**/ Dissertação (Mestrado Profissional em Educação). Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). 173f., São Caetano do Sul, 2020.

MARTINS, A. M. Autonomia e educação: a trajetória de um conceito. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, março/ 2002

MARTINS, A. M. Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo. **Cadernos De Pesquisa**, p. 221-238, 2003 <https://doi.org/10.1590/S0100-15742003000300011>

MELLO, G. N. de. Políticas públicas de educação. **Estudos Avançados**, 5 (Estud. av., 1991 5(13)), 7–47. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141991000300002>.

MELLO, M. M. **A questão da municipalização da educação em Guarulhos: 1997-2004**. 2007.

MILITÃO, S. (2015). Municipalização do ensino fundamental no contexto da política de fundos (FUNDEF-FUNDEB): análise de dois municípios paulistas. **Atos de Pesquisa em Educação**. 10. 943. 10.7867/1809-0354.2015v10n3p943-970.

MORESI, E. **Metodologia de Pesquisa**, Brasília: UCB, 2003.

NASCIMENTO, T.O., & MILITÃO, S.C. Municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo e melhorias da qualidade educacional: uma associação possível. **Colloquium Humanarum**, 13, 36-41, 2016.

OLIVEIRA, I. B. (Org.) **Narrativas**: outros conhecimentos, outras formas de expressão. Petrópolis, RJ: DP, 2010.

OLIVEIRA, R. T. C.; GÖEDERT, D. Relações intergovernamentais na educação básica: estado e municípios de Mato Grosso do Sul. **Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, [S. l.], v. 28, n. 64, p. 69–88, 2023. DOI: 10.20435/serieestudos.v28i64.1829. Disponível em: <https://serieucdb.emnuvens.com.br/serie-estudos/article/view/1829> . Acesso em: 12 mar. 2024.

PERONI, V. M. V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-posições**, 23 (Pro-Posições, 2012 23(2)), 19–31. <https://doi.org/10.1590/S0103-73072012000200003>.

ROMANELLI, O.O. **História da Educação no Brasil**. 39<sup>o</sup> ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

SANTO ANDRÉ, **História de Santo André**, 2024. <https://web.santoandre.sp.gov.br/portal/servicos/1001/historia-de-santo-andre>. Acesso em: 18 de abr. 2023

SANTO ANDRÉ, Câmara Municipal de Santo André – **Decreto 16.087** de 17 setembro de 2010.

SANTO ANDRÉ, Câmara Municipal de Santo André – **Decreto 17.882** de 02 fevereiro de 2022.

SANTO ANDRÉ, **Lei Orgânica do Município nº 1** de 08 de abril de 1990.

SÃO PAULO, **Decreto 40.673** de 16 fevereiro 1996, institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, com o objetivo de desenvolver o ensino fundamental através de ação conjunta dos poderes executivos Estadual e Municipal – São Paulo, Brasil

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

SAVIANI, D. O legado educacional do regime militar. **Cadernos Cedes**, v. 28, p. 291-312, 2008.

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Banco de Dados de Informações dos Municípios Paulistas**. São Paulo: 2024

SILVA JÚNIOR, C. A. **Administração educacional no Brasil**: a municipalização do ensino no quadro das ideologias de conveniência. São Paulo: 2022

SILVA, J. C. S. **A reforma Fernando de Azevedo**: tempos escolares e sociais (Rio de Janeiro, 1927-1930). 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Acesso em: 06 jan. 2024.

TEIXEIRA, A. A municipalização do ensino primário. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 75, n. 3, p. 347-364, 1957. DOI: 10.21874/rsp.v75i03.4276. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4276>. Acesso em: 26 fev. 2024

TEIXEIRA, A. A Municipalização do ensino primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. São Paulo, 1957.

TEIXEIRA, A. O Processo democrático de educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. v. 25, n. 62, abr./jun. 1956.

VESSIO, Fernando Barradas. **Decorrências da municipalização de ensino em São Caetano do Sul**: em questão o compartilhamento de espaços. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação). Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). São Caetano do Sul, 2019.

VIDAL, D. G. **Os tempos e os espaços escolares no processo de institucionalização da escola primária no Brasil** - Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

WARSCHAUER, C. **Rodas em rede**: oportunidades formativas na escola e fora dela. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra. 2001.

WESTIN, R. **Para lei escolar do Império, meninas tinham menos capacidade intelectual que meninos**. Arquivo S. Brasília, DF: Senado Federal, 20/3/2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/nas-escolas-do-imperio-menino-estudava-geometria-e-menina-aprendia-corte-e-costura> Acesso em: 7 mar. 2024.

Z Aidan, S.; REIS, D. A. F.; KAWASAKI, T. Produto Educacional: desafio do mestrado profissional em educação. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, [S. l.], v.16, nº 35, p 1-12, 2020. DOI: 10,21713/rbpg,v16i35,1707 Disponível em <https://rbpg.capes.gov.br/rbpg/article/view/1707>. Acesso em: 3 abr. 2024

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Roteiro para roda de conversa

1. APRESENTAÇÕES / CONTEXTUALIZAÇÃO
  - a) trajetória de formação/profissional;
  - b) caracterização da unidade escolar e da comunidade.
  - c) Período de trabalho na Unidade Escolar
  
2. O roteiro traz perguntas apenas para direcionar a conversa, a fim de possibilitar aos gestores responderem de forma livre sobre os pontos de vista necessários para a pesquisa:
  - a) Como se deu a relação interpessoal entre os professores e funcionários que vivenciaram o momento da troca de gestão pública?
  - b) A adaptação dos espaços físicos diante da demanda é uma importante questão no caso da municipalização da escola em Santo André. Como isso foi pensado inicialmente? Em quais momentos e como isso foi feito?
  - c) O que você poderia me dizer sobre a relação entre os alunos com deficiência, suas aprendizagens e a acessibilidade (espaço, material, recursos humanos) ao espaço escolar no processo de mudança da gestão pública. Quais foram as ações práticas que a gestão escolar implementou sobre este assunto para as adaptações que se fizeram necessárias?
  - d) Nos aspectos administrativos muitas ações precisaram ser reavaliadas. Quais foram os principais desafios e maiores facilitadores neste aspecto?
  - e) De que forma a questão pedagógica foi afetada pela municipalização na escola que você geria/gera? Como organizaram esta questão?

## **APÊNDICE B – Termo de compromisso livre e esclarecido (TCLE)**

Prezado (a),

Você está sendo convidado (a) para participar da pesquisa “A municipalização das escolas da rede estadual de ensino no município de Santo André: um registro da memória e o desafio enfrentado pelos gestores”.

O objetivo da pesquisa é registrar um histórico das municipalizações ocorridas em anos anteriores, traçar um perfil dos desafios que os gestores daqueles equipamentos enfrentaram e quais foram as ações realizadas por eles para que as Unidades Escolares encontrassem uma forma de se adequar as diferenças de gestão, concepção e organização das que eram anteriores a Municipalização.

A pesquisadora responsável é Roberta Formigari Ribeiro, mestranda em Educação na Universidade Municipal de São Caetano do Sul, com a colaboração de sua orientadora, professora Dra. Sanny Silva da Rosa, pesquisadora da linha de pesquisa Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-graduação em Educação da USCS.

Caso você aceite participar, a coleta de dados será realizada em uma Roda de Conversa com duração de aproximadamente 2 horas, por meio da plataforma Google Meet, em data a ser previamente agendada com o(as) participantes. Sua contribuição será muito importante para conhecer a realidade das unidades escolares nos momentos de transferência da gestão da esfera estadual para a municipal e manter o registro de forma a perpetuar os momentos históricos vividos ali.

A participação na Roda de Conversa não implica nenhum risco de ordem física, psíquica, moral, intelectual ou profissional, uma vez que pressupõe a sua livre disposição e vontade para discutir os temas abordados no roteiro de discussão que lhe será proposto e esclarecido antes do início da sessão. Entretanto, de acordo com as normas éticas que regem a pesquisa com seres humanos, você poderá desistir de participar a qualquer momento, seja por razões objetivas ou subjetivas, sem que tal desistência implique em qualquer tipo de ônus ou penalização.

Por outro lado, sua participação não implica nenhum benefício direto ou compensação financeira. Com efeito, você poderá beneficiar-se indiretamente ao participar do processo de construção de conhecimentos acerca da temática pesquisada e ter a oportunidade de contribuir com o processo de registro destas épocas, aprofundar o olhar sobre a temática pesquisada e, conseqüentemente, para melhorar a qualidade de ensino das escolas da rede municipal de Santo André.

Esclarecemos que a identidade dos participantes e o nome das instituições onde atuam será mantida em absoluto sigilo pelos pesquisadores, que se comprometem, por meio deste TCLE, a apenas utilizar as informações coletadas para fins acadêmicos e científicos.

Esclarecemos ainda que este estudo foi autorizado pela Secretaria de Educação do município de Santo André, após submissão à análise e apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade de São Caetano do Sul (USCS), responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos, visando garantir a dignidade, os direitos e a segurança de participantes de pesquisa.

Caso você ainda tenha dúvidas e/ou perguntas sobre seus direitos como participante, ou se estiver insatisfeito (a) com a maneira como o estudo está sendo realizado, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), situado na Rua Santo Antonio, 50 – 2º. andar, Bairro Centro, São Caetano do Sul (SP), telefone (11) 4239-3282, e-mail: [7150666cep@online.uscs.edu.br](mailto:7150666cep@online.uscs.edu.br). Em caso de qualquer dúvida sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato a qualquer momento com o(a)s pesquisador(a)s, cujos contatos estão informados abaixo.

Ao “aceitar participar da pesquisa”, você declara que está ciente dos propósitos e procedimentos do estudo e que teve oportunidade de avaliar as condições informadas sobre a pesquisa para chegar à sua decisão em participar deste estudo. Você poderá baixar cópia deste Termo de Consentimento ou solicitá-lo em caso de interesse pelo e-mail: [roberta.ribeiro@uscsonline.com.br](mailto:roberta.ribeiro@uscsonline.com.br). Recomendamos que você guarde em seus arquivos uma cópia deste documento.

Desde já, agradecemos sua disposição e atenção ao ler este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Roberta Formigari Ribeiro  
e-mail: [roberta.ribeiro@uscsonline.com.br/](mailto:roberta.ribeiro@uscsonline.com.br)  
telefone: (11)971217179.

Sanny Silva da Rosa  
e-mail: [sanny.rosa@online.uscs.edu.br](mailto:sanny.rosa@online.uscs.edu.br)  
telefone: (11) 99606-4063

### **Consentimento Livre e Esclarecido**

- Li o TCLE e aceito participar da pesquisa.
- Agradeço o convite, mas prefiro não participar