

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

ELISABETH DOS SANTOS TAVARES

**O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE SANTOS E O ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS DA
EDUCAÇÃO NA CIDADE: UM ESTUDO CRÍTICO**

DOUTORADO EM EDUCAÇÃO: CURRÍCULO

**SÃO PAULO
2009**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

ELISABETH DOS SANTOS TAVARES

**O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE SANTOS E O ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS DA
EDUCAÇÃO NA CIDADE: UM ESTUDO CRÍTICO**

DOUTORADO EM EDUCAÇÃO: CURRÍCULO

**Tese apresentada à Banca Examinadora
como exigência parcial para obtenção do
título de Doutor em Educação: Currículo,
pela Pontifícia Universidade Católica de São
Paulo, sob a orientação do Professor Doutor
Antonio Chizzotti.**

**SÃO PAULO
2009**

BANCA EXAMINADORA

*Ao Ícaro, ao Enrico e a Jaya,
na esperança e no compromisso de
fazer deste mundo um mundo melhor,
com o meu amor.*

*Ao José Eduardo e Rose, Alexandre
José e Ariana, filhos queridos e ao
Otacílio companheiro que resiste
bravamente,
com o meu amor.*

À minha mãe, com saudade.

*Ao meu pai, imigrante português que
sonhou e lutou por ter filhas
professoras, com meu amor.*

*Às minhas queridas irmãs, que sempre
me encheram de mimos e carinhos,
com meu amor.*

*Ao meu irmão, querido mano,
com meu amor.*

*Aos professores deste nosso Brasil,
por partilharmos sonhos e lutas sempre
em favor da educação,
com minha esperança e respeito.*

AGRADECIMENTOS

Pelos ensinamentos, aos queridos professores da PUC com os quais pude compartilhar esta caminhada:

Alípio Cazalli

Isabel Franchi Cappelletti

Marcos Mazzetto

Mário Sérgio Cortella

Mere Abramowicz

*Pela oportunidade de realizar estudos como aluna especial na UNICAMP,
ao professor*

José Roberto Rus Perez

*Pela contribuição, quando do exame de qualificação,
à mestra querida, Professora*

Ana Maria Saul.

Ao querido Professor

Carlos Betlinsk,

*companheiro de jornadas, meus sinceros agradecimentos pelo incentivo e pela
confiança no trabalho.*

Ao Professor

Antonio Chizzotti

*que, mais do que orientador, foi amigo: compartilhou de meus sonhos, de minhas
angústias, sempre solidário,
silenciosamente me fez prosseguir.*

*Aos companheiros, colegas da turma da PUC, pelas contribuições, por compartilharem
ideias e discussões na realização deste trabalho.*

À **Suely Maia**, amiga irmã, que sonha e realiza sonhos na Secretaria Municipal de Educação de Santos.

À **Lucia**, amiga irmã, que sonha e realiza sonhos na Diretoria de Ensino de Santos.

À **Maria Luiza**, amiga irmã, por estar ao meu lado, pela revisão do texto.

À Professora **Virgínia**, pela presteza no fornecimento de documentos oficiais da Secretaria Municipal de Educação de Santos e do Sistema Municipal de Ensino.

Aos meus amigos,

Claudinha, Diva, Maria Helena, Marli, Neyde, Neide, Regina, Rita, Udo,
por colaborações, pelo entusiasmo, pela paciência,
mas principalmente pelo privilégio da amizade.

Aos companheiros e amigos da

Universidade Metropolitana de Santos,
pela caminhada de sonhos e de realizações.

Aos “**meus alunos**”, que me ensinam todos os dias e me ajudam a me tornar uma
pessoa melhor.

RESUMO

Esta pesquisa, desenvolvida por meio de uma análise crítica da política pública de descentralização implementada no Brasil, buscou, inicialmente, compreender as medidas implementadas de incentivo para a criação dos sistemas municipais de ensino considerando o contexto histórico e político. Buscou, ainda, compreender como o Sistema Municipal de Ensino da cidade de Santos vem respondendo às demandas educacionais locais e os objetivos declarados.

Assim, apresentamos inicialmente uma introdução apontando as razões que levaram a pesquisadora ao presente estudo, razões muito relacionadas à trajetória que construiu na rede pública estadual. Em seguida, para melhor compreensão do contexto educacional, foi necessário retomar uma revisão da literatura que trata das políticas sociais, em especial da educação, e abordar a descentralização como instrumento político e como parte das políticas de educação implementadas não considerada somente como uma forma de racionalização administrativa do Estado, mas como parte dos projetos políticos que lhe dão significado.

Apresentados os estudos a respeito do poder local como engajamento no processo de democratização do Estado brasileiro, e como estímulo à participação organizada da sociedade nas questões de políticas públicas e descentralização do poder, apresenta-se o cenário político educacional em relação aos sistemas municipais de ensino na busca da apreensão da realidade local.

Ao realizarmos a análise das informações que obtivemos por meio de revisão bibliográfica considerada, dos documentos oficiais e legais, das entrevistas constatou-se que o Sistema Municipal de Ensino de Santos tem envidado esforços no sentido de dar atendimento às demandas educacionais da cidade, demonstrando a possibilidade de ocupar um espaço legítimo na sociedade.

Palavras-chave: Política Educacional, Descentralização, Organização do Sistema de Ensino.

ABSTRACT

This one investigates, developed through a critical analysis of the public politics of decentralization implemented in Brazil, it looked, initially, to understand the implemented measures of incentive for the creation of the municipal systems of teaching considering the historical and political context. It looked, still, to understand like the Municipal System of Teaching of Santos's city it is responding to the education local demands and the declared objectives.

So, we present initially an introduction pointing to the reasons that took the investigator to a present study, reasons very much made a list to the trajectory what it built in the public state net. Next, for better understanding of the education context, it was necessary to retake a revision of the literature that approaches the social politics in special of the education, to board the decentralization like political instrument and like part of the politics of education implemented when did not not be considered only as the form of administrative rationalization of the State, but like part of the political projects that give him meaning.

When the studies were presented as to the local power as commitment in the process of democratization of the Brazilian state, and like stimulus to the organized participation of the society in the questions of public politics and decentralization of the power, the political education scenery presents himself regarding the municipal systems of teaching in the search of the apprehension of the local reality.

After we carried out the analysis of the informations what we obtained through bibliographical fulfilled revision, of the official and legal documents, of the interviews it was noticed that the Municipal System of Santos's Teaching has been endeavoring in the sense of giving service to the education demands of the city, demonstrating the possibility to occupy a legitimate space in the society.

Key-words: Educational Politics, Decentralization, Organization of the Educational of Teaching.

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	
POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR RESIDENTE EM SANTOS DE 2001 A 2006	69
TABELA 2	69
PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR CORRESPONDENTE À ORGANIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE OITO ANOS	
TABELA 3	70
PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR CORRESPONDENTE À ORGANIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE NOVE ANOS	
TABELA 4	75
RESULTADOS FINAIS DO CENSO ESCOLAR NO ESTADO DE SÃO PAULO (1999 – 2008)	
TABELA 5	81
RESULTADOS FINAIS DO CENSO EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO DE SANTOS (1999-2008)	
TABELA 6	84
RESULTADOS FINAIS DO CENSO EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO DE SANTOS (1999-2008) ALUNOS DAS ESCOLAS MUNICIPAIS	
TABELA 7	87
RESULTADOS FINAIS DO CENSO EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO DE SANTOS (1999-2008) ALUNOS DAS ESCOLAS ESTADUAIS	
TABELA 8	97
RESULTADO E METAS - IDEB 2005, 2007 E PROJEÇÕES PARA O BRASIL	
TABELA 9	98
RESULTADO E METAS - IDEB 2005, 2007 E PROJEÇÕES PARA REDE ESTADUAL DE SÃO PAULO	
TABELA 10	98
RESULTADO E METAS - IDEB 2005, 2007 E PROJEÇÕES PARA REDE MUNICIPAL – SANTOS	
TABELA 11	99
TAXA DE APROVAÇÃO, PROVA BRASIL, IDEB E PROJEÇÕES POR MUNICÍPIO E REDE (2005-2007)	

TABELA 12	99
TAXA DE APROVAÇÃO, PROVA BRASIL, IDEB E PROJEÇÕES POR MUNICÍPIO E REDE (2005-2007)	
TABELA 13	100
TAXA DE APROVAÇÃO, PROVA BRASIL, IDEB E PROJEÇÕES POR ESCOLA - 2005 E 2007	
TABELA 14	101
TAXA DE APROVAÇÃO, PROVA BRASIL, IDEB E PROJEÇÕES POR ESCOLA - 2005 E 2007	
LISTA DE GRÁFICOS	
GRÁFICO 1	70
PROJEÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS ATÉ 2020 POR FAIXA ETÁRIA	
GRÁFICO 2	76
RESULTADOS FINAIS DO CENSO NO ESTADO DE SÃO PAULO (1999-2008)	
GRÁFICO 3	76
MATRÍCULA NO ESTADO DE SÃO PAULO (1999-2008) ENSINO FUNDAMENTAL	
GRÁFICO 4	77
MATRÍCULA NO ESTADO DE SÃO PAULO (1999-2008) EDUCAÇÃO INFANTIL	
GRÁFICO 5	77
MATRÍCULA NO ESTADO DE SÃO PAULO (1999-2008) ENSINO MÉDIO	
GRÁFICO 6	78
DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS NO ESTADO DE SÃO PAULO (1999-2008)	
GRÁFICO 7	82
RESULTADOS FINAIS DO CENSO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SANTOS (1999-2008)	
GRÁFICO 8	85
RESULTADOS FINAIS DO CENSO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SANTOS (1999-2008) – ALUNOS DAS ESCOLAS MUNICIPAIS	
GRÁFICO 9	88
EVOLUÇÃO/ DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS NO CENSO ESCOLAR DO ESTADO DE SÃO PAULO (1999-2008) – ALUNOS DAS ESCOLAS ESTADUAIS	
GRÁFICO 10	88
RESULTADOS FINAIS DO CENSO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SANTOS (1999-2008) –	

ALUNOS DAS ESCOLAS ESTADUAIS

GRÁFICO 11	89
RESULTADOS FINAIS DO CENSO ESCOLAR DE SANTOS (1999-2008) – DISTRIBUIÇÃO/EVOLUÇÃO MUNICIPAL E ESTADUAL	

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	51
E SANTOS RECUPEROU SEU DIREITO A CIDADANIA	
FIGURA 2	52
SANTOS, VIA SATÉLITE	
FIGURA 3	52
SANTOS, DIVISÃO DE BAIROS	
FIGURA 4	54
PRINCIPAIS MORROS DE SANTOS	

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	17
POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL	

Lista de Siglas e Abreviaturas

CEESP	Conselho Estadual de Educação de São Paulo
CME	Conselho Municipal de Educação de Santos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
SEAD	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEESP	Secretaria de Estado da Educação de São Paulo
SEDUC	Secretaria Municipal de Educação de Santos
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PME	Plano Municipal de Educação
UME	Unidade Municipal de Educação
UMEP	Unidade Municipal de Educação Profissionalizante
UMEE	Unidade Municipal de Educação Especial
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
SARESP	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

RESUMO	v
ABSTRACT	vi
ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES	vii
LISTA DE TABELAS	vii
LISTA DE GRÁFICOS	viii
LISTA DE FIGURAS	ix
LISTA DE SIGLAS	x
INTRODUÇÃO	1
DO PERCURSO EFETIVADO	5
CAPÍTULO I: DE POLÍTICA ÀS POLÍTICAS SOCIAIS	7
CAPÍTULO II: A DESCENTRALIZAÇÃO COMO PARTE DAS POLÍTICAS ATUAIS DE EDUCAÇÃO	18
CAPÍTULO III: DO PODER LOCAL	25
CAPÍTULO IV: OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO NA POLÍTICA EDUCACIONAL	33
CAPÍTULO V: DA PROPOSIÇÃO DO PROBLEMA: OBJETIVOS E METODOLOGIA	41
CAPÍTULO VI: O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE SANTOS - A REALIDADE LOCAL	45
CAPÍTULO VII: DAS PRINCIPAIS DEMANDAS DE EDUCAÇÃO NA CIDADE - A QUALIDADE DA UNIVERSALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA E A FORMAÇÃO DOS PROFESSORES	73
CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112

INTRODUÇÃO

A opção pela investigação das políticas públicas de educação, em especial na Baixada Santista, decorre de minha atuação na rede pública estadual, como professora, diretora de escola, supervisora de ensino e delegada de ensino na cidade de Santos.

O convívio privilegiado com educadores, comprometidos com o fortalecimento de estruturas organizacionais mais democráticas nas escolas públicas e nas estruturas da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo e Secretarias Municipais de Educação da região, impeliu-me a participar ativamente da criação do Conselho Municipal de Educação de Santos. Permitiu-me, ainda, atuar como uma das educadoras responsáveis do Fórum em Defesa da Escola Pública por meio do qual foram promovidas amplas discussões sobre a educação pública na cidade.

Por outro lado, minha participação em Congressos Científicos, na área de Políticas Públicas para a Educação, e a atuação como professora das disciplinas Políticas Educacionais e Gestão Educacional, no curso de Pedagogia em uma universidade local, tem me instigado, cada vez mais, a prosseguir nesta caminhada e aprofundar a investigação iniciada no curso de Mestrado.

No estudo e na pesquisa realizada no curso de mestrado foram expostas as políticas educacionais dos anos de 1990, como parte constitutiva das mudanças na redefinição do papel do Estado e como estas se faziam presentes no discurso oficial da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo - SEESP.¹

Buscou-se compreender como as medidas implementadas para a descentralização e autonomia escolar, presentes no discurso oficial, vinham provocando mudanças nas instâncias intermediárias da estrutura organizacional da SEESP, as antigas Delegacias de Ensino, atuais Diretorias de Ensino. Buscou-se, ainda, identificar as diferentes dimensões que se constituíam no processo de descentralização da gestão educacional e as visões dos atores envolvidos nessas

¹ TAVARES, Elisabeth dos Santos. A Proposta de Descentralização no Sistema Educativo do Estado de São Paulo: Um modelo de gestão para as Diretorias de Ensino – Do Discurso às Práticas. (2003) 112p. Dissertação (Mestrado) – PUC, São Paulo.

instâncias intermediárias, as Diretorias de Ensino de Santos e de São Vicente, objeto de estudo da dissertação.

O que se pôde constatar foi um campo de tensão instalado no interior das Diretorias de Ensino, bem como entre as instâncias da própria SEESP.

Mais. Constatou-se que a Política Educacional da SEESP, ao contrário do que se propunha, contribuiu para a conservação e não com a transformação de um trabalho desenvolvido nas Diretorias de Ensino, já que uma descentralização com o fortalecimento dos órgãos intermediários, em razão de sua relação direta com as escolas, supõe a coordenação, o acompanhamento e a avaliação de ações autônomas, geradas no interior destas instâncias, um "fazer juntos" com as escolas, um fazer centrado na construção de propostas pedagógicas coletivas.

Como antes, encontrou-se uma operacionalização e execução de ações determinadas pela SEESP, mudanças autoritárias sem considerar e respeitar os atores presentes nas Diretorias de Ensino e nas escolas.

No entanto, foi identificada a possibilidade de as Diretorias de Ensino ocuparem um espaço legítimo por meio de uma atuação que significasse um compromisso com a autonomia das escolas, sem autoritarismo nem passividade, um colocar-se a favor das escolas, ainda que se apresentasse como um projeto de confronto com os caminhos até então trilhados, mas que poderiam reverter os caminhos percorridos.

Desta trajetória, decorre a intenção de aprofundamento dos estudos já realizados e o interesse pela continuidade da pesquisa na região, agora em relação à institucionalização do Sistema Municipal de Ensino na cidade de Santos.

Desde 1997, a implantação dos Sistemas Municipais de Ensino vem causando polêmicas na comunidade de educadores que, direta ou indiretamente, estão ligados a essa política ou sofrem seus efeitos. Há os que defendem sem restrições a adoção de tal medida e outros que fazem restrições em relação ao próprio conceito de Sistema de Ensino ou Sistema de Educação, e até mesmo aos procedimentos utilizados.

Há ainda aqueles que, severamente, criticam a institucionalização dos Sistemas Municipais de Ensino, em razão da opção de pressupostos teóricos que se contrapõem às políticas em curso.

Conhecer e realizar a análise interna e externa deste processo permitirá o aprofundamento das reflexões já realizadas e uma contribuição aos estudos disponíveis.

Assim, considerando a organização, as atribuições e o funcionamento do Sistema Municipal de Ensino de Santos, o que se pretende é identificar as demandas de educação na cidade nos últimos anos e como esse mesmo sistema vem respondendo a essas demandas.

Para tanto, o texto está organizado com a seguinte estrutura: o primeiro capítulo faz uma revisão da literatura que aborda as políticas sociais, em especial da educação na tomada de consciência da sua importância para a análise da temática da gestão educacional, para, no capítulo seguinte, abordar a descentralização como instrumento político e como parte das políticas de educação implementadas, não consideradas somente como uma forma de racionalização administrativa do Estado, mas como parte dos projetos políticos que lhe dão significado.

Em seguida, são apresentados os estudos recentes a respeito do poder local, como engajamento no processo de democratização do Estado brasileiro e como estímulo à participação organizada da sociedade nas questões de políticas públicas e descentralização do poder.

Nessa configuração, os estudos posteriores apresentados no capítulo quatro referem-se ao cenário político educacional em relação aos sistemas municipais de ensino, uma incorporação no cenário educacional em relação às formas tradicionais de gestão das políticas sociais no campo do atendimento à educação.

Apresenta-se, a seguir, no quinto capítulo, a proposição do problema investigativo, que a pesquisadora procurou delimitar de forma clara, juntamente com as indagações que buscava esclarecer e compreender.

No sexto capítulo registra-se toda a pesquisa documental efetuada junto ao Sistema Municipal de Ensino de Santos na busca da apreensão da realidade local.

As informações dos gestores educacionais locais que atuam na Secretaria Municipal de Educação, no Conselho Municipal de Educação e na Diretoria de Ensino de Santos, representantes das instâncias municipais e estaduais de educação na cidade, obtidas por meio de entrevistas, estão registradas no sétimo capítulo, quando são apresentadas as principais demandas da educação na cidade, com a exposição de dados que comprovam esta priorização.

Segue-se análise fundamentada nos referenciais bibliográficos selecionados para a sustentação do presente estudo e que examinam a questão proposta.

DO PERCURSO EFETIVADO

A autonomia política dos municípios desde 1988 e a ausência de foros políticos para se discutir as questões da educação podem apontar por retirar dos estados a capacidade de articular políticas educacionais estaduais, o que poderia provocar a anulação, aos poucos, de um sistema estadual de educação.

Por outro lado, a criação de múltiplos sistemas municipais poderia resultar em uma fratura institucional, assim ao se analisar a política atual tem-se uma oportunidade para poder perceber como está evoluindo a política de descentralização do Estado brasileiro, mais particularmente a descentralização do seu sistema de ensino.

Considerando essas políticas educacionais em defesa da descentralização adotadas no Brasil, buscou-se interpretar o fenômeno da institucionalização, organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino, na cidade de Santos, no atendimento às demandas de educação presentes na última década no município.

Cientes de que o processo de investigação e interpretação dos dados coletados é permeado por referenciais teóricos, valores e visões de mundo, sustentamos o caráter de não neutralidade no presente processo.

Admitindo esta subjetividade, não se abdica, no entanto, do rigor e da precisão que a natureza científica do método exige e, ao se valorizar o contexto histórico e social, tem-se a crença de que a compreensão dos fenômenos estudados indicará as tendências que vêm se manifestando, sem, no entanto, se aplicar a generalização dos resultados para a totalidade.

Ao se relacionar os pressupostos da pesquisa qualitativa com o objeto da investigação – as principais demandas da educação na cidade de Santos e o sistema municipal de ensino na cidade de Santos - frente a essas demandas, a intenção foi a de tornar transparente o que circunstancia esse objeto de estudo, enfatizando os arranjos políticos e de poder que se fazem presentes na área da gestão da educação.

Assim, o que buscou responder:

Quais as principais demandas da educação presentes na última década na cidade de Santos e qual o papel desempenhado pelo Sistema Municipal de Ensino diante desses desafios?

A pesquisa considerou ainda:

- Evolução do atendimento pelo município por meio da rede de ensino pública para a Educação Infantil, para o Ensino Fundamental e para o Ensino Médio nos 10 últimos anos;
- Elaboração do Plano Municipal de Educação;
- Organização e Funcionamento do Conselho Municipal de Educação.

O presente estudo nos permitiu, para além de uma análise das políticas de descentralização implementadas no Brasil, em especial as relativas à institucionalização dos sistemas municipais de ensino, a identificação da realidade efetiva do Sistema Municipal de Ensino de Santos frente às principais demandas educacionais prementes.

Permitiu, ainda, apresentar indicações de alternativas e possibilidades, como contribuição, estabelecendo-se assim uma relação na qual se demonstra o envolvimento, o compromisso com o objeto da pesquisa e em que se evidencia um compromisso social que não permite adiamento.

CAPÍTULO I: DE POLÍTICA ÀS POLÍTICAS SOCIAIS

“A gestão do social é, em realidade, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. A política social, os programas sociais, os projetos são canais e respostas a estas necessidades e demandas”.²

As especificidades das políticas sociais, conforme abordagem de diferentes perspectivas teóricas, exigem que se apresente, inicialmente, uma discussão sobre política e políticas públicas.

No entendimento de Silva (2003), política significa o que se refere à cidade (polis) e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público e, até mesmo, sociável e social. É um termo que designa a ciência de bem governar um povo, constituído em estado. A política poderia ser definida como a ciência, a arte e a virtude de criar o bem-estar de todos e por ele zelar, portanto, uma atividade nobre.

Para Argüello (1977), a política é a vontade de participar do poder e de influenciar a sua distribuição, tanto inter como extraestatal. A legitimidade deste poder manifesta-se por meio de três formas: dominação carismática, dominação tradicional e dominação legal, esta fundamentada em regras criadas.

O termo Política se expandiu graças à influência da grande obra de Aristóteles, intitulada *Política*, considerada como o primeiro tratado sobre natureza, funções e divisão do Estado, e as várias formas de governo, com a significação mais comum de arte ou ciência do governo.

Afirmar que o homem vive politicamente é afirmar que, de fato, o homem não poderia, indubitavelmente, viver fora dos laços que o unem a uma comunidade relativamente estável que transcende as relações biológicas; uma comunidade política que tende, efetivamente, a conservar a unidade mantendo-se como espaço de coexistência, como meio de troca de bens reais ou simbólicos.

² CARVALHO, Maria do carmo Brant. Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. In RICO, Elizabeth de Melo e Raquel Raichelis Degenzajn, Org. Gestão Social: uma questão em debate. São Paulo: EDUC: IEE, 1999.

Novaes (2003) afirma que a política define-se por dois traços essenciais. É preciso uma comunidade e que, no próprio seio dessa comunidade e não fora dela, exista uma instância de poder.

Assim, a política é a emergência de um campo privilegiado em que o homem se percebe como capaz de regradar por ele mesmo, através de uma atividade de reflexão, os problemas que lhe concernem, depois de debates e discussões com seus pares. Portanto, inventar a política é também inventar os meios para que a própria comunidade tome o poder para enfrentar o mundo (NOVAES, 2003). A invenção da política atrela-se a ideia de que é preciso inventar coletivamente o futuro da comunidade.

Ao fazer opções entre diferentes valores que podem resultar num fim justo ou não, o homem, ao fazer política, opta por agir de acordo com a “ética da convicção” ou com a “ética da responsabilidade”. A ética da convicção se fundamenta na “pureza das intenções”, não oferecendo, portanto, a devida importância às reais condições para realização da causa; enquanto a ética da responsabilidade é mais compatível com os dilemas próprios da ação política. Argüello (1997) considera que o indivíduo, como político profissional, necessita apresentar três características essenciais: a paixão, o sentimento de responsabilidade e o senso de proporção, estando permanentemente ciente da irracionalidade ética da sociedade.

O processo político é tanto mais amplo quanto maior o número de atores sociais fizer parte dele, sejam eles institucionalizados ou não, estejam ou não representados em grupos formais de interesse. Mesmo sob as mais variadas formas organizacionais, com interesses dos mais diversos, o processo político engloba os atores sociais que dele quiserem fazer parte, onde existirem canais democráticos que representem manifestação de demandas. Das relações estabelecidas entre esses atores resultará a política pública em si (LOBATO, 1997).

O debate sobre políticas públicas e seu impacto sobre o bem-estar social não é novo, abordagem de diferentes matrizes teóricas evidencia a complexidade das relações Estado/sociedade no mundo moderno.

Diante dessa complexidade, Lobato (1997) assinala que o princípio do que é público requer a existência de um *locus* social não apropriável privadamente por qualquer indivíduo ou grupo: a esfera pública. Já o princípio do direito/dever exige o reconhecimento de igualdade de todos frente àquela esfera pública. Esses dois princípios se efetivam na noção de sociedade contemporânea. Esta, por sua vez, requer regras coletivas que garantam seu exercício: a democracia social, um sistema político democrático e políticas públicas.

Segundo Lobato (1997), são basicamente três as grandes matrizes teóricas sob as quais pode ser apreendido o processo de formulação de políticas públicas. Uma das matrizes, chamada pluralista, é desenvolvida principalmente a partir da experiência americana, tendo como base teórica a noção de que a formulação de políticas é dada segundo o jogo de forças empreendido por diferentes grupos de interesses que, atuando junto ao governo, procuram maximizar benefícios e reduzir custos.

Os indivíduos se reuniram nesses grupos com vistas a defender interesses similares, e sua conquista dar-se-ia pela capacidade de serem politicamente mais fortes que outros grupos com interesses contrários. A forma de intermediação desses interesses, com vistas a impedir o excesso de poder político pelos detentores de maior poder econômico, seria o processo eleitoral, como garantidor supremo de um equilíbrio extremo entre grupos diversos. (LOBATO, 1997, citando VAITSMAN, 1989:145)

Para Labra (1990), na matriz pluralista, a política pública seria a busca permanente de um compromisso amoral entre forças contrapostas, ou a imposição de tal compromisso acima dos grupos contendores por algum corpo soberano, ao qual caberia manter o equilíbrio entre os grupos, sendo ele próprio um grupo de líderes de cujo poder deriva-se de apoio que recebe de interesses corporificados em grupos.

A complexidade das relações sociais fez com que, a partir da década de 70, o próprio pluralismo, revisse esses preceitos, principalmente pelo reconhecimento da presença e conseqüente

desigualdade de interesses diversos no plano das decisões de políticas públicas. Entretanto, mesmo criticando a idéia de que todo o movimento da política se dá em torno dos grupos fazendo pressão sobre o governo, os pluralistas não conseguiram romper o círculo que recorre às teses originais de sua matriz. (LOBATO, 1997 citando LABRA, 1990:58)

Lobato destaca que, por requerer um sistema político democrático e plural, essa matriz não se aplica ao Brasil e esclarece:

A carência de capacidade que o pluralismo tinha para explicar o processo de formulação de políticas nas sociedades industriais contemporâneas não se dá, pelo lado do reconhecimento da existência de grupos organizados, mas sim no que tange à intermediação em si, como forma de relacionamento Estado/sociedade: intermediação que extrapola o plano específico de uma determinada política, mas que nela interfere concretamente. (LOBATO, 1997, p.33)

A segunda matriz teórica apresentada por Lobato, o neocorporativismo, surgiu, principalmente, da crítica ao pluralismo e, ainda, da análise dos modelos de relacionamento político adotados pela democracia do *Welfare State*. Nestas democracias, o consenso pela necessidade da intervenção estatal acabou por provocar uma relação mais estreita entre a esfera pública e a privada, determinando, assim, maior complexidade no atendimento a demandas opostas. O Estado fica exposto a conflitos intensos, conseqüentemente há o enfraquecimento dos governos representativos, implicando maiores custos por maiores demandas econômicas. Este contexto passa a exigir novas formas de relacionamento Estado/sociedade, com a busca da superação do pluralismo liberal esgotado e indicando-se uma nova forma de repensar a dinâmica política das sociedades modernas.

Nessa nova dinâmica política, “o corporativismo reconhece o conflito como inerente às relações políticas, tendo sido o estabelecimento de um novo contrato entre Estado e sociedade o resultado não intencional da atividade política moderna.” (LOBATO, 1997, p.34)

Assim, a contribuição do corporativismo reside no reconhecimento de que o processo de formulação de políticas não se reduz à pressão de grupos frente ao governo como se concebia na matriz do pluralismo.

Lobato, ainda, ao avançar em seus estudos, afirma que:

A matriz marxista, que agrega outras contribuições, tem procurado avançar na compreensão do campo de formulação de políticas públicas frente a frente com o relacionamento Estado/sociedade, principalmente através do aprofundamento da análise do Estado capitalista, buscando superar a visão clássica onde este representaria exclusivamente os interesses da classe dominante. Mesmo que esta visão esteja ainda bastante presente na literatura latino-americana, refletindo, portanto, características de um capitalismo onde o Estado tem sido mais restrito que nos países centrais, já se reconhece, principalmente a partir do debate com o corporativismo, que a dinamização e setorização em formações como a nossa indicam também um aumento de complexidade do papel do Estado e a consequente presença de interesses diversos, não diretamente identificados com os interesses de classes. (LOBATO, 1997, p.36)

Ao se analisar a terceira matriz, a marxista, pode-se afirmar que, em suas análises, as que se referem às formações capitalistas avançadas têm procurado enfatizar a permanência do antagonismo de classes no capitalismo, mas de forma renovada.

Contrariamente ao defendido pelo corporativismo para o qual no capitalismo avançado as classes não se definiriam mais por sua posição na estrutura produtiva, mas segundo a relação de diversos setores com o Estado, as análises marxistas procuram relevar o caráter de classe das relações entre Estado e setores sociais organizados. (LOBATO, 1997, p.37)

A formulação de políticas públicas no Brasil apresenta outros fatores complicadores em razão de que o processo de acumulação requereu a intervenção

do Estado em quase todos os campos da sociedade, o que dificulta a identificação das formas de relacionamento Estado/sociedade.

A ausência de sistemas representativos legítimos, por regimes de exceção contínuos, a exclusão de amplos setores sociais do processo político e um tratamento variante entre a cooptação dominadora e a coerção estrita sobre os setores populares indicariam uma fácil identificação dos setores dirigentes e dominantes do Estado, apontando para uma certa restringência deste.

Por outro lado, as mesmas características da acumulação induziram a uma complexidade na dinâmica social, através da convivência *pari passu* de padrões diferenciados de relacionamento entre diferentes segmentos sociais e destes com o Estado, com o acúmulo de formas pré-capitalistas ou marginais ao processo dominante, junto com formas típicas do capitalismo avançado. A diversidade implicou na fragilidade dos setores envolvidos para a articulação do consenso necessário à acumulação, via industrialização, papel reconhecidamente assumido pelo Estado. (LOBATO,1997, p.37)

Outro fator a considerar, especialmente no Brasil, e que tem persistido em nossa sociedade é o clientelismo, canal de relacionamento forte, com efeito de legitimação, tanto nos períodos populistas como nos autoritários, por cooptação. Assim, na organização sociopolítica onde se formula a política pública, são relevantes a organização social e política vigente (regime político e padrão de organização da sociedade), as condições econômicas e, em maior ou menor grau, as condições tecnológicas e culturais.

Isso pode ser constatado nas políticas públicas brasileiras, nas quais as políticas sociais têm ficado extremamente dependentes do resultado das relações políticas.

Para Lobato (1997, p.45),

Como instituidoras de direitos de cidadania, passaram a se localizar em um plano que subsume o Estado e as classes que chamaríamos de societário ou ético-político, onde os indivíduos atuam não no sentido restrito da maximização de seus interesses

privados, sejam eles econômicos ou não, mas onde concordem em abrir mão de recursos em prol de um bem comum, mesmo que dele não se utilizem diretamente, mas que reconheçam seu retorno pela responsabilidade que imputam a si mesmos pelas conseqüências advindas da ausência de resposta a essas necessidades. Esse plano é o que entendemos por esfera pública, que transcende o Estado e a sociedade e que não é passível de ser apropriada privadamente.

As políticas sociais na atualidade requerem, portanto, essa dimensão, que as coloca como garantidoras de bens sociais como direitos reconhecidos pela sociedade, que reclama a intervenção estatal para sua efetivação, mas que as localiza na esfera pública, em oposição à privada e para além do Estado.

No Brasil, na transição para a democracia, as políticas sociais se revestem desde o caráter salvacionista - “tudo pelo social” - até o de “ímpeto reformista”. A Constituição Brasileira de 1988 apresenta conceito de seguridade que envolve preceitos inscritos na Carta, derivados da concepção europeia de proteção social enquanto promotora da cidadania, como a universalização da cobertura e do atendimento, a uniformidade dos benefícios, a seletividade e a distribuição da proteção, a irredutibilidade dos valores pagos, a equidade na forma de participação no custeio, a diversidade das bases de financiamento, o envolvimento da comunidade nas decisões e o caráter democrático e descentralizado da gestão.

No entanto, as medidas de proteção social adotadas estão cada vez mais relacionadas aos padrões americanos, ou seja, a provisões públicas que se resumem a pequenos benefícios para os pobres, enquanto ao mercado cabe a oferta de proteção àqueles cuja situação permite a obtenção de planos e seguros privados.

Assim, a universalização dos serviços de saúde fica quase em sua totalidade, na prática, para os quase indigentes, e, o que é pior, induzindo os que apresentam alguma condição econômica a aderirem aos planos privados de saúde por diferentes estratégias. Em relação à educação, a qualidade do ensino nas

escolas públicas tem empurrado o crescimento do setor privado na Educação Básica.

Cohn (1995) aponta que esse debate acerca das políticas sociais no Brasil vem ganhando força na medida em que, cada vez mais, se tem acesso aos índices de pobreza, às desigualdades sociais a que tem sido submetida parcela da população brasileira.

Outra questão, presente especialmente na década de 1990, refere-se à reforma do Estado, “identificado como historicamente ineficiente”. Às complexidades apontadas anteriormente, somam-se agora outras questões, as relações Estado/sociedade e Estado/mercado em uma complexa relação entre democracia política e democracia social.

Sob os preceitos neoliberais em defesa da reforma do Estado se apresentam, então, as principais questões no debate atual: Estado/mercado; público/ privado; universalização/focalização; centralização/descentralização.

Em relação a Estado/mercado, como compatibilizar a integração da economia mundial com a integração social interna? Como compartilhar democracia e desenvolvimento?

A essas questões, Cohn aponta a complexa relação entre democracia política e democracia social que se traduz na arguição de:

Como compartilhar democracia e desenvolvimento, uma vez que não só o desenvolvimento desigual é resultado inevitável do livre mercado como, quando não existe escassez, mas sim miséria, não só as leis do mercado tornam-se inoperantes como a sua própria racionalidade supõe a igualdade de oportunidades para competir, sendo que ele mesmo não gera esse pressuposto. (COHN, 1995, p.4)

A conclusão que se apresenta é que “a própria dinâmica do mercado exige corretivos externos para evitar que a iniquidade se petrifique e tenha efeitos intergeracionais (educação).” (LERCHNER, 1993, p.244)

O desafio que se impõe é o do rompimento com a ditadura dos economistas, rompendo-se o modelo econômico de acumulação e buscando-se compatibilizar desenvolvimento e crescimento econômico com democracia social.

Da questão Estado/mercado emerge diretamente outra, a da relação do público/privado na produção e provisão dos serviços e benefícios sociais, identificada com a crítica ao Estado como ineficiente e ineficaz, privilegiando-se a oferta produtiva em detrimento das demandas sociais de que resultam medidas pontuais de assistência aos mais pobres e a crescente desintegração e fragmentação social. Postulados como a necessidade de se buscar “parcerias”, “novas formas de solidariedade” surgem quando a questão, efetivamente, diz respeito ao Estado/sociedade.

Em relação à centralização/descentralização das políticas sociais, a questão provoca menor debate, já que no geral existe um consenso favorável e positivo à descentralização. O que se discute são as formas quanto à implementação, já que esta implica em pactos federativos. No entanto, o processo de descentralização envolve fatores determinantes como o custo do processo e o alcance dos preceitos básicos de equidade, eficiência e alcance de resultados.

O debate sobre universalização/focalização é mais recente. É evidenciado pela escassez de recursos aplicáveis em políticas sociais pelas funções já assumidas pelo Estado, mas que “desnuda sua dimensão ideológica” em razão de que a questão central deste debate não é esta. O que se tem de focar é como vamos superar a situação de pobreza em que grande parte da população sobrevive, ou seja, temos que definir claramente a institucionalização de programas sociais que deem conta do socorro imediato no alívio à pobreza e de políticas sociais voltadas à superação da pobreza. Isso significa a construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentado que garanta o crescimento econômico, mas com equidade social, ou seja, que as políticas econômicas adotadas assumam a dimensão de políticas sociais.

Em síntese, o que se exige é a institucionalização de um Estado para a sociedade civil. Segundo Cohn (1995, p.15),

a questão central que se apresenta hoje é alçar à condição de cidadãos – o que não se restringe ao acesso a serviços e benefícios sociais básicos – o enorme contingente de pobres de nossa sociedade. Mas isso implica deslocar o enfoque das políticas sociais do eixo da necessidade para o da cidadania.

Se o desafio é grande, uma análise dos períodos históricos vividos no Brasil relacionados aos princípios organizadores das políticas públicas, em estudo elaborado por Melo (2001), nos aponta uma evolução, o desencadear de programas e investimentos que nos aproximam mais de uma justiça social, redistribuição de renda e mobilização efetiva da população para o exercício cotidiano da participação política protagônica.

Era	Princípio organizador das políticas públicas	Efeito esperado das políticas
Primeira Era Vargas (1930-1945)	Integração social e <i>nation building</i> .	Incorporação tutelada das massas urbanas à sociedade oligárquica; construção de uma ordem institucional, incorporação dos novos atores à arena política.
Populismo (1945-1960)	Ampliação da participação.	Submissão das políticas à lógica do mercado político; políticas como moeda de troca política.
Crise do populismo (1960-1964)	Redistribuição.	Expansão organizacional do aparato público das políticas; reformas de base com vista a superar o desenvolvimento social e a estagnação; 'socialismo ou subdesenvolvimento'.
Autoritarismo Burocrático (1964-1967) (1967-1973)	Modernização conservadora. Crescimento sem redistribuição.	Submissão das políticas públicas à lógica de acumulação; reformismo conservador; expansão dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços; desenvolvimento social como <i>trickle down</i> do crescimento.

Distensão e transição (1974-1984)	Redistributivismo Conservador (Banco mundial); primado da desigualdade sobre a pobreza absoluta no debate público.	Expansão acelerada dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais, com opção moderadamente redistributiva.
Nova República (1985-1989)	Reformismo social-democrata: universalismo, descentralização, transparência.	Redesenho das políticas tornando-as mais eficientes, democráticas e redistributivas; ênfase no <i>modus operandi</i> das políticas públicas; eliminação do <i>mistargeting</i> .
Collor /Itamar (1990-1994)	Cesarismo reformista: reformas como imperativos de governabilidade.	Reestruturação <i>ad hoc</i> e pouca consistência das políticas: focalização, seletividade e redefinição mix público-privado.
Fernando H. Cardoso (1995-2002)	Instituição da boa governança; ação pública como fixação de regras do jogo estáveis e universalistas; primado da pobreza absoluta sobre a desigualdade no debate público.	Focalização, seletividade e redefinição do <i>mix</i> público-privado das políticas; restauração de bases fiscais das políticas; políticas compensatórias dos custos sociais da estabilização.
Lula (2003-atual)	Rompimento com as modificações restritivas no espaço público da proteção social, sob forte impacto das políticas neoliberais.	Justiça social, redistribuição de renda e mobilização efetiva da população para o exercício cotidiano da participação política protagônica.

Quadro 1 - Políticas Sociais no Brasil.

Fonte: Adaptado de Melo (2001).

É essa busca mobilizadora e efetiva da população para o exercício cotidiano da participação política protagônica que poderá nos levar ao confronto com as políticas neoliberais.

CAPÍTULO II - A DESCENTRALIZAÇÃO COMO PARTE DAS POLÍTICAS ATUAIS DE EDUCAÇÃO

“É no campo do projeto democrático de reforma do Estado que se põe efetivamente a questão da sociedade civil. Fora daí, ela não faz muito sentido, ou, o que dá no mesmo, tem um sentido estreito e limitado. Isso quer dizer que precisamos alcançar uma perspectiva que não só valorize a sociedade civil e celebre o seu crescente protagonismo, como também colabore para politizar a sociedade civil, libertando-a das amarras reducionistas e repressivas dos interesses particulares, aproximando-a do universo mais rico e generoso dos interesses gerais, da hegemonia, em uma palavra, do Estado.”³

O exercício cotidiano da participação política protagônica, a participação cidadã, nos remete à questão a que estamos de frente: o da articulação entre o global e o local e as potencialidades e limites dessa participação cidadã, embora exista um consenso favorável e positivo ao processo de descentralização.

Mas, o que é descentralização? Podemos dizer comumente que uma organização é centralizada quando o poder de decisão se concentra no próprio centro da organização, formando-se a partir daí uma estrutura piramidal, de cima para baixo, onde as diversas estruturas escalonadas se constituem em instâncias meramente executoras. Ao contrário, quando falamos de descentralização, podemos dizer que uma organização é descentralizada quando o poder de decisão é compartilhado pelos vários níveis da organização.

Para muitos autores, a ideia de descentralização está ligada à existência de várias instâncias territoriais que compartilham decisões com o centro, mas, mais que isso, há uma tendência exigente que une a descentralização à autonomia local, com o reconhecimento dos poderes de decisão das comunidades locais, ou seja, os municípios, e que estes se constituem como primeiro escalão das decisões.

³ NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a sociedade civil. In RICO, Elizabeth de Melo e Raquel Raichelis Degenzajn, Org. Gestão Social: uma questão em debate. São Paulo: EDUC: IEE, 1999.

Assim, nesta concepção, para se falar de descentralização não basta a existência de um poder de decisão compartilhado com outros níveis, nem sequer seria suficiente uma distribuição do poder de decisão entre o Estado e outros entes federativos, mas o que se torna necessário é uma cessão de poderes às comunidades locais, os municípios.

Diversos autores se ocupando do conceito da descentralização, assim se expressam:

A descentralização, quer considerada como marco dimensional geográfico, quer sob o marco dimensional hierárquico, compreende a distribuição do poder, as jurisdições de âmbito territorial e as relações da parte com o todo – territorial e funcional. (FESLER, apud SANTOS FILHO, 1990, p. 261)

Para Rondinelli a descentralização pode ser considerada como:

(...) a transferência de responsabilidades pelo planejamento, administração, levantamento e alocação de recursos, do governo central e suas agências para agências públicas estatais, ou para organizações não governamentais, ou para a iniciativa privada. (RONDINELLI, apud SANTOS FILHO, 1990, p.262)

O que se depreende é que o tema da descentralização, embora consensual, não apresenta uniformidade na sua conceituação, e vários desses autores a apresentam como medida administrativa, em que o caráter técnico se sobrepõe ao caráter político ideológico, o que, portanto, tanto na teoria como na prática admite tendências diversas.

Neste cenário, as políticas públicas de descentralização emergem como estratégias de consenso. Mas embora tais políticas no discurso oficial sejam apresentadas como um programa de solução de problemas, indicando as vias de ação e os recursos disponíveis, as políticas de descentralização têm revelado também os confrontos e as contradições culturais que se traduzem a partir da própria concepção de descentralização, no desenvolvimento e no acompanhamento das ações deflagradas. (TAVARES, 2003, p.6)

O Brasil, segundo Arretche (2000), no início dos anos de 1980, viveu um conjunto de reformas político-institucionais, como a retomada das eleições diretas, a descentralização fiscal e a definição dos municípios como federativos autônomos.

Assim, em um Estado Federativo, marcado por desigualdades regionais e fracas capacidades econômicas e administrativas de governos locais, o processo de reforma do Estado tornou-se bastante complexo.

O processo de descentralização inicia-se, efetivamente, nos anos de 1990, com a transferência da função de gestão do governo federal para Estados e municípios. “Descentralização aqui significa a institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais.” (ARRETCHE, 2000, p.16)

A adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa. (ARRETCHE, 2000, p.48)

Podemos, também, afirmar que o tema descentralização tem sido, também, tradicionalmente abordado por suas vantagens e desvantagens, ainda que este não seja o enfoque mais tradicional; no entanto, os benefícios que mais se têm reconhecido na descentralização se referem, do ponto de vista político, ao reforço do sistema democrático a respeito das decisões das questões locais pelo poder local, eleito democraticamente, unindo-se, então, descentralização com participação. Do ponto de vista administrativo da eficiência, a descentralização facilita a gestão das questões ao entregá-las aos órgãos que, por sua proximidade com a população, podem conhecer melhor e melhor resolvê-los, e com maior agilidade. Ao se “descongestionar” o poder central, abre-se a perspectiva para que este se ocupe de questões mais amplas e importantes para toda a sociedade.

Os estudos têm revelado, ainda, que a descentralização não está isenta de graves riscos e perigos ao exacerbar o sentimento particularista em detrimento da consciência nacional e dos interesses nacionais e, portanto, aqui se defende a

necessidade de o Estado garantir os interesses nacionais comuns, pelo fato de a descentralização estar condicionada por seu próprio entorno, onde as relações se tornam mais pessoais ou, ainda, as influências dos grupos se tornam mais difíceis de contornar no momento de se tomar decisões, o que nem sempre no poder central isso não se evidencia.

Nesta perspectiva, o que se depreende é que, na realidade, na questão norteadora da descentralização pesam os fatores históricos e políticos que condicionam fortemente a opção escolhida e, mais, entrelaçam-se.

É preciso ainda recordar que o fenômeno da descentralização é um instrumento fruto do Estado liberal na defesa de novas estruturas políticas, sociais e econômicas. Não obstante, a história tem nos ensinado também que nem a centralização nem a descentralização são situações estáticas, nas quais no maior poder centralizado se enfrenta sempre uma tendência descentralizadora, e no maior poder descentralizado se opõe sempre uma força centralizadora, forças antagônicas possivelmente exigíveis na própria realidade política.

Em suma, o problema da descentralização é um problema fundamentalmente político, é um problema ligado à organização territorial do poder do Estado e, por essa mesma razão, é sempre um tema polêmico, conflitivo, em cuja arena se apresenta um campo de grandes tensões.

Na moderna teoria do Estado há um espaço reservado para se delimitar o amplo fenômeno que constitui hoje a organização estatal: a orientação política. Com esta denominação são tratados os fins do Estado e sua organização interna, fixados todos eles no texto básico da Constituição. Portanto, é a Constituição que nos indica se as formas de organização de um Estado determinado respondem a moldes centralizadores ou descentralizadores. Porém, ao mesmo tempo, a orientação política desse Estado não é um molde fixo, como apontamos anteriormente, determina grandes linhas constitucionais cabendo, assim, dentro da organização imposta pela Constituição, um maior ou menor grau de centralização ou descentralização. Diante destas considerações expostas fica claro que ao adentrarmos o tema da descentralização educativa este fica imerso, portanto, em um contexto mais amplo.

No Brasil, embora a discussão sobre a descentralização do sistema educacional não seja recente, ela toma corpo nos anos noventa do século XX, adquirindo um ar de modernidade, sendo incorporada às agendas políticas dos governos. Ao assumir a descentralização como eixo da gestão educacional, o Ministério da Educação tinha em vista a melhoria dos indicadores de desempenho escolar, uma vez que, teoricamente, estaria aproximando dos governos locais as necessidades reais das escolas. De concepções descentralizadas foram criados programas, no entender de Draibe (1999, p.71),

Para alterar o padrão vigente de gestão escolar, fundado na dependência e na passividade da escola e da comunidade escolar, o MEC promoveu uma radical descentralização dos recursos destinados a apoiar o ensino fundamental, generalizando para todo o país o modelo de autonomização da unidade escolar, até então experimentado por alguns poucos Estados.

Nesse processo de descentralização, a escola passa a assumir funções que, antes, eram da competência do Estado; assim, o processo de descentralização, como estratégia para melhorar o desempenho da escola, passa para esta não só a autonomia, mas também outras responsabilidades.

Casassus (1999) aponta em seus estudos que uma característica dessa descentralização consiste em se eliminar o nível intermediário das decisões em prol da escola, visando à maior eficiência das ações, uma vez que se percebem, frequentemente, redundâncias de competências e atribuições entre os níveis de decisões no que se refere às atividades administrativas e pedagógicas.

Assim, na Educação, os princípios de descentralização, gestão democrática e autonomia escolar passam a estar presentes nos debates e nas reflexões que buscam soluções para a situação em que se encontra a educação brasileira. Virou quase lugar comum sua defesa, mas, na revelação do discurso comum, práticas com objetivos bem diferenciados têm se evidenciado.

Vale ressaltar, ainda, que essa descentralização da educação, apresentada como uma tendência moderna dos sistemas educativos, pouco tem a ver com as

questões educativas propriamente ditas, conforme Krawczyk (2002), mas muito mais com a busca de uma governabilidade da educação pública.

A Reforma Educativa foi concebida no marco de um novo ordenamento das relações de poder internacionais e da reconfiguração do modelo de Estado provedor e regulador para o modelo de Estado forte e minimalista (minimalista em todos os investimentos sociais e nas intervenções econômicas, mas forte na sua capacidade de romper com o modelo estabelecido, sob a lógica dos binômios globalização/comunitarismo e centralismo/localismo (descentralização). (KRAWCZYK, 2002, p.60)

De fato, o que se apresenta é uma globalização contemporânea que supõe uma nova ordem econômica, que invalida a necessidade de uma base territorial e de estratégias nacionais ante as regras dos mercados internacionais no âmbito da produção, e que apresenta, ao mesmo tempo, a gestão local como a forma mais adequada para vincular os custos e vantagens dos serviços públicos e privados.

Esse duplo movimento de globalização e descentralização tem, sem dúvida, sua expressão na reforma educacional atual. O novo modelo de gestão dos sistemas educacionais exclui dentre os princípios de organização da educação pública o sentido político de sua associação com o Estado nacional e, ao mesmo tempo, propõe uma organização descentralizada de “soluções simples e eficientes”, que tende à atomização dos espaços e instituições e a delegação de competências ao setor privado. (KRAWCZYK, 2002, p.61)

Nessa perspectiva, a gestão da educação proposta apresenta a coexistência de espaços de decisão e ação descentralizados e privados, juntamente com outros espaços altamente centralizados e intervencionistas, substituindo-se então o Estado social pelo Estado controlador, avaliador.

Fica claro que a reforma do Estado em andamento redefine as responsabilidades do próprio Estado, do mercado e da sociedade e o modelo de organização e gestão da educação que instaura a Reforma Educacional no Brasil.

Conforme afirma Krawczyk (2002), está definido pela descentralização em três dimensões que se complementam, gerando uma nova lógica de governabilidade da educação pública: descentralização entre diferentes instâncias de governo – municipalização; descentralização para a escola – autonomia escolar; e descentralização para o mercado – responsabilidade social.

[...] a retórica da descentralização – nas suas três dimensões – se justifica a si própria pela lógica dos binômios globalização/comunitarismo e centralismo/localismo da nova organização social, política e econômica internacional e nacional e na sua argumentação as noções de cidadania e sociedade civil cedem lugar às noções de consumidor e mercado. Estes dois elementos da retórica da descentralização produzem o despojamento do sentido político-educativo da gestão da educação pública [...] (p.71). Assim, podemos afirmar que a reforma educacional que se inicia no limiar do século XXI vem instaurando um novo modelo de organização e gestão da educação pública, tanto do sistema quanto de suas instituições que, sob o fetiche da modernidade e da democracia, vivifica os fundamentos neoliberais que estão experimentando nossas sociedades. (KRAWCZYK, 2002, p.62)

CAPÍTULO III – DO PODER LOCAL

“A construção do poder local é um processo contínuo e sócio-histórico de disputa, conquista e de resignificação. Passa atualmente por sua democratização e re-ancoragem num conceito de cidadania também em transformação e em relação a uma noção do local enquanto espaço subnacional [...] há claros sinais do fortalecimento e da legitimação de uma capacidade de reflexão e ação coletiva no terreno local, cujos resultados trazem implicações para a resignificação da esfera pública como um todo.”⁴

Enquanto espaço geopolítico, o local tem sido referência nos debates sobre a questão da descentralização do poder político. Se, de um lado, a (re) valorização do lugar nos termos propostos pelo “projeto” neoliberal significa a imposição de um processo de fragmentação das forças políticas articuladas em torno de projetos nacionais e universais, de outro, vê-se que se generaliza um processo de ampliação da política a partir das bases da sociedade, tendo-se por base justamente o local.

O governo central vê o seu papel profundamente alterado pela própria aceleração das transformações econômicas e sociais, frente a mudanças tecnológicas e de relações sociais de produção extremamente rápidas, e o Estado tradicional é ultrapassado por uma dinâmica que exige respostas rápidas e flexíveis a situações diversificadas e complexas.

Os referenciais⁵ que tratam da questão do poder local apontam, em sua essência, para duas principais configurações. A primeira delas que associa o poder local ao poder público municipal, ou seja, ao poder executivo e ao poder legislativo do município, poder local esse empenhado em realizar uma gestão democrática e participativa. Uma segunda configuração, fundamentada em referenciais gramscianos, entende que somente com a participação da sociedade civil na gestão pública, por meio de formas democráticas de participação e controle, a distribuição do poder poderá ocorrer.

⁴ SPINK, Peter. A democratização do poder local: gestão social na ótica subnacional. In RICO, Elizabeth de Melo e Raquel Raichelis Degenzajn, Org. Gestão Social: uma questão em debate. São Paulo: EDUC: IEE, 1999.

⁵ BOURDIN, Alain. A questão local. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

Na realidade, quando o cidadão não pode influir sobre as decisões é a própria racionalidade política que se vê deformada, especialmente em razão de que a sociedade moderna é cada vez menos homogênea e constituída de um tecido complexo e extremamente diferenciado por seus atores.

Assim, políticas amplas tornam-se desajustadas, reduzindo-se a competência das decisões centralizadas. Como a intensidade das mudanças exige também ajustes freqüentes das políticas, é o próprio conceito da grande estrutura central de poder que se vê posto em cheque. Situações complexas e diferenciadas, e que se modificam rapidamente, exigem muito mais participação dos atores sociais afetados pelas políticas. Exigem, na realidade, sistemas muito mais democráticos. (DOWBOR, 2002, p.19)

A Constituição de 1988 promove com a descentralização a abertura de espaços para uma participação popular efetiva, promovida por meio dos conselhos e comissões municipais, onde a comunidade via representantes tem assento, voz e voto. Esses conselhos ou comissões populares “podem ser concebidos enquanto órgãos da sociedade, portanto independentes do Estado, organizados com a perspectiva de buscar a ocupação de espaços de participação de uma gestão local”. (DANIEL, 1994, p.27)

Os municípios têm, então, se transformados no “espaço estatal” mais propício à construção da democracia pela experimentação concreta, ganhando o poder local uma nova dimensão. Este poder político municipal é muito mais um potencial de construção de um novo poder, é um poder local. E, neste caso, poder local é mais do que uma mera instância territorial do Estado, é o resultado de complexas relações que se dão no lugar.

O que de fato ocorre é que a cidade está recuperando, ainda que gradualmente, um espaço de decisão direta sobre a "polis", recuperando a dimensão mais expressiva da política e da democracia.

A base da ação reativa é o espaço compartilhado no cotidiano. Este espaço tem de ser reconstituído, não numa visão poética de um *small is beautiful* generalizado, e sim através da rearticulação dos espaços locais com os diversos espaços que hoje compõem a nossa

sociedade complexa. Esta rearticulação passa por uma redefinição da cidadania, e em particular por uma redefinição das instituições para que os espaços participativos coincidam com as instâncias de decisões significativas. As hierarquizações tradicionais dos espaços já são insuficientes, ou inadequadas, precisamos de muito mais democracia, de uma visão mais horizontal e interconectada da estrutura social. (DOWBOR, apud SANTOS FILHO, 2002: p.25)

Dowbor (1999, p.24) destaca que somente considerávamos duas instâncias de intervenção do cidadão sobre a transformação social: uma, pelo “eixo político partidário, que tem como instrumento central a eleição e como palco de luta o parlamento; a outra, pelo “eixo sindical trabalhista”, como instrumento de negociação empresarial e a greve tendo como palco a empresa. Faz a análise para destacar que além dos dois eixos insere-se um terceiro “que surge com força, tendo como instrumento a organização comunitária, e como espaço de ação, o bairro, o município, o chamado “espaço local”, ou “espaço de vida.”

No entanto, ao se fazer a defesa aqui da instância do “poder local” e de sua forma de organização, não se está anulando a necessidade do planejamento central, não como mecanismo universal, mas em relação aos grandes eixos de infraestrutura, pois estes implicam visão de conjunto, enormes investimentos e visão de desenvolvimento nacional.

Bourdin tece uma interessante análise das relações entre o local e o global, colocando-os em um mesmo patamar de interesses, e não em contraponto, como os sentidos primeiros de seus conceitos parecem querer parecer. Assim, desenvolve a ideia de que a construção de uma identidade local nem sempre significa resistência à mundialização, além de apontar possíveis caminhos para a gestão local, principalmente naqueles lugares em que a governabilidade (ação do Estado) diminuiu (BOURDIN, 2001).

Na realidade, o que há de se destacar é que espaço local é o “locus” privilegiado do planejamento, da tomada de decisões, do desenvolvimento e da avaliação de projetos de forma democratizada, próximo da população, uma autonomia local capaz de dar conta de eliminar ou amenizar os problemas da cidade coletivamente.

Para tanto, Dowbor (1999: p.72) destaca que o instrumento chave desse “poder local” é a participação. Organizada de forma sistemática se constitui “na melhor política tanto para limitar o poder centralizador como a força dos caciques e coronéis e para adequar o desenvolvimento às necessidades da população”. Aponta possibilidades de organização de uma participação sistemática como um centro de estudos municipais, comitês de bairro, associações de áreas profissionais, formação de um conselho de desenvolvimento municipal, salientando que, embora não tenhamos tradição na política participativa, não podemos nos furtar a qualquer oportunidade de mobilização. Nesse sentido, “poder local” e participação são inseparáveis.

O próprio conceito de participação tem se apresentado na literatura sob formas diferenciadas. Bordenave nos alerta para o fato de que participação vem da palavra parte, destacando que participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte. Assim, pode-se fazer parte de uma população sem, contudo, tomar parte nas decisões importantes, ou ainda, pode-se fazer parte de uma empresa, mas não ter parte alguma no negócio.

Essa possível “marginalização”, assim definida por ele, traz à tona uma nova atitude, não mais o de vítima do sistema alimentado pelo paternalismo, mas sim o de interventor ativo na construção de uma nova sociedade, o que é feito através de tomada de decisões e de atividades sociais em todos os níveis. Desse modo, a participação coloca-se em todas as formas de relações das instituições sociais como um dos elementos essenciais para a democratização.

No Brasil, a conquista de espaços, a ampliação da participação social local, é, sem dúvida, um dos maiores desafios para ampliação das relações democráticas entre governo e cidadania.

Em um dos mais completos estudos acerca do local e do global, seus limites e possibilidades, Teixeira destaca a relevância da compreensão clara dos conceitos de participação cidadã, sociedade civil, esfera pública e poder local. O autor afirma que:

na “participação cidadã” tenta-se [...] contemplar dois elementos contraditórios presentes na atual dinâmica política. Primeiro o “fazer

ou tomar parte”, no processo político-social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam se situar no campo do “particular”, mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade. O segundo, o elemento “cidadania”, no sentido “cívico”, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres. A dimensão cívica articula-se à idéia de deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, inclusive relativamente àqueles que, pelas condições econômico-sociais, encontram-se excluídos do exercício dos direitos, do “direito a ter direitos”. (TEIXEIRA, 2002, p.32)

Segundo Teixeira, a participação cidadã

é o processo social em construção, hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas, e superando a já clássica dicotomia entre representação e participação. (2002, p.32)

O que Teixeira apresenta como participação cidadã envolve a tomada de decisão, porém em um aspecto bem mais amplo: “ O aspecto estritamente decisório da participação perde sua ênfase para dar lugar ao debate político das questões, à proposição de alternativas, exigências de prestação de contas dos atos dos agentes públicos e conseqüente responsabilização.” (2002, p.36)

Mais do que essa dimensão decisória no processo de participação de fato, o autor nos apresenta, ainda, como elementos da participação cidadã sua dimensão educativa e integrativa, concebida como aquisição e extensão da cidadania ativa, a participação como controle social, o que requer a correção dos desvios e a responsabilização dos agentes políticos, uma total transparência e visibilidade do Estado e a própria dimensão expressivo-simbólica da participação.

Vista, sobretudo, pela dimensão decisória, ainda que os próprios teóricos clássicos aí enxergassem outros papéis (educação,

integração), a participação tende, cada vez mais a ser considerada, pelos próprios atores, nas suas dimensões simbólico-expressiva e de controle social do poder político, principalmente quando se concebe a relação sociedade civil e Estado numa perspectiva de cidadania ativa. (2002, p. 43)

Destacando que a base social para o exercício da participação cidadã é a sociedade civil, Teixeira faz considerações sobre a reconstrução do conceito de sociedade civil que já de algum tempo preocupa estudiosos⁶, inclusive Nogueira, de que

... haveria uma supervalorização do papel da sociedade civil, apostando-se tudo no seu fortalecimento, inclusive com uma visão equivocada de tentar substituir-se o Estado pela mesma até em termos de política social e deixando-se de lado a preocupação em torno da democratização das instituições políticas. (2002, p.44)

Em relação ao espaço público, Teixeira indica sua "... dimensão aberta, plural, permeável, autônoma, de arenas de interação social que seriam espaços pouco institucionalizados...", citando as associações, entidades autônomas, grupos de cidadãos, instituições livres. As esferas públicas "... seriam estruturas mistas, em que se verifica a presença da sociedade civil, mas de modo vinculado ao Estado, por sua criação, composição e manutenção..." constituídas por organizações, instituições, grupos de interesse, conselhos de representatividade.

Ao se referir ao poder local, o autor cita que "... os diferentes modelos de governo local e seus impactos sobre a sociedade civil, inclusive do efeito do localismo estremado..." vêm sendo pesquisados e analisados, destacando que os mesmos estão situados em contextos específicos, únicos. Ressalta, ainda, que

a superestimação do local pode levar a localismos, inclusive desembocando em fundamentalismos de vários tipos, resultantes da reação à crescente exclusão social, quando não em conservadorismo e manutenção do *status quo*, se desprezam as macropolíticas. A ênfase demasiada no local tem se constituído,

⁶ Cita NOGUEIRA, Marcos Aurélio. A sociedade civil contra a política? São Paulo em Perspectiva. São Paulo, Fundação SEADE, v. 8, nº 2, abr./jun., pp 21-25.

inclusive, em suporte para políticas neoliberais de desoneração do Estado central, transferindo-se determinadas funções para o nível local... (2002,p.50)

As análises e desafios apresentados por Teixeira, se tomadas como referência, trazem a participação cidadã como um "... processo contraditório envolvendo várias dimensões e papéis...", porém, crendo nessa possibilidade, afirma que

... a sociedade civil tem condições de captar e tematizar problemas e exercer um papel crítico e propositivo em relação às demais esferas e a ela mesma, apesar das restrições e barreiras que lhe impõem os sistemas (político e econômico) e as limitações da cultura política vigente na sociedade como um todo. (2002, p.52)

No campo educacional, o conceito de participação cidadã, ampliação de espaços públicos e do poder local, não é tão enfático, o processo de descentralização ocorre, e fortemente. No entanto, essa descentralização das políticas sociais, em especial da educação, tem estado mais presa a duas dimensões, uma associada à capacidade de gestão para obter maior eficiência e eficácia no desempenho educacional, muito propalada, e a outra mais associada diretamente à democratização dos processos decisórios do centro para os municípios para obter maior participação social.

É desta forma que adentramos a questão dos sistemas municipais de ensino e seu papel frente às demandas da educação na cidade.

Historicamente, no Brasil, a organização de sistemas educacionais tem sido de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, o que acaba por dificultar processos descentralizadores democráticos. No entanto, ao se romper com a concepção de modelos que uniformizam e homogenizam os sistemas municipais de educação, abrir-se-ão possibilidades para que cada um desses sistemas experimente novas possibilidades organizativas, partindo-se do princípio de que, conforme Savianni, os sistemas se constituem em uma atividade sistematizada que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades, "... uma ordenação articulada dos vários

elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina” (Savianni (1999, p.119)).

CAPÍTULO IV: OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO NA POLÍTICA EDUCACIONAL

“Todo projeto pedagógico é político e se acha molhado de ideologia. A questão a saber é a favor de quê e de quem, contra quê e contra quem se faz a política de que a educação jamais prescinde.”⁷

A Constituição Federal de 1988 no que se refere à organização político-administrativa do Estado reconhece os municípios como entidades autônomas. Ao tratar da Educação determina que “... a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”⁸, estabelecendo ainda que os mesmos definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório, no caso o Ensino Fundamental, fixando as competências e atribuições dos entes federativos, apresentando com clareza a autonomia para que os municípios possam criar seus sistemas de ensino.

É necessário que se registre que essa perspectiva em favor da descentralização já se manifestara desde longa data na educação no Brasil, tendo em Anísio Teixeira (1997, p.179), nos anos de mil, novecentos e cinquenta, a defesa da educação para todos. “A igualdade de oportunidades manifesta-se pelo direito à educação e pela continuidade do sistema de educação, organizado de forma a que todos, em igualdade de condições, possam dele participar e nele continuar os níveis mais altos”.

Ao defender a descentralização, entendia Anísio Teixeira que a administração da escola deveria ser de *“responsabilidade local”* e que, portanto, aos sistemas de ensino municipais caberia a educação primária e média. Os sistemas locais, municipais, constituiriam em cada estado o sistema estadual, e à União caberia uma atuação unificadora.

Não se pode, também, deixar de considerar em que contexto histórico e político se deram o processo constituinte e a aprovação da Constituição de 1988.

⁷ Freire, Paulo. A educação na cidade. São Paulo: Cortez, 2000, p.44

⁸ Brasil – Constituição (1988) I. Pinto, Antonio Luiz de Toledo. II. Windt, Márcia Cristina Vaz dos Santos. III. Siqueira, Luiz Eduardo Alves de. 27. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2002.

No campo educacional, muitos movimentos impulsionavam a discussão e a luta em defesa da escola pública, o país vivia a euforia do processo de redemocratização e os municípios foram reconhecidos como entes federativos, pela primeira vez na história do Brasil. O tempo decorrido entre a promulgação da Constituição de 1988 e a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional demonstra o campo de forças que se instalou.

No estabelecimento das diretrizes e bases da educação nacional, a L.D.B., promulgada em dezembro de 1996, ao tratar da organização da educação nacional, reforça o que determina a Constituição Federal. Explícita, para tanto, que caberá à União a coordenação da política nacional de educação, devendo articular os diferentes níveis e sistemas, exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais, assegurando que as mesmas organizem seus sistemas de ensino.

Estabelece, ainda, que os municípios incumbir-se-ão de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, baixar normas complementares para o seu sistema de ensino, autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino, permitindo ainda aos municípios a opção de se integrarem ao sistema estadual de ensino ou comporem com ele um sistema único de educação básica.

Em seu texto, a L.D.B., complementando, define os que compreendem os sistemas municipais: os órgãos municipais de educação, as suas próprias instituições de ensino,+ e as instituições de educação infantil mantidas pela iniciativa privada, estas últimas, anteriormente, de responsabilidade dos estados.

Segundo Sarmiento (2005, p.1),

Os anos pós 1996 foram marcados por pressões junto aos municípios, com base na Emenda Constitucional 14 e na Lei 9424/96, para assumirem o Ensino Fundamental, considerando sua responsabilidade prioritária, ao lado de oferecer a Educação Infantil. A criação dos Sistemas Municipais de Ensino vem se dando de forma mais lenta. A legislação previa, também, ser opção do

município criar seu próprio sistema ou compor com o Estado um sistema único ou, ainda, manter-se integrado ao sistema estadual.

Assim, nesse processo, muitas vezes se confundia municipalização com a criação de sistema municipal de ensino.

Seguindo na mesma direção, o Conselho Nacional de Educação ao pronunciar-se sobre a possibilidade da instituição dos sistemas municipais de ensino o faz como “saudável inovação” (*g.n.*) enfatizando a tônica da descentralização e orientando sobre os procedimentos necessários, por meio de dois pareceres publicados respectivamente em fevereiro e maio de 1997.⁹

No Estado de São Paulo, o Conselho Estadual de Educação publica, em agosto de 1997, as disposições a serem seguidas pelos municípios que demonstrarem interesse pela criação de seus próprios sistemas de ensino. O Conselho pronuncia-se sobre as expressões constantes na LDB, como colaboração, integração e articulação, afirmando que as mesmas “... são intuitivas e independem, pois, de definição. Tentar estabelecer limites para elas seria uma forma de inibir a criatividade e reduzir a autonomia dos sistemas, aos quais cabe o melhor instrumento para uma atuação harmônica e produtiva.”¹⁰

Entende o Conselho Estadual de São Paulo que, para que haja coordenação dos esforços, o relacionamento entre os sistemas de diferentes amplitudes (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) precisa ser orientado por dois critérios básicos: o de respeito ao interesse geral, onde a autonomia do sistema municipal deve valorizar o espírito de cooperação com as decisões na órbita municipal em sintonia com as diretrizes de âmbito estadual, e o respeito às diferenças.

Afirma que, ao estabelecer normas, o sistema estadual deverá ter o cuidado de respeitar as aspirações legítimas dos municípios, criando condições para a busca de soluções próprias, de acordo com as peculiaridades e a vocação histórica de cada um.

⁹ Parecer CNE/CEB Nº 01/97 – Aprovado em 26/2/1997 e Parecer CNE/CEB Nº 5/97, aprovado em 7/5/1997 e homologado em 15/5/1997.

¹⁰ Vide Indicação CEE Nº 10/97, homologada em 30/7/1997.

Alerta ainda que o “... Sistema Municipal de Ensino poderá não surgir em sua plenitude, a partir da opção feita pelo Município, pois irá depender de providências e de condições sem as quais a ação municipal pode mostrar-se insuficiente e até mesmo contraproducente.”¹¹

Considera como primeira condição o compromisso político com a educação, ressaltando a importância de as autoridades, lideranças, imprensa e a população tomarem consciência de que estão assumindo responsabilidade da mais alta relevância, o que irá exigir um trabalho conjunto e solidário, criando-se ambiente propício para que se tenha “... efetivamente educação de qualidade, em benefício de toda a população”.¹²

Outra condição essencial, destacada para a instituição do sistema municipal de ensino, é a existência de um conjunto coordenado de normas que lhe garanta um perfil próprio e um funcionamento harmônico.

O Conselho Municipal de Educação, definido como “... órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema municipal de ensino” que, nos termos da lei, deve ser “... criado e instalado por iniciativa do Poder Executivo municipal” é indicado como o “... órgão que estabeleça normas para o funcionamento do sistema municipal, zele pela normalidade de suas ações, esclareça dúvidas e oriente decisões.”¹³

Além do Conselho Municipal de Educação, o Sistema Municipal de Ensino precisará contar também com um órgão executivo, Secretaria de Educação, Departamento de Educação ou órgão equivalente para o exercício de funções próprias, destinadas à administração do sistema e à supervisão das escolas. Há ainda como condição essencial a elaboração do Plano Municipal de Educação que consolidará o compromisso do Município com a Educação, identificando as necessidades a serem atendidas, estabelecendo prioridades e apontando metas a serem atingidas, dentro de prazos realistas, segundo a mesma norma legal.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

¹³ Idem.

Ao tratar da integração ou composição dos Sistemas de Ensino Municipais com o Sistema Estadual, o Conselho Estadual de São Paulo pronuncia-se de forma taxativa, entre outras considerações, “A solução ideal é a criação do sistema municipal de ensino autônomo”.

Posteriormente, por solicitação da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação e outros que solicitam um *parecer orientador*, o Conselho Nacional de Educação pronuncia-se a respeito do entendimento sobre município enquanto sistema. Relatado pelo Prof. Carlos Roberto Jamil Cury, o Parecer CNE/CEB Nº 30/2000 aborda as questões legais presentes na Constituição Federal e na LDB acerca do assunto, envolvendo-as no processo de descentralização, pano de fundo destas questões. O voto do relator é o entendimento do Conselho Nacional de Educação a respeito do que vem a ser um sistema de ensino.

Sistemas de ensino são o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes. Os municípios, pela Constituição de 1988, são sistemas de ensino. O relator vota no sentido da institucionalização efetiva de sistemas municipais de ensino cujo funcionamento possa beneficiar os níveis de ensino próprios da sua autonomia e competência. Dada a pluralidade e assimetria dos municípios, tal institucionalização deve se consubstanciar juntamente com a assistência técnica e financeira da União, em seu papel redistributivo, e também dos Estados para que os municípios possam exercer na plenitude sua autonomia por meio da instituição efetiva dos seus próprios sistemas de ensino.

Estudos realizados em relação às estratégias de descentralização da política educacional no Brasil ¹⁴, e em especial os relacionados às políticas municipais, têm sido de grande valia para tentar se compreender os que se referem

¹⁴ Ver Pedro Roberto Jacobi, Moacir Gadotti, Paulo Henrique Rodrigues.

à criação e ao funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação, parte constitutiva dos Sistemas Municipais de Ensino.¹⁵

No entanto, grande parte deles aponta, também, que se o processo de descentralização pode promover mudanças e ampliar espaços de participação na formulação de políticas que atendam às necessidades locais, muitas vezes pode ser utilizado com interesses neoliberais de desobrigação do Estado, não havendo, portanto, neutralidade e exigindo uma análise dos valores e das condições objetivas que o sustentam.

Sustenta-se que, apesar de na atualidade o termo estar intimamente relacionado a aspectos positivos, tomados por vezes como pressuposto para a efetivação de processos democráticos e eficientes na educação, a descentralização continua sendo um termo impreciso, fruto de discussões complexas e práticas inconclusas.¹⁶

Com este indicativo, o Conselho Estadual de Educação de São Paulo volta a se pronunciar, por meio da Indicação CEE Nº 33/2003¹⁷, em relação à organização dos sistemas municipais de ensino, tecendo considerações de que não se pode correr o risco de “equivoco” (*g.n.*) ocorrido no passado.

... o discurso sobre a “descentralização” também possui uma longa tradição e encontra um de seus primeiros marcos no Ato Adicional de 1834 quando, sob o intervalo do governo regencial, transferiu-se às então províncias a responsabilidade pela instalação e manutenção dos cursos “elementar” e “secundário”. Àquela época, embora tal medida tenha sido justificada pela idéia da necessária adaptação à realidade local, tratava-se muito mais de um descaso do poder público central com esses níveis de ensino do que da implantação efetiva de uma política educacional de caráter mais descentralizado. Essa transferência de responsabilidades atravessou todo o período imperial e foi mantido mesmo com o início da República, desta feita, justificada pelo princípio do federalismo, princípio este que está precisamente marcado na Constituição atual.

¹⁵ Ver Antonio Bosco de Lima.

¹⁶ Gil, I-Juca-Pirama Camargo.

¹⁷ Aprovada em 21/05/2003.

Com a presente justificativa e alegando que não se pode correr risco igual, que as propostas de descentralização do ensino não podem significar apenas uma transferência de encargos nem podem promover uma excessiva fragmentação das políticas educacionais, considera que cabe ao Conselho Estadual de Educação a orientação aos municípios.

De fato,

Desde a implantação da LDB - mas sem a clareza atual -, essas questões já se colocavam e levaram o Conselho Estadual de São Paulo a uma série de manifestações, motivadas tanto pelas dúvidas a ele encaminhadas por várias prefeituras municipais quanto por sua própria responsabilidade legal enquanto órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema de ensino do Estado de São Paulo (Art. 242 da Constituição Estadual).

Acrescentando que os documentos produzidos até então não ofereceram orientações suficientes aos municípios na tarefa de organizarem seus sistemas de ensino, fato revelado pela análise de processos em andamento, cabe ao Conselho os seguintes encaminhamentos:

- a) orientar os municípios sobre a forma de organização dos seus respectivos sistemas de ensino;
- b) explicitar a forma como o regime de colaboração deve ser implantado no Estado de São Paulo;
- c) estabelecer os procedimentos posteriores a serem adotados pelos processos que hoje tramitam neste Conselho.

Em relação ao primeiro ponto indica que “é necessário que os sistemas municipais de ensino tenham uma forma”, necessitem minimamente de uma rede escolar de Educação Infantil e Ensino Fundamental, necessitem de órgãos que normatizem o sistema em termos de exigências da municipalidade e se encarreguem da articulação com o sistema estadual e nacional nos termos da LDB, como o Conselho Municipal de Educação, Conselho da Merenda Escolar, Conselho

do FUNDEB e, ainda, de um órgão executivo encarregado de viabilizar as políticas públicas e supervisionar os estabelecimentos de ensino de seu sistema.

Ao se pronunciar a respeito do segundo ponto, o Conselho considera

que a instância adequada para sua definição é o Plano Estadual de Educação, uma lei a ser proposta pelo Governo do Estado após amplo debate com a sociedade. Julgamos conveniente, por fim, que as instâncias municipais, ao elaborarem seus Planos Municipais de Educação, contemplem a questão do regime de colaboração.

Por último e terceiro ponto, o Conselho Estadual de Educação de São Paulo delibera que os processos encaminhados pelos municípios devem retornar às suas origens para que atendam às exigências e, posteriormente, sejam reencaminhados indicando “o modo como organizaram seus sistemas, apresentando as normas e leis que definam seus elementos constitutivos e o papel de cada um desses elementos na condução da política educacional”.

Vale lembrar que o Plano Estadual de Educação de São Paulo continua envolto num descaso. A existência de duas propostas para um plano estadual de educação, uma delas de autoria do Executivo e outra apresentada por entidades do Fórum Estadual em Defesa da Educação Pública, nunca foi, de fato, reconhecida pelo governo estadual. E, nem por isso, os municípios deixaram de avançar na criação de seus sistemas municipais de ensino.

CAPÍTULO V: DA PROPOSIÇÃO DO PROBLEMA: OBJETIVOS E METODOLOGIA

“A pesquisa investiga o mundo em que o homem vive e o próprio homem. Para esta atividade, o investigador recorre à observação e à reflexão que faz sobre os problemas que enfrenta, e à experiência passada e atual dos homens na solução destes problemas, a fim de munir-se dos instrumentos mais adequados à sua ação e intervir no seu mundo para construí-lo adequado à sua vida”.¹⁸

A pesquisa aqui apresentada pretende contribuir para a ampliação da compreensão e do conhecimento relativo às políticas públicas de educação, implementadas no Brasil nas últimas décadas. Assim, com este objetivo se formulou a seguinte questão:

Quais as principais demandas da educação presentes na última década na cidade de Santos e qual o papel desempenhado pelo Sistema Municipal de Ensino diante desses desafios?

Uma metodologia de investigação de tipo qualitativo foi adotada para a realização deste estudo, pois as suas características foram consideradas como particularmente adequadas para a investigação que se pretendia realizar.

Em traços gerais, pretendia-se estudar, pormenorizadamente, a questão formulada e seus desdobramentos a partir do ambiente natural dos participantes, o que possibilita ao investigador, por um lado, aprofundar seus estudos e, por outro, investigar a complexidade dos fenômenos em contexto natural.

O entendimento de que produzir um conhecimento a partir de uma pesquisa é assumir a perspectiva da aprendizagem como processo social compartilhado nos entendemos como pesquisador fazendo parte da própria situação de pesquisa.

Disso também resulta que o pesquisador, durante o processo de pesquisa, é alguém que está em processo de aprendizagem, de transformações. Ele se ressignifica no campo. O mesmo acontece

¹⁸ CHIZZOTTI, Antonio. Pesquisas em ciências humanas e sociais. São Paulo: Cortez, 1998, p. 11.

com o pesquisado que, não sendo um mero objeto, também tem oportunidade de refletir, aprender e ressignificar-se no processo de pesquisa. (Freitas, p.5)

Mais, relacionando-se os pressupostos da pesquisa qualitativa com o objeto da investigação – as principais demandas da educação na cidade de Santos e o sistema municipal de ensino na cidade de Santos - frente a essas demandas, têm-se a intenção de contextualizar historicamente o que circunstancia esse objeto de estudo, enfatizando os arranjos políticos e de poder que se fazem presentes na área da gestão da educação, como já se afirmou anteriormente.

O estudo realizado no município de Santos se deu, ainda, em razão de que o mesmo já está organizado como sistema municipal de ensino e conta com uma rede de ensino própria para Educação Infantil e Ensino Fundamental bastante significativa. A rede estadual de ensino conta, também, com atendimento ao Ensino Fundamental e ao Ensino Médio.

A pesquisa desenvolvida se efetivou, inicialmente, por meio de uma revisão bibliográfica a respeito da produção sobre o tema, quando foram pesquisadas as produções mais recentes e adotando-se a posição de permanente acompanhamento com o movimento de produção científica na temática, o que se registrou ao longo de todo o processo da pesquisa.

Paralelamente ao aprofundamento dos estudos, deu-se o início do processo de pesquisa documental investigando-se publicações oficiais relevantes à pesquisa e, ainda, os atos legais emanados das instâncias federal, estadual e municipal. Após a pesquisa dos documentos foram os mesmos selecionados conforme sua ordem cronológica, recompondo-se o percurso do contexto histórico em que ocorreram.

Enquanto se deu o início da produção acadêmica da pesquisa, com o início da elaboração dos capítulos, foram elaboradas as questões abertas como parte do instrumento de pesquisa das entrevistas que seriam realizadas.

A apropriação do referencial teórico, do texto dos documentos coletados e a compreensão do contexto em que ocorreram foram importantes para a realização

das entrevistas com os principais gestores da educação na cidade da rede estadual de ensino, da rede municipal, assim como do Conselho Municipal de Educação, todas gravadas em áudio digital, com o consentimento dos entrevistados e posteriormente transcritas.

O interesse da investigação não se centrou apenas no “o quê”, mas também no “porquê” e no “como”, assim, não se pretendeu apenas identificar quais as principais demandas da educação na cidade de Santos, mas também compreender como é que, no cotidiano das ações, o sistema municipal de ensino vem atuando e se pode caracterizar uma evolução em razão da instituição desse mesmo sistema.

Após a coleta, foram iniciadas as análises e, para tanto, categorias como descentralização, participação e poder local foram revisitadas e utilizadas para a compreensão do objeto de pesquisa.

Assim, as variáveis pesquisadas:

- Realidade histórica, social, econômica e política, determinantes para o estudo pretendido – o papel do Estado e as políticas de descentralização adotadas.
- Iniciativas do Conselho Nacional de Educação e do Conselho Estadual de Educação de São Paulo em favor da institucionalização dos sistemas municipais de ensino.
- Fundamentos e estratégias das propostas de gestão – organização e administração da educação em cidades com sistemas municipais de ensino.
- Representatividade de órgãos colegiados – o Conselho Municipal de Educação de Santos na formulação da política educacional local.

Das demandas identificadas, duas foram selecionadas, em suas complexidades, para uma análise crítica em nossa pesquisa:

- **A universalização da Educação Básica na cidade e sua relação com a qualidade do próprio atendimento;**

- **O processo de Formação Continuada dos Professores como possibilidade de reversão do quadro de baixos índices de aprendizagem dos alunos.**

Levou-se, ainda, em conta:

- Evolução e discussão do atendimento pelo município por meio de rede de ensino pública para Educação Infantil, para o Ensino Fundamental e Ensino Médio nos 10 últimos anos;
- Formulação, implementação e avaliação de Políticas Educacionais locais - Elaboração do Plano Municipal de Educação;
- Organização e Funcionamento do Conselho Municipal de Educação.

A flexibilidade quanto aos procedimentos foi adotada ao longo da pesquisa sempre que se mostrou a sua necessidade. Importa, ainda, salientar que o presente estudo não foi realizado com a preocupação de generalização de resultados, e, portanto, as análises apontadas são específicas ao município de Santos e às demandas apresentadas, e que poderão desencadear a formulação de novas questões e de novos estudos.

A presente pesquisa nos permitiu uma análise das políticas de descentralização implementadas no Brasil, em especial as relativas à institucionalização dos sistemas municipais de ensino e o papel desempenhado frente às demandas apresentadas. O enfoque nas demandas selecionadas oportunizou um aprofundamento nessas temáticas que poderá servir de referência para análise de outras demandas. Mais que isso, constata-se que é preciso incorporar pesquisas na busca do estabelecimento de diagnósticos precisos para que a formulação, implementação e avaliação de políticas locais alcancem seus propósitos.

CAPÍTULO VI: O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE SANTOS – A REALIDADE LOCAL

“A idéia de sistema – reunião intencional de elementos – implica, pois, unidade na diversidade. Isso significa que os elementos constitutivos do sistema não perdem a sua especificidade, sua individualidade. Eles apenas se integram num conjunto, numa relação de partes e todo. Embora não percam a sua individualidade, as partes de um sistema acabam assumindo novos significado em razão do seu lugar no conjunto. Por outro lado, o conjunto (o sistema) não é apenas a soma de suas partes. O todo e as partes de um sistema interagem de tal forma que é impossível conhecer o todo sem conhecer suas partes.”¹⁹

Santos é uma das cidades mais antigas do Brasil, portanto histórica, mas também cosmopolita, portuária e ecológica. Seu povoamento começou por volta de 1540 e o passado deixou legados preciosos em casarões, museus e igrejas, destacando-se a Bolsa Oficial do Café, marco da riqueza da cidade. Santos abriga o maior complexo portuário da América Latina, construído no início do século XX, fase de grande progresso como escoradouro de café.

Elevada a Vila em 1545, Santos tem sua origem relacionada com a chegada dos primeiros colonizadores portugueses ao Brasil, na expedição de Martim Afonso de Souza. Este veio distribuir entre os fidalgos que o acompanhavam as terras ao redor da Ilha de São Vicente. Dentre eles estava Brás Cubas, oficialmente fundador de Santos.

Do povoado partiram muitas bandeiras, que penetraram no interior do território brasileiro, em busca de riquezas. Pelo porto também desembarcaram, no início do século passado, novos colonizadores: os imigrantes, oriundos de diversas partes do mundo.

¹⁹ GADOTTI, Moacir. Sistema Municipal de ensino – estratégias para sua implantação. Cadernos Educação Básica, Série Inovações, vol. 7, Brasília, MEC/INEP, 1994.

Terra da Caridade e da Liberdade, Santos teve a primeira Santa Casa de Misericórdia da América. É berço de figuras ilustres da história do Brasil, como os irmãos Bartolomeu e Alexandre de Gusmão e os irmãos Andradas, dentre os quais se projetou José Bonifácio de Andrada e Silva, personagem maior da Proclamação da Independência.

Graças a seus filhos ilustres e ao espírito comunitário, Santos sempre se destacou na história nacional, ora envolvida na libertação dos escravos, ora lutando pela independência do País.

Esta história está registrada em inúmeros monumentos históricos, compostos por azulejos e mármore, máscaras e estátuas, pinturas em tela e afrescos, altares e túmulos, gradis de ferro e postes de iluminação, pormenores que valorizam as obras. No Centro antigo de Santos permanecem ainda alguns trabalhos do pintor e historiador Benedicto Calixto, dentre eles os painéis do Salão dos Pregões da Bolsa Oficial de Café, de 1922. A arte Sacra se manifesta em igrejas coloniais, barrocas, neogóticas e no museu instalado no Mosteiro de São Bento, que guarda relíquias como a imagem de Santa Catarina de Alexandria, do século XVI, que assistiu à fundação de Santos e, segundo a lenda, chegou a proteger a cidade de um ataque de piratas.

O Outeiro de Santa Catarina é o local do marco inicial da povoação da cidade. O pequeno monte, significado da palavra outeiro, foi dado pelo Capitão-Mor Antônio de Oliveira aos primeiros povoadores do lugar em 1539. Mais tarde, Brás Cubas, o fundador de Santos, adquiriu as terras virgens junto ao local para construir um novo ancoradouro.

No século XVI, Luiz de Góes e sua esposa Catarina de Aguillar, uma família que morava próximo do local, construíram na base do morro a capela de Santa Catarina de Alexandria, a primeira de Santos e que em 1540 se tornou a primeira matriz. Quando o corsário inglês Tomas Cavendish saqueou a vila, em 1591, a capela foi destruída e a imagem da santa, jogada ao mar. Em meados do século XVII, a peça foi resgatada por escravos e, em 1663, iniciou-se a reconstrução da capela, agora no topo do outeiro.

Ao longo dos séculos XVIII e XIX, o morro foi sendo desbastado para a obtenção de aterro para construção do porto. A igreja foi demolida. Entre 1880 e 1884, o médico João Éboli, estabelecido em Santos, mandou construir uma casa acastelada sobre o bloco de pedra restante. Após longo processo de decadência, o local foi tombado em 1985 e reconstruído pela Prefeitura em 1992.

Hoje abriga a sede da Fundação Arquivo e Memória de Santos, instituição responsável pela gestão dos arquivos públicos e da memória não edificada da cidade.

No Pantheon dos Andradas, construído ao lado do Conjunto do Carmo, está o jazigo de José Bonifácio de Andrada e Silva, o Patriarca da Independência, e de seus irmãos Antônio Carlos, Martim Francisco e Padre Patrício Manuel.

O prédio inaugurado em 7 de setembro de 1923, conta com monumento projetado pelo escultor Rodolpho Barnadelli e executado na Itália. Além das urnas, o templo cívico apresenta quadros em bronze com cenas da História do Brasil e inscrições de frases dos irmãos Andradas.

Foi o Centro Histórico, compreendido pelo quadrilátero entre as ruas São Bento, São Francisco, Constituição e o cais do Porto, que primeiro viu surgir uma cidade próspera, vanguardista e, acima de tudo, bonita.

Prédios, praças, ruas e vielas até hoje compõem um cenário que se caracteriza como conjunto arquitetônico dos mais importantes dentre os remanescentes no Brasil. Do simples colonial ao rebuscado barroco, da austeridade vitoriana à suntuosidade neoclássica, a diversidade de estilos marca presença nas fachadas.

O estado de preservação caracteriza os imóveis construídos para ocupação militar, residencial, comercial ou religiosa, já que a cidade se concentrava naquela região até o final do século passado.

Com o crescimento do porto e a instalação da Ferrovia Santos-Jundiaí, houve necessidade de sanear o restante da ilha, o que levou ao deslocamento da população para a praia.

Ao lado da sua riqueza histórica, com certeza, o que também provoca orgulho aos cidadãos santistas é a história do movimento sindicalista na cidade, muito forte, especialmente em razão do porto, movimento esse que se notabilizou pela resistência aos movimentos políticos autoritários vividos ao longo da nossa história. Santos, por essa razão, sofreu intervenção federal, quando do golpe militar de 1964, perdendo sua autonomia política.

A perda da autonomia política de Santos iniciou no dia 13 de março de 1969, quando o prefeito eleito, deputado Esmeraldo Tarquínio, teve seu mandato eletivo cassado e suspensos seus direitos políticos pelo prazo de 10 anos, por decisão do então presidente da República, marechal Costa e Silva, durante reunião do Conselho de Segurança Nacional. No dia 28 de março, outro fato agravava ainda mais a situação política da Cidade: o vice-prefeito eleito com Tarquínio, Oswaldo Justo, que deveria assumir a chefia do Executivo no dia 14 de abril de 1969, renunciou ao seu mandato. A situação se define no dia 10 de abril. Com base no Ato Institucional número 7, o presidente da República nomeia o general-de-divisão Clóvis Bandeira Brasil como “interventor federal” para suceder ao prefeito Sílvio Fernandes Lopes, no dia 14 de abril.

A nomeação foi recebida com surpresa nos meios políticos de Santos, pois era aguardada a designação de um elemento civil para o cargo, falando-se com insistência nos nomes de Aníbal Martins Clemente, Carlos Rocha de Siqueira e Aloísio Álvares Cruz, entre outros. Bandeira Brasil foi empossado no dia 14, pelo ministro da Justiça, professor Gama e Silva, em solenidade realizada na Guanabara, mas somente chegou a Santos no dia 28, quando assumiu a Prefeitura ocupada interinamente pelo seu chefe de gabinete, major Antônio Joaquim de Castro Faria, desde o dia 15 de abril.

Ainda em 1969, no dia 12 de setembro, Santos era novamente penalizada; tornava-se área de interesse para a segurança nacional, o que equivalia dizer que seus prefeitos deveriam sempre ser nomeados pelo governador do Estado. A medida era tomada com base no Ato Institucional número 12 e no decreto-lei número 348, de 4 de janeiro de 1968. Portanto, ficavam canceladas, assim, definitivamente, as eleições que haviam sido programadas para o dia 15 de

novembro de 1970, e que deveriam servir para a escolha de um prefeito em substituição ao interventor federal.

Bandeira Brasil, no início, governou na base de decretos, uma vez que a Câmara Municipal “entrou em recesso”, forçada que foi pelo Ato Complementar número 53, de 8 de maio de 1969, assim permanecendo durante 41 meses, até o dia 8 de julho de 1970, quando, já no Governo do presidente Medici, era assinado o efeito suspensivo por meio do Ato Complementar número 87. A Câmara voltou a funcionar no dia 15 de julho.

Quatro anos mais tarde, no dia 29 de março de 1974, o presidente Ernesto Geisel suspendia a intervenção federal em Santos e o governador Laudo Natel nomeava, paralelamente, Antônio Manoel de Carvalho para o cargo de prefeito do Município. As mudanças significaram uma reabertura política, pois a intervenção acabara, apesar de a Cidade continuar sendo área de segurança nacional, com prefeito nomeado. Carvalho assumiu no dia 1º de abril e, em regime de urgência, enviou dois projetos à Câmara: a revogação da mordomia criada pelo interventor federal e o restabelecimento do Curso de Contabilidade do Colégio Comercial Acácio de Paula Leite, extinto pela administração anterior.

O primeiro prefeito nomeado permaneceu no cargo durante mais de cinco anos, até o dia 4 de maio de 1979, quando foi notificado que havia sido exonerado por decreto do governador Paulo Salim Maluf. No dia 7 de maio, Carvalho transmitiu o cargo ao seu sucessor: o empresário Carlos Caldeira Filho, segundo prefeito nomeado. Caldeira permaneceu durante pouco tempo na Prefeitura, pouco mais de oito meses, entregando seu cargo a Paulo Gomes Barbosa. Durante todos esses anos de perda da autonomia política, Santos viu muitos de seus líderes políticos cassados: Esmeraldo Tarquínio (março de 1969); deputado federal Mário Covas Júnior (cassado em dezembro de 1968); deputado federal Gastone Righi (também cassado em dezembro de 1968); Oswaldo Martins, deputado estadual (cassado em abril de 1969); Marcelo Gatto, deputado federal (cassado em janeiro de 1976); Néelson Fabiano Sobrinho, deputado estadual (cassado em janeiro de 1976).

Historicamente uma cidade guerreira, que sempre lutou por seus direitos, ao ponto de ser marcada com epítetos como *Moscou Brasileira* e *Cidade Vermelha*,

Santos foi duramente castigada pela Ditadura Militar, com a perda de sua autonomia política e administrativa, em função de seu enquadramento como Área de Segurança Nacional.

Depois de 15 anos de nomeações e arbítrio, em decorrência de uma eleição histórica e de interesse nacional, Santos elege seu novo prefeito: Oswaldo Justo, que concorreu pela legenda 2 do PMDB, partido que preside no município. Ele foi o vice-prefeito eleito em 1968 na chapa liderada por Esmeraldo Tarquínio Filho. Com a cassação deste, Justo, em solidariedade, renunciou ao cargo. Com 78.413 votos, retorna à Prefeitura, levando como vice Esmeraldo Tarquínio Neto, filho de seu companheiro de chapa em 1968.

A vitória consagradora e inquestionável, após um dia de eleição tranquilo e calmo na cidade, revelou, mais uma vez, o alto grau de interesse e participação da população santista que, desta forma, demonstrou a verdadeira aberração que foi a cassação de sua autonomia.



CIDADE DE SANTOS

Editor-responsável: João Moreira de Sampaio Neto

Segunda-feira, 4 de junho de 1984 — Ano XVII — n.º 0065

CADEIRÃO
ESPECIAL
ELEIÇÃO-84

A data cívica foi vivida a cada minuto, até com emoção. A cidade mudou seu visual, vestiu-se de alegria e esse clima de festa durou todo o dia. O povo foi cedo para as ruas. Afinal, era preciso compensar 15 anos de jejum político. E o momento da votação, a colocação do voto na urna, a permanência na fila, o assédio dos cabos eleitorais foram literalmente saboreados. E esses momentos, certamente, ficarão gravados na

memória de cada um. O sagrado direito do voto foi exercido pela população e transformou o 3 de junho em um dia histórico. Os incidentes foram mínimos e facilmente contornados. A confraternização registrada em cada canto da cidade pode dar uma idéia — se não a certeza — da necessidade que o santista tem de participar e de ser sujeito de sua História. Agora, ao futuro.



E SANTOS RECUPEROU SEU DIREITO DE CIDADANIA

Apesar da crise, muito dinheiro foi gasto pelos candidatos em propaganda. Os panfletos cobriram as calçadas, as ruas — em muitos bairros, até os locais de votação. Esses papéis distribuídos pelos cabos eleitorais foram

importantíssimos para a conquista dos eleitores indecisos — grande parte ainda nas filas para a votação. Nas páginas seguintes você vai ver os principais acontecimentos que marcaram a eleição, o trabalho dos cabos eleitorais, o clima de festa, a



Logo foi quem mais desmereceu para votar, depois de distribuir a recepção e conversar com antigos amigos, sempre com o mesmo sorriso



Junto estava fazer qualquer coisa, mas acabou quando não tem atenção alguma de preservar uma "diversão", se sente. Mas um levantamento



Primeiro voto cedo e foi continuar seu trabalho para os cabos eleitorais, principalmente na Zona Noroeste, na tentativa de ganhar o voto



Foi um dia de festa para o santista. A origem da democracia estava sobre as ruas e a tranquilidade em que transcorreu o pleito eleitoral ainda mais a ponto. E se crianças também marcaram presença, pela a

Figura 1 – E Santos recuperou seu direito a cidadania
Fonte: Jornal "Cidade de Santos", de 04/06/1984. AnoXVII, nº0065.

A cidade mudou seu visual, vestiu-se de alegria e esse clima de festa durou todo o dia com o povo nas ruas. Depois de 15 anos de jejum político este momento da votação, a colocação do voto na urna, foi saboreado e gravado na memória de cada um, o direito do voto exercido pela população. Era a conquista da democracia.

Aos fatos históricos aqui registrados, e na busca de se contextualizar mais a cidade, acrescenta-se a descrição geográfica, demonstrando que Santos é uma cidade localizada no litoral do Estado de São Paulo, sede da Região Metropolitana

da Baixada Santista e a maior cidade do litoral de São Paulo, com um turismo intenso, sendo o seu principal cartão postal os 7km contínuos de praia.

Sua área territorial total (urbana e rural é de 271 km²).



Figura 2 - Santos, via satélite.
Fonte: Embrapa

A área territorial da cidade se apresenta em bairros, em solo plano, mas também em morros, com denominações específicas.



Figura 3 - Santos, divisão de bairros.
Fonte: Embrapa

1. Valongo
3. Paquetá
5. Vila Mathias
7. Marapé
9. Encruzilhada
11. Campo Grande
13. Pompéia
15. Boqueirão
17. Aparecida
19. Estuário
21. Chico de Paula
23. Caneleira
25. Areia Branca
27. Jd. Rádio Clube
29. Jd. São Manoel
31. Jd. Piratininga
2. Centro
4. Vila Nova
6. Jabaquara
8. Vila Belmiro
10. Macuco
12. José Menino
14. Gonzaga
16. Embaré
18. Ponta da Praia
20. Saboó
22. Jd. Santa Maria
24. Vila São Jorge
26. Jardim Castelo
28. Bom Retiro
30. Alemoa

A localização das instituições de ensino públicas e privadas, que atuam na Educação Básica, tem se dado, praticamente, em todos os bairros. Os bairros de 1 a 6 possuem baixa população de habitantes e, em geral, de menor renda. Merecem um destaque os bairros compreendidos de 21 a 28. Embora se caracterizem como de habitantes de menor renda per capita, são famílias que, em sua maioria, possuem casa própria e têm seus filhos estudando em escolas públicas. Constituem a “Zona Noroeste”.



Figura 4 - Principais morros de Santos
Fonte: Embrapa

Os principais morros da cidade assim se apresentam:

- | | |
|-----------------------|-----------------|
| 1. Monte Serrat | 2. Fontana |
| 3. São Bento | 4. Pacheco |
| 5. Penha | 6. Jabaquara |
| 7. Nova Cintra | 8. Saboó |
| 9. Chico de Paula | 10. Santa Maria |
| 11. Caneleira | 12. Cachoeira |
| 13. São Jorge | 14. Marapé |
| 15. Santa Terezinha | 16. José Menino |
| 17. Ilha Urubuqueçaba | |

Nos morros, com exceção o de Santa Terezinha onde reside uma população de renda maior e com construções residenciais de alto luxo em um condomínio fechado, estão as famílias, em sua maioria, de baixa renda. Já apresentam índices de violência altos.

Ao se descrever este cenário ganha peso a questão do sistema municipal, ou seja, em uma cidade com este histórico, as questões como autonomia, participação deverão ou deveriam percorrer caminhos sólidos.

Assim, na caracterização do sistema municipal de ensino optou-se, inicialmente, por uma pesquisa bibliográfica identificando o contexto e os documentos que envolveram a sua criação. Iniciou-se pela criação do Conselho Municipal de Educação.

Curiosamente, o Conselho Municipal de Educação na cidade de Santos foi criado pela Lei 4.036, de 20 de maio de 1976, talvez alavancado pela publicação da obra²⁰ *Educação no Brasil*, de Anísio Teixeira. Ao contextualizar o modelo de sistema escolar vigente entre a década de 1920 e 1930 existente no Brasil, Anísio Teixeira expressa sua visão de concepção do Sistema Escolar Brasileiro como selecionador e não formador. Fornece, em sua obra, subsídios para se compreender como estava arquitetado o Sistema Escolar, revelando que a organização implementada se prestava para manter o privilégio das condições sociais e econômicas, em que a distinção real não era de nível intelectual, mas de nível social. De repercussão nacional, por haver participado de debates e reformas pela transformação da escola, Anísio Teixeira analisou o caráter excludente da educação brasileira e o estrangulamento representado pelo ensino médio "para ele, era ali que se formava a composição da elite intelectual pela base econômica e não por critérios de competência, evidenciando a fratura social do país", demonstrando as consequências desse modelo de sistema educacional implantado em um país com características particulares como o Brasil.

O Conselho, presidido pelo prefeito municipal, tinha o secretário da educação como vice-presidente e na sua composição representantes da rede pública e privada de ensino da cidade, assim como funcionários públicos. Relevante observar-se que na sua organização previa não só as câmaras de Ensino Superior, Ensino de 2º grau e Ensino do 1º grau, mas uma Câmara de Planejamento para que, dentre suas atribuições conferidas por lei, constassem a colaboração com as autoridades educacionais da cidade na promoção de campanhas educacionais e na promoção de incentivo aos "estudos dos aspectos peculiares do município" referentes à educação. Pesquisas em jornais locais não revelaram a atuação do conselho e não há registros da sua atuação na Secretaria Municipal de Educação.

²⁰ TEIXEIRA, Anísio. *Educação no Brasil*. 2ª Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional – MEC, 1976.

A reativação do Conselho Municipal de Educação vai se dar em um contexto muito diverso do anterior. Na gestão da então prefeita Telma de Souza, a Secretaria Municipal de Educação estabelece uma relação mais próxima com a população promovendo a Conferência Municipal de Educação, envolvendo não só educadores, mas também a sociedade civil com a realização de reuniões preparatórias pelos bairros da cidade culminando com a proposição, dentre outras, do Conselho Municipal de Educação.

A Lei 1.182, de 10 de dezembro de 1992, cria o Conselho Municipal de Educação revogando a legislação anterior. A representatividade dos membros na composição do conselho, em número de 40 pessoas, se faz por meio dos segmentos educacionais da cidade, representantes do ensino superior e da educação básica, tanto da rede pública quanto da rede privada, sendo que mais da metade são “escolhidos por meio de eleições diretas em plenárias ou assembleias promovidas por entidades representativas”. Diverso do anterior tem caráter deliberativo para as questões de competência na área da educação na esfera municipal, mas, principalmente, tem “como objetivo básico ampliar o espaço político de discussão sobre educação e cidadania, concorrendo para elevar a qualidade dos serviços educacionais e da sociedade como um todo, garantindo-lhe o direito de participar da definição das diretrizes educacionais do município”. Em suas atribuições, em consonância com a política educacional emergente à época já constam, dentre outras, a elaboração do Plano Municipal de Educação, a fiscalização sobre a aplicação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento da educação no município, inclusive os repassados pela união e estado, de acordo com as prioridades estabelecidas no plano, e a realização de estudos sobre o sistema de ensino do município. Mais estruturado, o Conselho Municipal de Educação prevê, ainda, a criação de um Fundo Municipal de Educação “com a finalidade de captar e aplicar recursos na implementação da política educacional pública, bem como em outras iniciativas destinadas à educação”.²¹

Já na administração do Prefeito David Capistrano Filho, o Decreto No 2.136, de 8 de fevereiro de 1994, aprovou o regimento interno do Conselho Municipal de Educação, organizando não só a sua representatividade nas câmaras setoriais, mas

²¹ Lei 1182, de 10 de dezembro de 1992.

também a composição e eleição da sua diretoria com as atribuições expressas e as formas de deliberação interna do próprio conselho. Havia uma efervescência nos meios educacionais na cidade com ampla participação nos debates que eram promovidos pela própria administração municipal, conforme demonstram os registros pela imprensa.

Em novembro de 1994, é editado o Decreto No. 2.344, de 30 de novembro de 1994, regulamentando a administração, organização dos recursos do Fundo Municipal de Educação, bem como do seu orçamento, contabilidade e execução, possibilitando assim seu funcionamento. Nessa mesma data é também editado o Decreto No. 2345 com pequenas alterações dos dispositivos do regimento interno do conselho.

A edição de duas leis, a Lei 1384, de 3 de maio de 1995, e a Lei 1527, de 30 de novembro de 1996, ambas tratando da constituição do conselho, altera sua composição de 40 para 37 e 26 membros, respectivamente, revelando o campo de tensões no seu funcionamento, sendo esta última em final de mandato da Frente Popular, após 8 anos de governo municipal, inicialmente com Telma de Souza e após com David Capistrano Filho. Esse mesmo campo de tensão se revela com a eleição de Beto Mansur, ainda em 1996, representante das forças conservadoras da cidade.

Com seu funcionamento paralisado até 1998, o Decreto 3229, de 27 de agosto de 1998, considera “em vacância os cargos de Conselheiros Municipais de Educação de Santos” instituindo “comissão especial organizadora das eleições para o Conselho Municipal de Educação de Santos”, por meio de considerações de “irregularidades” em processo eleitoral anterior até a de que o conselho nunca havia exercido de forma efetiva suas atribuições. Em 10 de outubro de 1998, é editado novo decreto²², agora alterando o anterior e estabelecendo novo prazo máximo de 60 dias para ocorrerem as eleições dos membros do conselho e sua “nova composição”.

²² Decreto 3244, de 9 de outubro de 1998.

Uma sucessão de atos legais passa a dispor sobre o Conselho Municipal de Educação de Santos, seu regimento e o Fundo Municipal de Educação²³, este primeiro, agora com 22 membros e com eleição de apenas 05 conselheiros, os demais todos nomeados por decreto pelo poder executivo.

Sob esse contexto e ao longo desse processo o Conselho Municipal de Educação passa a exercer mais sua função normativa deixando o caráter inicial de sua propositura, como o de representatividade de um espaço para as pesquisas e discussões das políticas educacionais necessárias para o atendimento às demandas da cidade. Os atos publicados demonstram esta afirmação. São, de fato, deliberações e indicações que tratam de normas que parecem mais ratificar proposições da Secretaria Municipal de Educação.

Cabe a observação de que, efetivamente, o Conselho Municipal de Educação de Santos tem o seu funcionamento regular; no entanto, entende-se que perdeu o caráter de fórum de discussão das políticas educacionais para a cidade, em razão de que as reuniões ocorrem entre os próprios conselheiros, com pouca ou nenhuma participação da população.

Em relação ao Plano Municipal de Educação, a secretaria da Educação declara ter tomado por base para a sua elaboração, a Lei Orgânica do Município de Santos, em seu art. 199, que estabelece “A gestão democrática do Ensino Público Municipal atenderá às seguintes diretrizes: a) participação da sociedade na formulação e execução da política educacional; b) prestação de contas à sociedade sobre a utilização dos recursos destinados à educação; [...]”.

A Secretária de Educação, com a publicação da Portaria nº. 94, de 14 de dezembro de 2006, nomeou membros da Coordenação Executiva para elaboração do Plano Municipal de Educação.

A Secretaria de Educação Básica, do Ministério da Educação, por meio da Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino, desenvolveu estudos e elaborou um documento norteador, visando

²³ Vide Lei 1825, de 17 de dezembro de 1999, Decreto 3626, de 21 de setembro de 2000, Lei 1931, de 24 de abril de 2001.

oportunizar aos municípios o planejamento e a execução de suas ações a partir de informações da situação educacional. O documento

constitui uma contribuição que se soma aos esforços da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime, da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME e do Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef, no trabalho permanente e constante de incentivar os dirigentes municipais de educação na afirmação da importância e da necessidade dos municípios elaborarem seus Planos Municipais de Educação objetivando a organização e o fortalecimento dos sistemas de ensino, de modo geral.²⁴

O documento preconiza que “a partir de um mapeamento da situação socioeconômica, demográfica e, principalmente, educacional, os gestores estarão munidos de elementos para discutir as ações e as prioridades a serem eleitas para compor o Plano Municipal de Educação – PME”.

Vale ressaltar o destaque dado ao processo de elaboração do plano –

espera-se que o processo de elaboração do PME seja conduzido de forma democrática e transparente, mobilizando todas as forças sociais, políticas e envolvendo os poderes executivos, legislativo, o Ministério Público e a sociedade civil organizada, na perspectiva de garantir os direitos da população, preceituada pela Constituição Federal de 1988, em seus arts. 205 e 206 e incisos I a VII; na Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394/96; e no Plano Nacional de Educação – PNE, Lei nº 10.172/01.²⁵

Vai além, ao afirmar que:

a elaboração de um PME constitui-se como o momento de um planejamento conjunto do governo com a sociedade civil que, com base científica e com a utilização de recursos previsíveis, deve ter como intuito responder às necessidades sociais. Todavia, só a

²⁴ MEC. *Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação*. Disponível em: <<http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=810>> Acessado em 12/05/2008.

²⁵ Idem.

participação da sociedade civil (Conselho Municipal de Educação, associações, sindicatos, Câmara Municipal, diretores das escolas, professores e alunos, entre outros) é que garantirá a efetivação das diretrizes e ações planejadas.

Efetivamente, o desafio que se instalou para os municípios foi o de elaborar um plano que guardasse consonância com o Plano Nacional de Educação e, ao mesmo tempo, garantisse sua identidade e autonomia e com a participação efetiva da comunidade em geral.

A elaboração do Plano Nacional de Educação, norteada pelos princípios “educação como direito de todos”, “educação como fator de desenvolvimento social e econômico do país”, “redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública” e “democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais”, instituído pela Lei 10.172, de 09 de janeiro de 1972, acabou por ter sua implementação prejudicada, devido aos vetos pela ampliação dos recursos públicos.

O Plano Nacional de Educação, com muitas críticas da comunidade acadêmica, transforma-se, posteriormente, no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tem como prioridade uma educação básica de qualidade e que “significa também envolver todos — pais, alunos, professores e gestores, em iniciativas que busquem o sucesso e a permanência do aluno na escola”²⁶.

Ao expor as razões, os princípios e os programas do Plano de Desenvolvimento da Educação, o MEC declara a concepção de educação que inspira o documento, no âmbito do próprio ministério da educação e que perpassa a execução de todos os seus programas.

[...] reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo. [...] O PDE é mais um passo em direção à construção de uma resposta institucional amparada nessa concepção de educação.

²⁶ Brasil. Plano de Desenvolvimento da Educação, Ministério da Educação.

Os programas que compõem o Plano expressam essa orientação. Indo além, o objetivo da política nacional de educação deve se harmonizar com os objetivos fundamentais da própria República, fixados pela Constituição Federal de 1988 [...]. (PDE, pág. 4 -6).

O PDE apresenta metas de qualidade para a educação básica, as quais norteiam as escolas e secretarias de Educação para que se organizem no atendimento aos alunos por meio de uma série de projetos implementados. O plano prevê ainda acompanhamento e assessoria aos municípios com baixos indicadores de ensino.

No âmbito estadual, o Projeto de Lei nº 1.074/03, encaminhado para a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo em 30/10/03 e que instituía o Plano Estadual de Educação, é retirado no final de 2007, pelo atual Governador do Estado de São Paulo, sem ter sido votado. Uma vergonha para a educação de São Paulo. Cabe questionar para onde caminha a educação no Estado de São Paulo?

O que se evidencie na apresentação deste cenário é um grande campo de tensões carregado não apenas das questões pedagógicas, mas, sobretudo, das questões políticas, sem espaço para a neutralidade.

O Plano Municipal de Educação de Santos, conforme registro, adotou uma metodologia que “promoveu a participação de mais de cinco mil cidadãos santistas”²⁷ que representaram diversos segmentos envolvidos com a área educacional e considerou na sua elaboração os objetivos gerais constantes no PNE, os elementos essenciais para o desenvolvimento de uma “Cidade Educadora” e as metas do “Compromisso Todos pela Educação”, ao qual o Município aderiu em 05/06/07, vencendo o desafio.

Assim, ganha legitimidade e duração, uma vez que pretende transcender governos e que os compromissos expressos no documento aprovado pela sociedade sejam cumpridos.

Com um enfoque voltado à articulação das três esferas governamentais, para pensar e planejar a educação para a cidade de forma integrada, o PME trata

²⁷ Santos. Proposta do Plano Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Educação, 2008.

da Formação e Valorização dos Profissionais da Educação, do Financiamento e Gestão e de todos os níveis e modalidades de educação e ensino, mesmo daqueles que não são de sua área de competência, como o Ensino Médio, a Formação Profissional e o Ensino Superior. Essa preocupação corrobora o conceito em Monlevade.

[...] não é um plano de governo para a educação do Município, nem um plano de Estado para a rede municipal de ensino. Ele é um plano de Estado para toda a educação em âmbito Municipal e deve ter uma duração que transcenda pelo menos dois mandatos de uma gestão administrativa e deve abarcar não somente os órgãos e as escolas da rede municipal, mas toda a educação escolar no município e a educação do Município (Monlevade, 2003, p.43).

Para a construção do Plano Municipal de Educação de Santos, a primeira etapa foi a elaboração do diagnóstico educacional com informações gerais sobre as características e a situação educacional do Município cujo objetivo foi o de contribuir para a definição das diretrizes, objetivos e metas de cada temática. O documento do diagnóstico foi apresentado ao Conselho Municipal de Educação em outubro de 2007.

A segunda etapa concretizou a elaboração de proposição das diretrizes, objetivos e metas, envolvendo o trabalho de dez comissões específicas com representatividade do Conselho Municipal de Educação, corpo técnico e docente da Secretaria Municipal de Educação, representantes das universidades locais e de profissionais da rede estadual de ensino na cidade, referentes aos assuntos: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Superior, Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, Educação Especial/Inclusiva, Formação Profissional, Formação e Valorização dos Profissionais da Educação e Financiamento e Gestão.

A divulgação e ampliação para a participação da comunidade e a consolidação das proposições apresentadas se deram na terceira etapa de construção do plano para apresentação e entrega da proposta em material

impresso. Disponibilizou-se, ainda, o documento no site da Prefeitura oportunizando a participação *online* por um endereço eletrônico.

As Escolas Municipais de Educação – UMEs receberam durante o mês de setembro de 2008 o material impresso, a síntese das propostas das dez temáticas, em cartazes, que foram utilizados nas reuniões semanais com todos os profissionais de educação. Esse trabalho, concluído durante a XX Semana de Educação, que dedicou um dia aberto a comunidade local, agregou novas contribuições às proposições feitas inicialmente (PME, pág.10).

Segundo ainda o PME, as contribuições recebidas por todas as instâncias de participação citadas acima foram analisadas pelas comissões específicas, que sumarizadas foram acrescentadas ao documento base para serem validadas em plenárias públicas.

Sendo assim, o Decreto Municipal nº. 5.200 de 05 de novembro de 2008 convocou a Conferência para elaboração da proposta do Plano Municipal de Educação de caráter democrático, com a efetiva participação da sociedade civil santista, dos poderes públicos municipal, estadual e federal e das entidades representativas envolvidas com a educação (PME, pág.10).

Nove pré-conferências temáticas precederam a conferência, onde os objetivos e metas apresentados foram discutidos, modificados e/ou acrescidos de acordo com os destaques apresentados pelos participantes inscritos, que puderam se candidatar a delegados para a conferência.

Destacamos as pré-conferências, como um verdadeiro momento de exercício de cidadania, aprendizagem social, em que vários profissionais da educação, pais de alunos, alunos, representantes sindicais, de grêmios estudantis, de instituições educacionais governamentais e não governamentais, entre outros, puderam discutir às vezes de maneira calorosa e até conflituosa as questões mais delicadas da educação, repensando o papel da escola e do

poder público na atual conjuntura social e política do município de Santos. (PME, pág.11)

Entende-se que, ao apresentar os pressupostos conceituais que nortearam a elaboração do Plano Municipal de Educação, mais uma vez se torna clara a não neutralidade da educação e opção da Secretaria Municipal de Educação, sendo que

... a educação é entendida como um processo de formação que se desenvolve na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas unidades educacionais, nos movimentos sociais e organizações da sociedade e em toda manifestação cultural. Esse processo educacional não se restringe apenas à escola, porém, nesse espaço social, juntamente com os diversos saberes é que podemos interagir com os conhecimentos culturalmente construídos, para reconstruí-los e reinventá-los constantemente. (PME, pág 13).

Define conceitualmente escola como:

A escola é uma instância social com objetivos claros, entre eles: o desenvolvimento de todas as potencialidades por meio da aprendizagem em áreas de conhecimento em forma de conteúdo, permeando os conceitos, as habilidades, os procedimentos, as atitudes e os valores, para tornarem-se cidadãos participativos na sociedade em que vivem. A organização e a gestão são os meios para atingir as finalidades do ensino. O eixo da unidade de educação é a qualidade do processo de ensino e aprendizagem, a fim de sempre haver melhorias no processo educacional. A organização do sistema de ensino encontra-se articulada nas escolas e nas salas de aula. A escola também está integrada com a política educacional, a diretriz curricular, a forma organizativa do sistema e as ações pedagógicas. A escola é, portanto, o espaço de realização tanto dos objetivos do sistema de ensino, quanto dos objetivos de aprendizagem. (PME, pág 13)

Ao qualificar o conceito de educador entende que:

O educador é aquele que irá dialogar com o aluno em todas as suas múltiplas dimensões, aquele que percebe e reconhece a diversidade no processo de aprendizagem. Entende que o conhecimento deve ser construído e reconstruído continuamente, abordado numa perspectiva de totalidade e compartilha da gestão coletiva na elaboração do projeto político-pedagógico. (PME, pág 14)

Por último, ao conceituar Política Educacional, a SME aponta, na realidade, objetivos e metas e não define, efetivamente, políticas educacionais como se propõe.

A Secretaria Municipal de Educação tem, por meta, garantir o ensino de qualidade, o acesso e a permanência dos alunos, a gestão democrática e a educação de jovens e adultos, permeados pelos princípios de participação, nos quais todos podem atuar como responsáveis em discussões, elaborações de projetos, ações educacionais e outras situações do sistema educacional. Com a autonomia das escolas nas ações e nos projetos pedagógicos, na gestão escolar, na administração de recursos, busca-se a corresponsabilidade. Busca-se ainda a inclusão de todos na escola, na sociedade a partir do direito à educação, ao ensino com qualidade e ao desenvolvimento de habilidades e competências de cada um. Tem-se a visão humanística do aluno como ser em constante desenvolvimento, sendo valorizado em todos os aspectos. Assim, a qualidade como meta articula-se aos objetivos educacionais, refletindo na vida escolar e na construção de uma sociedade mais justa, mais humana e mais fraterna, a partir do processo educativo desenvolvido nas suas múltiplas dimensões. (PME, pág 14)

A partir destes pressupostos são apresentados no plano, a identificação do município com sua evolução histórica, os aspectos físicos e ambientais, infraestrutura e aspectos populacionais, bem como os indicadores educacionais e o índice paulista de responsabilidade social.

Ao apresentar o que nomeia como “estrutura”, o Plano Municipal de Educação faz a apresentação do Sistema Municipal de Ensino, do Conselho Municipal de Educação e do Sistema Estadual de Ensino.

O Plano Municipal de Educação caracteriza que

o Sistema Municipal de Ensino foi instituído em 2002, em conformidade com a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1.996, normatizado em 2007, que integra a Secretaria Municipal de Educação – SEDUC, o Conselho Municipal de Educação – CME, as Unidades Municipais de Educação – UMEs, a Unidade Municipal de Educação Profissionalizante – UMEP e a Unidade Municipal de Educação Especial – EMEE, mantidas pelo Poder Público Municipal, as instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada, que atualmente reconhecem 64 instituições de ensino, bem como assistem 51 instituições particulares sem fins lucrativos sendo 30 de Educação Infantil e 12 de Educação Especial, que recebem subvenções da prefeitura de Santos.

Por segmentos específicos, educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e formação profissional, educação superior, educação de jovens e adultos, educação a distância e tecnologias educacionais, educação especial, formação e valorização dos profissionais da educação e financiamento e gestão, apresenta dentro de cada um desses temas um diagnóstico, as diretrizes e os objetivos e metas.

Para a educação infantil, as “diretrizes” do plano determinam que em dez anos a demanda “poderá ser atendida com qualidade, beneficiando toda criança que necessite e cuja família queira ter seus filhos frequentando uma instituição educacional”, com a afirmação de que a educação infantil é direito de toda criança e uma obrigação do Estado, estabelecendo como meta ampliar o atendimento em, no mínimo, 30% nos próximos 3 anos e em até 50% até o final da vigência do plano.

Dentre outras proposições, esse nível de ensino define metas para a normatização do espaço físico das construções que abrigarão escolas de educação infantil que assegurem o atendimento das distintas faixas etárias e das

necessidades do processo educativo, metas para criação de um programa de formação dos profissionais de educação infantil e para o estabelecimento de parâmetros de qualidade dos serviços educacionais nesse nível de ensino.

No Ensino Fundamental, o diagnóstico apresenta dados estatísticos em relação à demanda: a participação das escolas municipais em avaliações realizadas pelo MEC (SAEB e ANRESC) e pela Secretaria Estadual de Educação (SARESP) que tem oportunizado a elaboração de indicadores de qualidade relacionados ao ensino e à aprendizagem; a integração ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); aspectos relacionados à infraestrutura em razão dos prédios que abrigam as unidades escolares em construções antigas, não atendendo mais às expectativas da educação e que requerem constantes intervenções; aspectos relacionados a parcerias com a sociedade civil no atendimento à ampliação da jornada de permanência da criança, como espaços alternativos.

Nas diretrizes se estabelecem a universalização do acesso, aliás obrigatória, a permanência com qualidade, a redução dos índices de distorção idade-série, a importância da realização de novo censo educacional, padrões mínimos de infraestrutura, e a implantação de um fórum permanente da educação básica como mecanismo de contribuição para discussões e estabelecimento de políticas educacionais locais.

Dos objetivos e metas traçados para o Ensino Fundamental constam, ainda, a redução do número de alunos por sala de aula, por meio da

“regularização” do fluxo escolar com a implementação de programas de aceleração da aprendizagem e de recuperação paralela ao longo do curso, a melhoria de 50%, em cinco anos nos índices dos resultados de avaliação dos alunos, o estabelecimento, “num prazo de cinco anos” (g.n) de “mecanismos de aperfeiçoamento da prática docente e de gestão escolar que priorizem o processo de aprendizagem dos alunos do ensino fundamental e, em especial, dos anos/séries finais. (PME, pág. 46)

Dá-se destaque às muitas pesquisas existentes em relação aos programas de correção de fluxo, desenvolvidos em muitas localidades no Brasil, e que demonstram o fracasso destes, se consideramos o nível de aprendizagem das crianças.²⁸ Outro ponto a não se admitir é o prazo de cinco anos para se estabelecer mecanismo de aperfeiçoamento da prática docente!

Em relação ao Ensino Médio, o diagnóstico apresenta atendimento à demanda para esse nível de ensino e tece considerações sobre a importância da educação profissional. Já nas diretrizes preconiza o regime de colaboração entre as três esferas governamentais, municipal, estadual e federal, na contribuição da melhoria e ampliação do atendimento.

Nos objetivos e metas, maior destaque deve ser dado à proposta de adequação do currículo, à defesa e à relevância da identidade dos alunos nessa construção, proposta essa que não depende exclusivamente do município. Embora a proposta de melhoria do aproveitamento dos alunos seja pertinente, tem como justificativa os processos de avaliação, como de fato consta no plano:

aproveitamento dos alunos do Ensino Médio, de forma a atingir níveis satisfatórios de desempenho definidos e avaliados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pelos sistemas de avaliação que venham a ser implantados no Estado. (PME, pág.51)

Em relação ao atendimento à demanda da educação básica buscou-se evidenciar a real situação do atendimento à população na cidade e o movimento apresentado na última década, baseadas nos dados do Estado de São Paulo e do município de Santos foram criadas tabelas que organizam como projetar a provável demanda que ainda está por vir.

²⁸ Vide, Bahia, Norinês Panicacci. *Enfrentando o Fracasso Escolar: Inclusão ou Reclusão dos excluídos?* Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil. *Ano de Obtenção:* 2002. *Orientador:* Mário Sérgio Cortella.

As tabelas e os gráficos permitem uma visualização clara do atendimento na educação nestes anos. Inicialmente, buscou-se identificar, com dados da Fundação SEADE, a população em idade escolar, conforme abaixo:

Faixa etária	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0 a 3 anos	20.963	20.891	20.811	20.725	20.629	20.419
4 a 6 anos	15.450	15.538	15.618	15.692	15.759	15.682
7 a 10 anos	21.316	21.180	21.037	20.891	20.737	20.769
11 a 14 anos	23.519	22.867	22.225	21.590	20.964	20.953
15 a 17 anos	20.413	19.521	18.658	17.823	17.014	16.696
18 a 19 anos	14.444	13.958	13.484	13.023	12.578	12.170
Total da seleção	116.105	113.955	111.833	109.744	107.681	106.689
Total geral da população	419.304	420.638	421.976	423.318	424.665	425.677

Tabela 1 - População em Idade Escolar residente em Santos de 2001 a 2006
Fonte: Fundação Seade

Em seguida, buscaram-se as projeções:

Projeções da População em Idade Escolar em Santos

a) Projeções referentes à idade escolar nas faixas-etárias correspondentes à organização do Ensino Fundamental obrigatório de oito anos:

Faixa etária	2007	2008	2009	2010	2015	2020
0 a 3 anos	20.201	19.981	19.756	19.523	16.388	15.398
4 a 6 anos	15.605	15.519	15.426	15.333	14.121	11.817
7 a 10 anos	20.789	20.801	20.805	20.800	20.124	17.611
11 a 14 anos	20.936	20.910	20.876	20.837	20.712	19.899
15 a 17 anos	16.381	16.065	15.747	15.430	15.648	15.416
18 a 19 anos	11.768	11.373	10.989	10.610	10.343	10.370
Total da seleção	105.680	104.649	103.599	102.533	97.336	90.511
Total geral da população	426.691	427.708	428.727	429.749	430.568	429.452

Tabela 2 – Projeção da População em Idade Escolar correspondente à organização do Ensino Fundamental de oito anos
Fonte: Fundação Seade

b) Projeções referentes à idade escolar nas faixas-etárias correspondentes à organização do Ensino Fundamental obrigatório de **nove anos**:

Ano	0 a 3 Anos	4 a 5 Anos	6 a 10 Anos	11 a 14 Anos	15 a 17 Anos
2005	20.629	10.518	25.978	20.964	17.014
2010	19.523	10.182	25.951	20.837	15.430
2015	16.388	9.289	24.956	20.712	15.648
2020	15.398	7.778	21.650	19.899	15.416

Tabela 3 - Projeção da População em Idade Escolar correspondente à organização do Ensino Fundamental de nove anos
Fonte: Fundação Seade

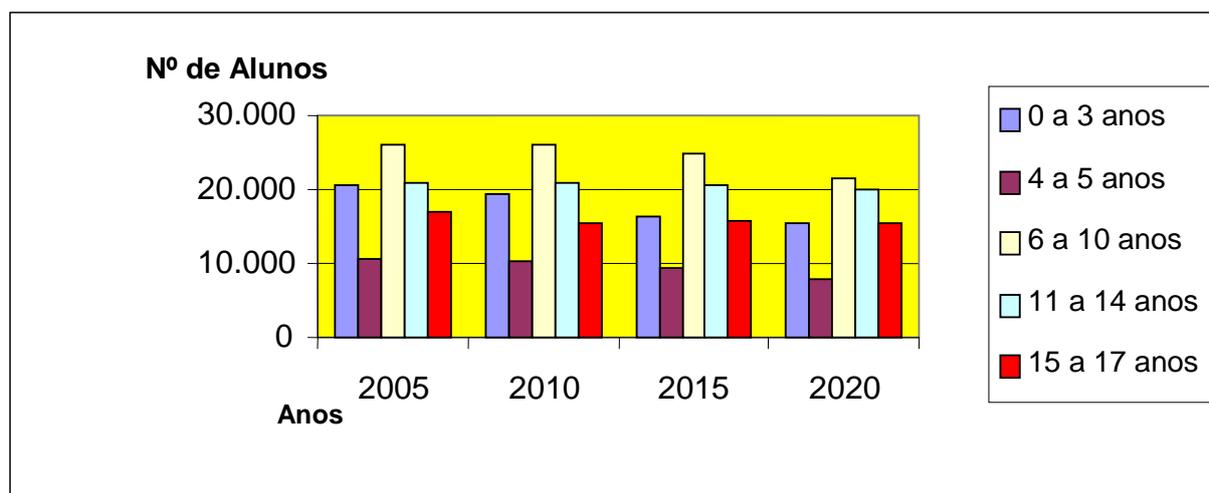


Gráfico 1 - Projeção do número de alunos até 2020 por faixa etária
Fonte: Fundação Seade

O Plano Municipal de Educação aponta os mesmos dados e a análise efetuada demonstra, como se pode constar, um declínio gradativo da população santista, acentuando-se no período 2010 a 2015, chegando a decrescer em torno de - 0,2% no período subsequente, num ritmo médio em torno de - 0,052 % ao ano.

Ao se efetuar a análise dos dados por período, constata-se que a taxa de crescimento da população geral, no período de 2000 a 2005, foi de 1,5% e somente a faixa etária correspondente à pré-escola apresentou crescimento de 2,9%. Para as demais faixas etárias, observaram-se decréscimos de - 20% e - 13%,

correspondentes respectivamente ao Ensino Médio e ao Ensino Fundamental II, seguidos de - 2,2% para o Ensino Fundamental I e - 1,9% para a creche.

Já no período de 2005 a 2010, observa-se um crescimento 1,2% da população geral e decréscimo nas faixas etárias correspondentes ao Ensino Básico obrigatório. Na faixa etária correspondente ao Ensino Médio, verifica-se o maior decréscimo, seguido de - 5,3% correspondente à creche, - 3,2% correspondente à pré-escola, e - 0,1% para o Ensino Fundamental I.

No período de 2010 a 2015, a projeção aponta um ritmo de crescimento da população geral em torno de 0,19%, bem abaixo da média dos períodos anteriores. Com exceção à faixa etária correspondente ao Ensino Médio, que vinha decrescendo neste período, está previsto um crescimento de 1,4%; as demais continuam decrescendo em todos os níveis de ensino, sendo de -1,6% para a faixa correspondente à creche, - 8,7% para a pré-escola, - 3,8 % para o Ensino Fundamental I. Portanto, o maior decréscimo será na Educação Infantil. O Ensino Fundamental I manterá decréscimo de - 0,6%, o mesmo percentual do período anterior.

Projeta-se para o período de 2015 a 2020 um decréscimo de - 0,26% da população geral e em todas as faixas etárias. O maior decréscimo -16,2% ocorrerá na faixa etária correspondente à pré-escola, seguido de - 13,2% para o Ensino Fundamental I, - 6,0% para a creche, - 4,0% para o Ensino Fundamental II e - 1,5% para o Ensino Médio.

É válida a observação de que as planilhas para a coleta de informações nos censos educacionais, já realizados pelo INEP, vêm sofrendo alterações nos campos de coleta de dados, ano a ano, que se, por um lado, dificultam a criação de novas tabelas pela não coincidência de campos, exigindo algumas operações para se chegar a resultados desejados, por outro, os acréscimos no detalhamento dos dados podem revelar realidades locais significativas.

Na pesquisa que envolveu a cidade de Santos, de fato, os dados em relação ao atendimento à demanda, por meio de planilhas criadas com os dados do censo, conforme se afirma acima, permitiram uma visualização e revelaram uma realidade que necessita da intervenção do poder local.

A análise e discussão da qualidade da universalização do acesso e da permanência da população idade escolar na cidade, ou seja, os dados coletados em relação ao atendimento prestado, especialmente pela rede pública na cidade de Santos, exigem do Sistema Municipal de Ensino uma posição em favor da formulação, de políticas educacionais para erradicar distorções constatadas, sendo essa a razão para a seleção desta como uma das principais demandas da educação na cidade de Santos.

CAPÍTULO VII: DAS PRINCIPAIS DEMANDAS DE EDUCAÇÃO NA CIDADE - A QUALIDADE DA UNIVERSALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA E A FORMAÇÃO DOS PROFESSORES

“Pesquisa para constatar, constatando, intervenho, intervindo educo e me educo. Pesquisa para conhecer o que ainda não conheço e comunicar ou anunciar a novidade”.²⁹

A demanda mais presente na última década nas agendas da educação tem se mostrado de forma recorrente em relação à universalização do Ensino Fundamental. Estados e municípios têm avançado significativamente no cumprimento da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que consideram o Ensino Fundamental obrigatório e direito público subjetivo e que a ausência ou irregularidade de oferta desse grau de ensino pelo Poder Público implica na responsabilidade da autoridade competente.

Especialmente no Estado de São Paulo, onde se tem realizado um trabalho em colaboração com os municípios, considera-se esta meta alcançada. Em Santos, antes mesmo dessa obrigatoriedade, a cidade já dava mostras do atendimento pleno no Ensino Fundamental, considerando a rede pública de ensino, municipal e estadual e a rede privada, muito em razão do crescimento mínimo da população conforme já demonstrado. No entanto, uma análise mais elaborada dos dados da demanda nos últimos dez anos é reveladora de questões que demandam reflexões, até mesmo porque há de se considerar na Educação Básica, ainda, a Educação Infantil e o Ensino Médio.

Também já se sabe que há, inclusive por proposta do atual ministro da Educação, Fernando Haddad, encaminhamento de proposta de mudança no tempo mínimo de ensino obrigatório, dos atuais nove anos para catorze anos. Pela proposta, as crianças teriam de ser matriculadas na escola aos 4 anos de idade e permanecer até os 17, pelo menos, período que abrangerá a Pré-Escola (4 e 5 anos), Ensino Fundamental (6 a 14) e Ensino Médio (15 a 17).

²⁹ FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.p.32

Esse movimento, na América Latina, tinha a intenção de que o Ensino Médio passasse a ser obrigatório no continente; no entanto, a emenda a essa tese com a afirmação que a medida seria ineficaz se não houvesse o complemento da pré-escola, foi proposta do Brasil. Essa proposta levou em consideração estudo realizado no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) o qual comprova que uma criança com acesso à pré-escola tem 32% mais chances de concluir o Ensino Médio, o que justificaria a ampliação da obrigatoriedade da matrícula entre 4 e 17 anos. Vale lembrar, ainda, que o objetivo primário do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é assegurar a alfabetização das crianças até os 8 anos de idade, o que, para tanto, a educação infantil e a creche são fundamentais.

Com estas perspectivas consideradas realizou-se levantamento de dados no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em relação ao atendimento na Educação Básica no Estado de São Paulo e na cidade de Santos, nos últimos dez anos. Levantados os dados, foram os mesmos dispostos em novas planilhas criadas para o que se demonstra.

Conforme demonstra a Tabela 4 – Resultados Finais do Censo Escolar no Estado de São Paulo (1999-2008) -, nos dados gerais, o total de alunos matriculados não se altera, mas se alteram alguns dados que merecem detalhamento. É o caso da Educação Infantil que praticamente dobra o atendimento, de 1.089.632 crianças para 1.714.056, contrastando com o atendimento no Ensino Fundamental regular que de 6.325.294 alunos passa em dez anos a atender somente 5.943.276 alunos. No Ensino Médio regular a demanda inicial passa de 2.047.402, em 1.999, para 1.738.958 alunos, apresentando como no Ensino Fundamental um decréscimo.

Essas perdas acabam por serem explicadas pelos próprios dados quando se tem a elevação da matrícula na Educação de Jovens e Adultos nas modalidades presencial e semipresencial, do atendimento inicial de 869.228 em 1.999 passa para 903.133 em 2008, com a elevação do número de alunos a 33.905, o que já revela uma tendência, ainda que no conjunto do Estado possa não parecer significativa, mas como se demonstrará ganha relevância quando se olha o local, em especial na cidade de Santos.

TOTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO	Número de alunos matriculados														TOTAL GERAL
	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Ensino Médio		Educação de Jovens e Adultos - EJA (presencial)			Educação de Jovens e Adultos - EJA (semi-presencial)			
	Creche	Pré-Escola	TOTAL	Anos Iniciais	Anos Finais	TOTAL	Ensino Médio	TOTAL	Fundamental	Médio	TOTAL	Fundamental	Médio	TOTAL	
1999	0	1.089.632	1.089.632	0	0	6.325.294	2.047.402	2.047.402	0	0	869.238	0	0	0	10.331.566
2000	0	1.130.293	1.130.293	2.990.401	3.234.803	6.225.204	2.079.141	2.079.141	562.281	0	949.480	0	0	0	10.384.118
2001	276.316	1.206.641	1.482.957	3.018.133	3.074.322	6.092.455	2.033.158	2.033.158	564.456	0	959.458	0	0	0	10.568.028
2002	298.520	1.276.434	1.574.954	3.042.411	2.951.474	5.993.885	2.065.270	2.065.270	444.607	0	738.116	151.333	139.863	291.196	10.663.421
2003	349.549	1.325.507	1.675.056	3.034.014	2.862.447	5.896.461	2.099.910	2.099.910	463.466	0	819.382	145.510	137.758	283.268	10.774.077
2004	394.857	1.391.238	1.786.095	3.028.660	2.834.295	5.862.955	2.045.851	2.045.851	487.875	0	876.599	0	0	0	10.571.500
2005	407.646	1.420.385	1.828.031	3.021.994	2.853.989	5.875.983	1.913.848	1.913.848	473.417	0	873.564	124.967	0	263.308	10.754.734
2006	366.986	1.375.043	1.742.029	3.128.041	2.886.168	6.014.209	1.813.795	1.813.795	433.056	0	834.894	105.549	0	232.669	10.637.596
2007	408.328	1.233.016	1.641.344	3.106.226	2.841.155	5.947.381	1.718.692	1.718.692	370.185	378.158	748.343	77.938	99.386	177.324	10.233.084
2008	485.009	1.229.047	1.714.056	3.074.287	2.868.989	5.943.276	1.738.958	1.738.958	373.505	361.325	734.830	72.526	95.777	168.303	10.299.423

Total do número de alunos matriculados na Rede Estadual, Federal, Municipal e Particular ou Privada.

Tabela 4 - Resultados Finais do Censo Escolar no Estado de São Paulo (1999-2008)
Fonte: INEP

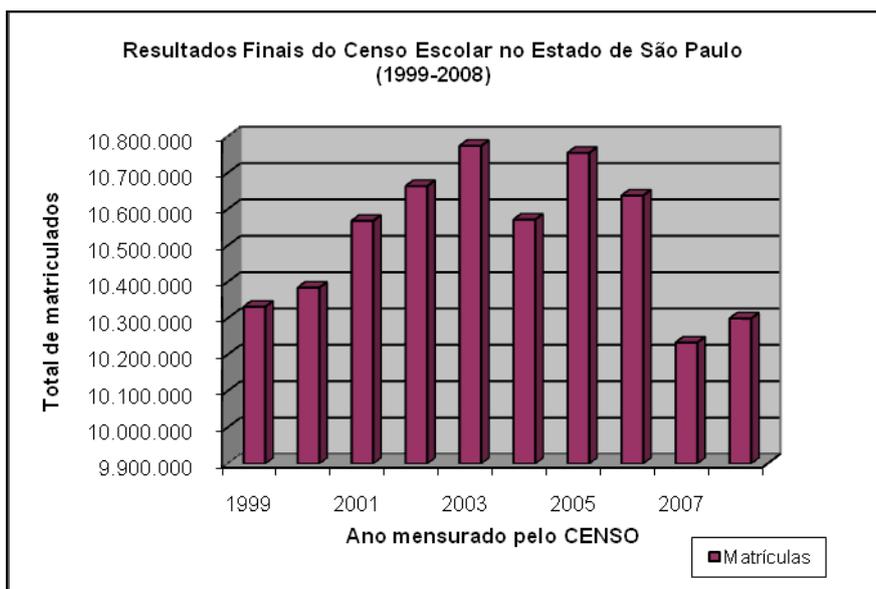


Gráfico 2 - Resultados Finais do Censo Escolar no Estado de São Paulo (1999-2008)
Fonte: INEP

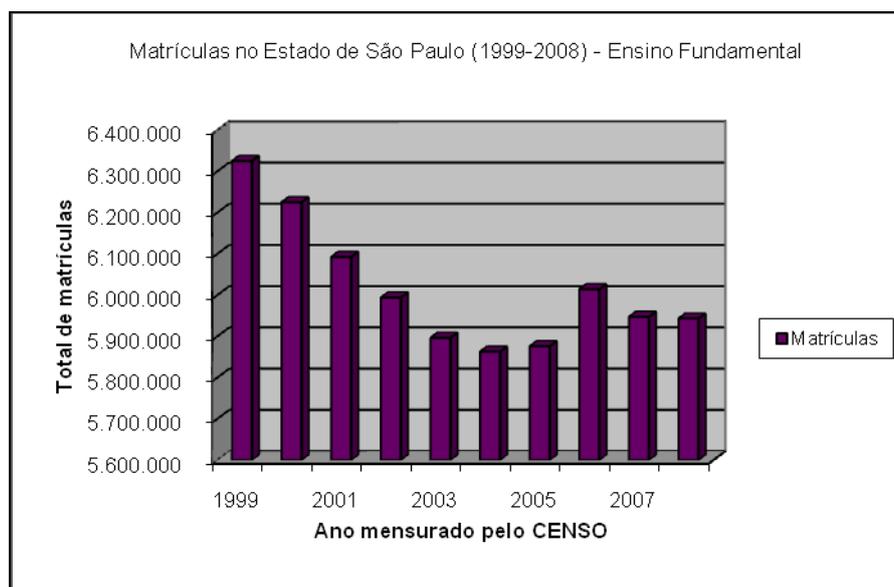


Gráfico 3 - Matrículas no Estado de São Paulo (1999-2008) – Ensino Fundamental
Fonte: INEP

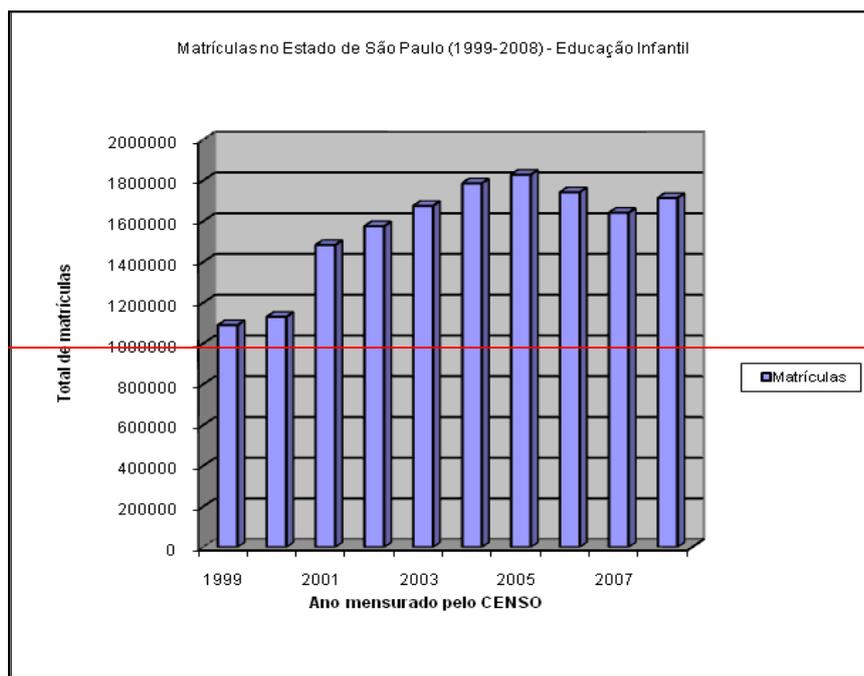


Gráfico 4 - Matrículas no Estado de São Paulo (1999-2008) – Educação Infantil
Fonte: INEP

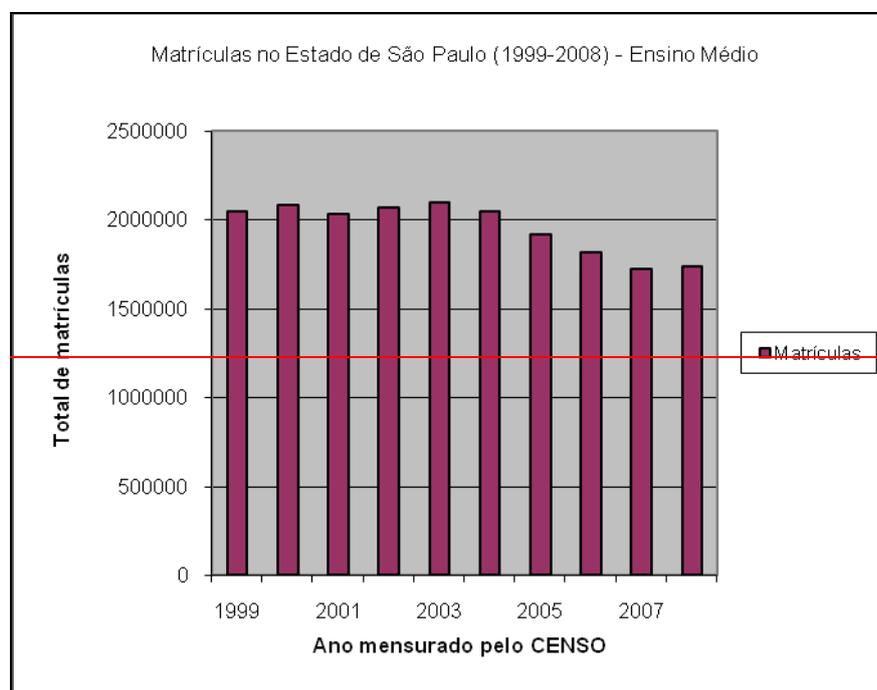


Gráfico 5 - Matrículas no Estado de São Paulo (1999-2008) – Ensino Médio
Fonte: INEP

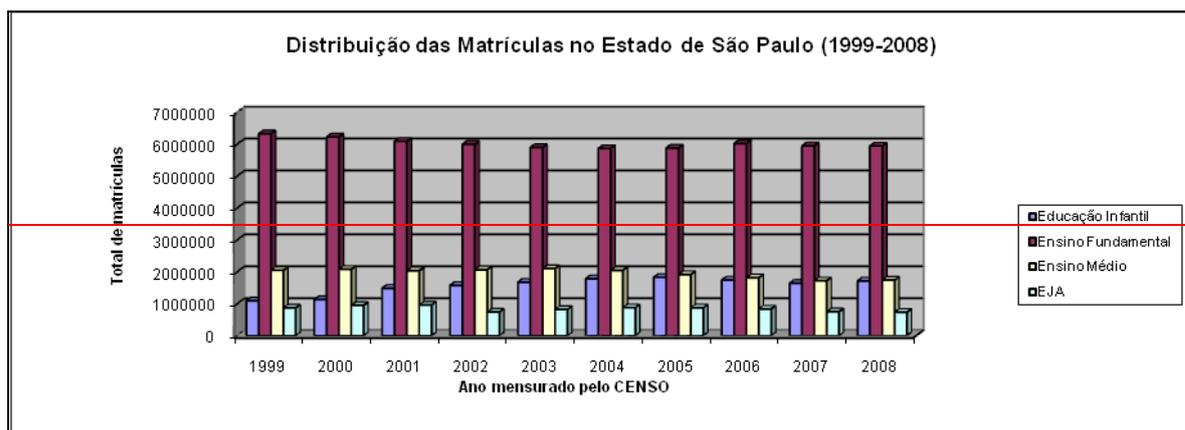


Gráfico 6 - Distribuição das matrículas no Estado de São Paulo (1999-2008)
Fonte: INEP

Já os dados constantes da Tabela 5 - Resultados Finais do Censo Escolar no Município de Santos (1999-2008) -, nos dados gerais, o total de alunos matriculados se altera, de uma matrícula geral na Educação Básica em 1999 de 104.525 alunos tem-se uma queda de 9.988 alunos, passando-se para o atendimento de 94.537 alunos em 2008. As entrevistas com os gestores locais acabam por demonstrar que todos têm conhecimento dos dados.

Assim como no Estado de São Paulo, no município de Santos o atendimento à Educação Infantil tem uma ampliação relevante de 4.562 crianças, passando-se de 12.382 crianças em 1.999 para 16.944 em 2008, sendo mais relevante ainda o atendimento nas creches, de 3.500 crianças em 2001, primeiro ano em que o censo faz a coleta desse nível, para 6.156 crianças em 2008, ou seja, quase o dobro do atendimento prestado exclusivamente pela rede pública municipal e pela rede privada.

A mesma Tabela 5 registra que no município de Santos, ainda que em menor escala, o atendimento nos anos iniciais do Ensino Fundamental regular também se amplia de 25.472 para 26.208, com o atendimento de apenas 736 mais alunos, enquanto que nos anos finais registra-se uma queda acentuada para o universo atendido, de 27.986 no ano de 1999 para 22.911 em 2009, portanto menos 5.075 alunos.

No geral, no atendimento do Ensino Fundamental regular o que se evidencia é uma queda no atendimento, pois de 55.438 alunos atendidos em 1999,

a cidade apresentou em 2008, como matrícula nesse mesmo nível de ensino, 49.119, com uma diferença para menos de 6.319 alunos.

Vale um destaque, os dados na tabela demonstram que no ano 2000 havia cerca de 6.853 alunos sendo atendidos no Ensino Fundamental na Educação de Jovens e Adultos presencial. Constatou-se, ainda que, mesmo com a entrada da modalidade semipresencial na Educação de Jovens e Adultos por meio dos dois Centros de Educação Supletiva existentes na cidade e pertencentes à rede estadual de ensino, tem-se um número menor no atendimento em 2008 quando passa para 4.865 alunos.

Assim, de 1999 a 2008, na cidade de Santos, no Ensino Fundamental regular e na modalidade da Educação de Jovens e Adultos presencial e semipresencial, evidencia-se uma redução na matrícula de 60.311 alunos para 53.984, uma diferença apontada em cerca de 6.327 de alunos, atendimento esse prestado pela rede pública estadual e municipal e pela rede privada.

Em relação ao Ensino Médio regular, os dados revelam uma perda de 9.595 alunos, se considerada a matrícula em 1.999 com 25.522 alunos e a matrícula em 2.008 de 15.927, atendimento esse prestado pela rede pública estadual e pela rede privada.

Embora os registros de matrícula por meio do censo em relação ao Ensino Médio na Educação de Jovens e Adultos, presencial e semipresencial, só se efetivem a partir do ano 2.000 e 2.002, respectivamente, podemos considerar que há hoje na cidade aproximadamente 7.682 jovens e adultos sendo atendidos nessa modalidade de ensino, 3.164 no presencial e 4.518 no semipresencial.

Pesquisa realizada nesse nível de ensino pela Professora Maria da Graça Pimentel Carril³⁰ demonstrou que no período de 1995 a 2004, em análise da movimentação da demanda do Ensino Médio regular no período noturno, na cidade de Santos, uma nítida redução da demanda cujas explicações estão possivelmente associadas às decisões de políticas educacionais, colocadas em vigor nesses

³⁰ Ver CARRIL, Maria da Graça Pimentel. *O futuro das escolas públicas estaduais no período noturno - o comportamento da demanda do ensino médio na Cidade de Santos 1995 a 2004*. Dissertação de Mestrado. PUCSP, Programa Educação-Currículo, 2005.

últimos dez anos, mostrou um crescimento gradativo (1995 a 1999), sendo que, no período de 2000 a 2004, constatou-se uma inversão em sua evolução, com uma redução de 39,3% das matrículas.

Verificou-se, também, uma grande expansão da oferta de matrículas na Educação de Jovens e Adultos, no período de 1995 a 2003. Realizadas entrevistas com alunos da primeira série do Ensino Médio Regular e com os que cursavam a modalidade Jovens e Adultos, a conclusão a que se chegou indicou que, na atualidade, os alunos do noturno são mais jovens que outrora, que nem todos são trabalhadores, buscam a escola como possibilidade de ingressar e/ou permanecer no mundo do trabalho, assim como espaço de construção de sociabilidade. A pesquisa demonstrou, ainda, que há por parte dos jovens uma opção crescente pela modalidade Jovens e Adultos, indicando, também, que esses alunos dessa modalidade de ensino estão mais satisfeitos com a escola do que aqueles que estão no Ensino Regular. A pesquisadora aponta, ao final, algumas possibilidades de trabalho na perspectiva do desenvolvimento de projetos culturais com e para os jovens.

Essa redução, no entanto, não ocorre somente no Ensino Médio. No geral, a Educação Básica no município de Santos, no período pesquisado e considerando o atendimento pela rede pública, estadual e municipal e pela rede privada, apresenta como matriculados 104.526 em 1.999. Apresentando em 2008 o número de 94.537 alunos pode-se registrar uma diminuição de 9.988 matrículas, o que neste universo significa uma perda de 9,55%.

Comparados, ainda, os dados de matrícula na Educação Básica com as projeções populacionais por faixa etária podem ser identificadas essas perdas, efetivamente há uma queda da população em idade escolar crescente na cidade de Santos.

Desta forma, os dados apresentam duas constatações que ocorreram nos últimos dez anos, dentre outras, a demanda da Educação Básica no Estado de São Paulo manteve-se estável, sem variações, e a demanda da Educação Básica na cidade de Santos apresenta um decréscimo de 10.000 alunos.

A tabela 5 registra e evidencia os dados apresentados.

TOTAL DO MUNICÍPIO DE SANTOS	Número de alunos matriculados														TOTAL GERAL (Todas as Redes)
	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Ensino Médio		Educação de Jovens e Adultos - EJA (presencial)			Educação de Jovens e Adultos - EJA (semi-presencial)			
	Creche	Pré-Escola	TOTAL	Anos Iniciais	Anos Finais	TOTAL	Ensino Médio	TOTAL	Funda-mental	Médio	TOTAL	Funda-mental	Médio	TOTAL	
1999	0	12.382	12.382	0	0	55.438	25.522	25.522	0	0	11.183	0	0	0	104.525
2000	0	12.092	12.092	25.472	27.986	53.458	24.474	24.474	6.853	0	12.599	0	0	0	102.623
2001	3.500	13.076	16.576	25.033	26.506	51.539	22.671	22.671	6.574	0	12.226	0	0	0	103.012
2002	3.884	13.666	17.550	24.384	25.486	49.870	21.219	21.219	4.482	0	7.994	2.447	3.204	5.651	102.284
2003	4.394	14.209	18.603	24.049	24.626	48.675	20.010	20.010	4.526	0	8.902	2.378	3.206	5.584	101.774
2004	4.582	14.673	19.255	23.959	24.494	48.453	18.954	18.954	4.715	0	8.876	0 ¹	0 ¹	0 ¹	95.538
2005	5.496	15.153	20.649	23.463	24.427	47.890	17.844	17.844	4.417	0	7.955	3.225	0	7.633	101.971
2006	4.235	12.919	17.154	25.614	23.981	49.595	17.159	17.159	3.713	0	7.124	2.300	0	6.547	97.579
2007	5.745	11.115	16.860	25.944	23.058	49.002	16.064	16.064	3.157	2.942	6.099	1.173	3.037	4.210	92.235
2008	6.156	10.788	16.944	26.208	22.911	49.119	15.927	15.927	2.858	3.164	6.022	2.007	4.518	6.525	94.537

¹ Não aparecem os dados do EJA (semi-presencial) no INEP

	Total do número de alunos matriculados na Rede Estadual, Federal, Municipal e Particular ou Privada.
	Total do número de alunos matriculados na Rede Estadual, Municipal e Privada.

Tabela 5 - Resultados Finais do Censo Escolar no Município de Santos (1999-2008)
Fonte: INEP

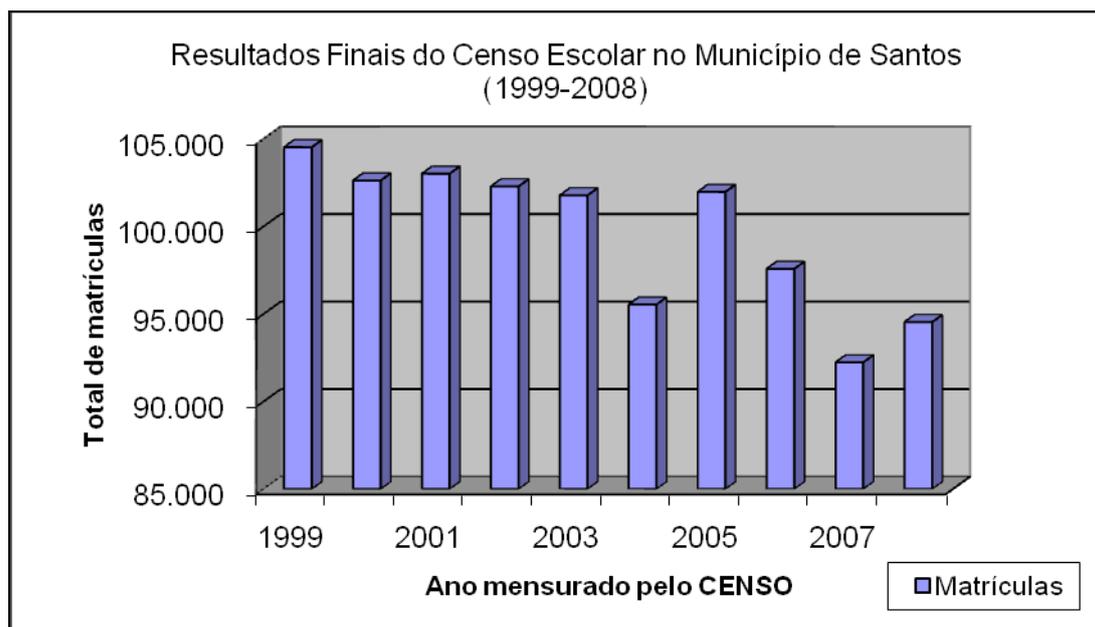


Gráfico 7 - Resultados Finais do Censo Escolar no Município de Santos (1999-2008)
Fonte: INEP

Outra análise, considerando-se as Tabelas 6 e 7, revela o local, ou seja, o atendimento que se dá na cidade e o prestado pela rede pública municipal e estadual, agora separadamente.

Em relação ao atendimento pela rede municipal de ensino, vale ressaltar a passagem de oito para nove anos no Ensino Fundamental, que insere uma variação numérica, considerando-se a retirada dos antigos alunos da Pré-Escola na Educação Infantil e a inserção desses mesmos alunos no Ensino Fundamental.

A Tabela 6 demonstra que a Educação Infantil apresenta um crescimento relevante, especialmente em relação ao atendimento nas creches, de 552 crianças em 2001, para 2.077 em 2008. No total desse nesse nível de ensino, ainda com a passagem dos alunos conforme se aponta anteriormente, o crescimento é de 6.304 em 1.999 para 7.549 em 2008.

No Ensino Fundamental, os números se apresentam estabilizados com uma matrícula em 1999 de 20.764 crianças para 20.769 em 2008, sendo que em dois momentos são apresentadas alterações, a primeira em 2003, quando a rede municipal de ensino, que já tinha ciclos instalados, retorna à seriação anual e perde alunos, e em 2006, com a entrada dos nove anos e ganha alunos. Porém, no geral,

conforme demonstrado, os números não se alteram, nem em relação aos anos iniciais como em relação aos anos finais.

Quanto ao atendimento no Ensino Fundamental pela Educação de Jovens e Adultos tem-se uma perda, de 3.619 alunos em 1999, em 2008 atende-se 2.858, numa tendência suave, porém contínua.

No geral, a Educação Básica no município de Santos, no período pesquisado e considerando o atendimento pela rede pública municipal, mostra como matriculados 31.204 em 1.999, apresentando em 2008 o número de 31.176 alunos, com uma estabilidade no quadro de matrículas.

Assim, os dados demonstram como constatação que a rede municipal de ensino de Santos, nos últimos dez anos, apresentou quadro de matrículas estável em todos os segmentos, exceção em relação ao crescimento na Educação Infantil, especialmente em relação às creches.

TOTAL DO MUNICÍPIO DE SANTOS	Número de alunos matriculados														TOTAL GERAL (Rede Municipal)
	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Ensino Médio		Educação de Jovens e Adultos - EJA (presencial)			Educação de Jovens e Adultos - EJA (semi-presencial)			
	Creche	Pré-Escola	TOTAL	Anos Iniciais	Anos Finais	TOTAL	Ensino Médio	TOTAL	Fundamental	Médio	TOTAL	Fundamental	Médio	TOTAL	
1999	0	6.304	6.304	0	0	20.764	517	517	0	0	3.619	0	0	0	31.204
2000	0	6.514	6.514	15.253	5.336	20.589	144	144	3.672	0	3.672	0	0	0	30.919
2001	552	6.437	6.989	15.714	4.929	20.643	0	0	3.798	0	3.798	0	0	0	31.430
2002	823	6.670	7.493	15.309	4.905	20.214	0	0	3.818	0	3.915	0	0	0	31.622
2003	991	6.851	7.842	14.957	4.853	19.810	0	0	3.731	0	3.898	0	0	0	31.550
2004	1.214	6.898	8.112	14.931	5.322	20.253	0	0	3.933	0	3.933	0	0	0	32.298
2005	1.906	7.331	9.237	14.443	5.522	19.965	0	0	3.818	0	3.818	0	0	0	33.020
2006	1.307	6.064	7.371	15.919	5.413	21332 ¹	0	0	3.628	0	3.628	0	0	0	32.331
2007	2.009	5.785	7.794	15.545	5.349	20.894	0	0	3.157	0	3.157	0	0	0	31.845
2008	2.077	5.472	7.549	15.405	5.364	20.769	0	0	2.858	0	2.858	0	0	0	31.176

¹ Início do Ensino Fundamental de 9 anos na Rede Municipal

 Total do número de alunos matriculados na Rede Municipal.

Tabela 6 - Resultados Finais do Censo Escolar no Município de Santos (1999-2008). Alunos das Escolas Municipais
Fonte: INEP (Modificado)

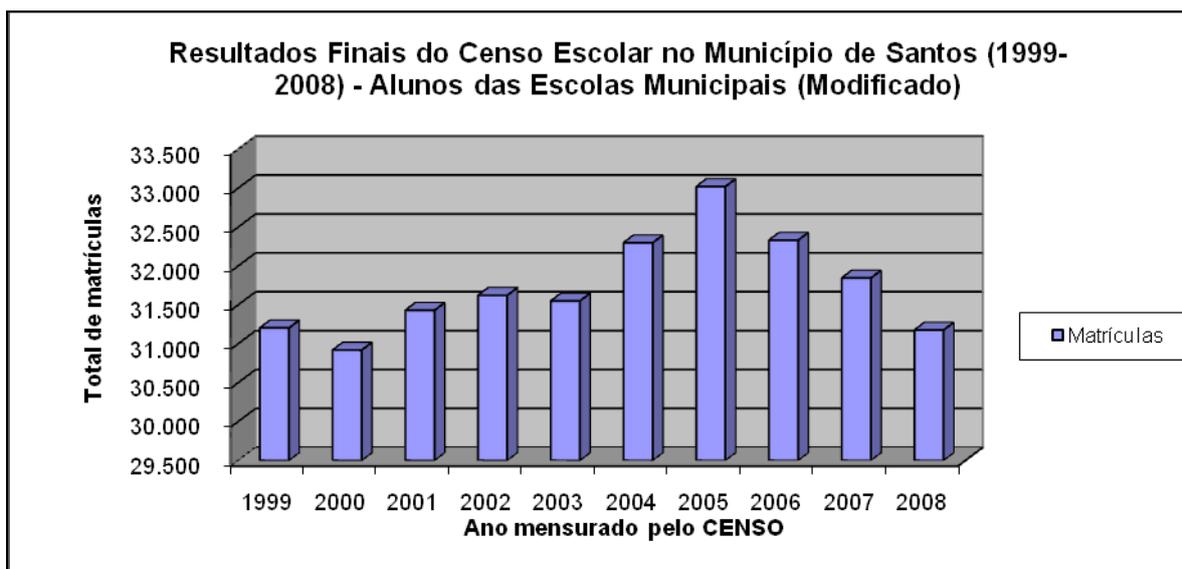


Gráfico 8 - Resultados Finais do Censo Escolar no Município de Santos (1999-2008) – Alunos das Escolas Municipais
Fonte INEP (Modificado)

Já em relação aos Resultados Finais do Censo Escolar na cidade de Santos, na rede estadual de ensino, a demanda da Educação Básica apresenta um decréscimo de exatamente 11.246 alunos, ou seja, do todo, foi a rede estadual de ensino quem deixou de atender alunos, conforme se pode verificar na Tabela 7.

Sem atendimento na Educação Infantil, caminha por deixar de atender, também, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, apresentando em 2008 apenas a matrícula de 1.079 alunos, e já sem atendimento no 1º ano em 2009, conforme entrevistas das gestoras.

Nos anos finais deixa de atender 4.664 alunos, do total de matrículas de 13.789, em 2000 passa a atender em 2008 somente 9.125 crianças, e na Educação de Jovens e Adultos, apenas na modalidade semipresencial, ainda que com decréscimo nesse atendimento.

Em relação à demanda do Ensino Médio regular, na rede estadual de ensino, os dados apresentam quadro com diminuição de 8.029 alunos, ou seja, de 18.655 alunos matriculados em 1999 passa para 10.626, quase que a metade dos alunos.

Em contrapartida, na Educação de Jovens e Adultos, nesse nível de ensino o número é crescente, de 5.250 alunos matriculados em 2.000 chegamos a 9.460, dos quais 6.525 na modalidade semipresencial.

No geral, na Educação Básica do município de Santos, o atendimento pela rede pública estadual apresenta uma matrícula de 41.536 alunos em 1.999, e de 30.290 em 2008, com uma diminuição total de 11.246 alunos, conforme já exposto. Assim, os dados apresentam como constatação que a rede pública estadual de ensino em Santos, nos últimos dez anos, apresentou um quadro de matrículas instável em todos os segmentos, com a tendência clara de diminuição, exceção em relação à Educação de Jovens e Adultos, na modalidade semipresencial.

A Tabela 7 demonstra os resultados finais do censo escolar de Santos (1999-2008) com a distribuição gráfica da evolução municipal e estadual apresentando a diminuição do atendimento e, ainda, um melhor equilíbrio considerando-se as duas redes de ensino.

TOTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO	Número de alunos matriculados														TOTAL GERAL
	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Ensino Médio		Educação de Jovens e Adultos - EJA (presencial)			Educação de Jovens e Adultos - EJA (semi-presencial)			
	Creche	Pré-Escola	TOTAL	Anos Iniciais	Anos Finais	TOTAL	Ensino Médio	TOTAL	Fundamental	Médio	TOTAL	Fundamental	Médio	TOTAL	
1999	0	0	0	0	0	16.955	18.655	18.655	0	0	5.926	0	0	0	41.536
2000	0	26	26	1.913	13.789	15.702	17.934	17.934	2.297	5250 ¹	7.547	0	0	0	41.209
2001	0	31	31	1.153	12.868	14.021	16.781	16.781	2.020	5151 ¹	7.171	0	0	0	38.004
2002	39	30	69	941	11.626	12.767	15.519	15.519	0	3095 ¹	3.095	2.319	3.119	5.438	36.888
2003	47	21	68	895	11.140	12.035	14.405	14.405	193	3918 ¹	4.111	2.241	3.133	5.374	35.993
2004	23	33	56	859	10.732	11.591	13.451	13.451	157	3879 ¹	4.036	0 ²	0 ²	0 ²	29.134
2005	23	33	56	823	10.488	11.311	12.372	12.372	101	3277 ¹	3.378	3.225	4408 ¹	7.633	34.750
2006	0	0	0	983	10.272	11.255	11.707	11.707	0	3092 ¹	3.092	2.300	4247 ¹	6.547	32.601
2007	0	0	0	1.145	9.594	10.739	10.503	10.503	0	2.751	2.751	1.173	3.037	4.210	28.203
2008	0	0	0	1.079	9.125	10.204	10.626	10.626	0	2.935	2.935	2.007	4.518	6.525	30.290

¹ O ensino Médio foi deduzido a partir do Total - Ensino fundamental.

² Não aparecem os dados do EJA (semi-presencial) no INEP.

Total do número de alunos matriculados na Rede Estadual.

Tabela 7 - Resultados Finais do Censo Escolar no Município de Santos (1999-2008). Alunos das Escolas Estaduais
Fonte: INEP (Modificado)

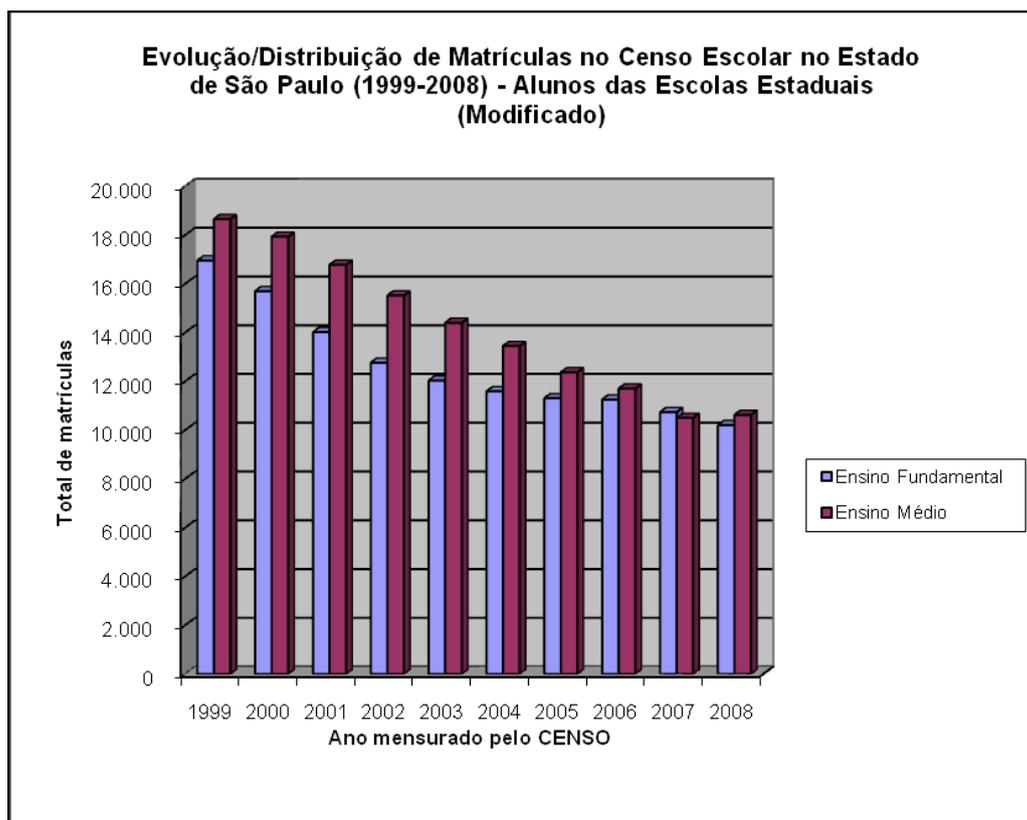


Gráfico 9 - Evolução/Distribuição de Matrículas no Censo Escolar no Estado de São Paulo (1999-2008) – Alunos das Escolas Estaduais
Fonte: INEP (Modificado)

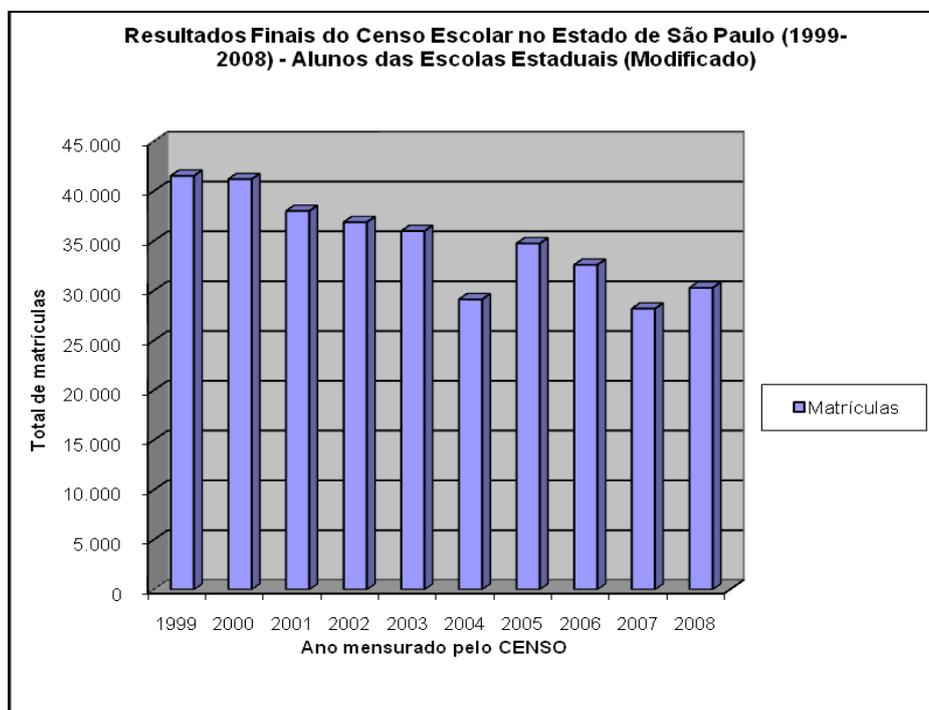


Gráfico 10 - Resultados Finais do Censo escolar no estado de São Paulo (1999-2008) – Alunos das Escolas Estaduais
Fonte: INEP (Modificado)

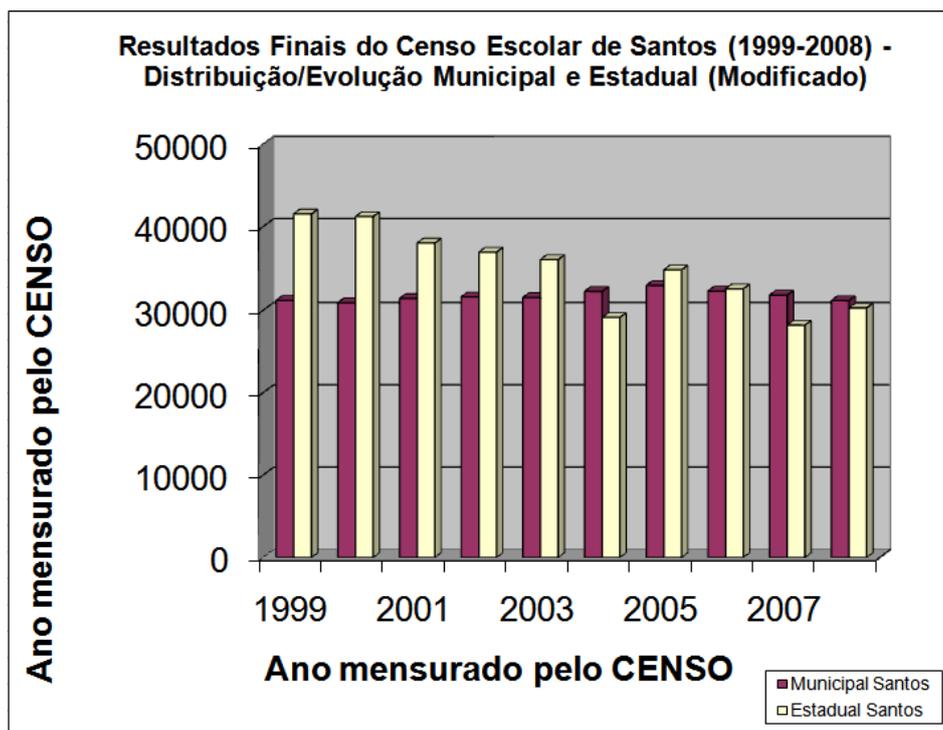


Gráfico 11 - Resultados Finais do Censo Escolar de Santos (1999-2008) - Distribuição/Evolução municipal e estadual
Fonte: INEP (Modificado)

As entrevistas realizadas com as gestoras da educação revelam que as mesmas, embora tenham admitido conhecer a realidade que lhes foi mostrada em relação aos dados de demanda, apresentaram respostas que evidenciaram em alguns momentos a preocupação de que essa realidade merece atenção especial. Mais do que isso, quando questionadas sobre o papel do sistema de ensino em relação a esta questão e a outras que se apresentem prementes apresentaram respostas evasivas, cada qual mais voltada à rede de ensino que administra.

A gestora da rede estadual de ensino se refere às políticas de descentralização na educação afirmando que os avanços têm se dado na universalização do atendimento da Educação Básica na cidade, atendimento esse que se dá em colaboração com a rede municipal de ensino. Do grupo que planeja e organiza o atendimento na cidade fazem parte supervisores e diretores representantes da rede estadual e municipal de ensino.

Já a gestora da educação municipal diz se sentir segura em relação à questão da cidade ter seu sistema de ensino, afirma que isso proporciona à cidade

uma autonomia e independência para resolver mais rapidamente suas questões educacionais.

“Ele me dá autonomia de reformular a rede inteira, de transformar a própria escola da rede ... somos uma das primeiras cidades a ter o Ensino Fundamental de nove anos porque reformulamos aqui... o sistema me favorece a tomar iniciativas, resolvo coisas que às vezes são gritantes e antes ficavam na burocracia, esperando que o Estado liberasse.”

Quando insistido no papel do sistema municipal de ensino, se não era o momento de dialogar com os demais gestores propondo não só uma reflexão sobre para onde caminha o atendimento na rede pública de Santos, mas o de uma solução conjunta, obteve-se como resposta:

“A minha prática é essa, vou a São Paulo no gabinete do Secretário de Estado da Educação e discuto de igual para igual, porém me sinto segura a partir de que tenho uma legislação (sistema de ensino) que me permite isso... não preciso ficar perguntando se posso ou não fazer, a partir do momento que você é sistema você tem a segurança legal.”

O que parece ficar evidenciado é que, embora a cidade conte com um gestor da educação que representa a Secretaria Estadual de Educação do Estado, a gestora municipal se dirige também a SEESP. A ausência de autonomia das Diretorias Regionais de Ensino já revelada em pesquisas³¹ deve ser considerada como fator relevante para esse procedimento.

A análise da gestora do Conselho Municipal de Ensino revela o conhecimento dos dados apresentados, destacando o processo de colaboração com o Estado e apontando uma outra realidade presente na região.

“Também os municípios vizinhos passaram a ter um número de escolas e atendimento maiores, as crianças que antes eram atendidas aqui no município de Santos porque os pais trabalhavam

³¹ Ver TAVARES, Elisabeth dos Santos. A proposta de descentralização no sistema educativo do Estado de São Paulo: um modelo de gestão para as diretorias de ensino: do discurso às práticas. Dissertação de mestrado, PUCSP, 2003.

aqui, principalmente as mães no município de Santos,... agora são atendidas no município delas.”

Há por parte da gestora municipal uma preocupação com os jovens da faixa etária entre 14 e 15 anos de idade, antes mesmo de mostrarmos os dados relativos a essa faixa etária sobre a diminuição brusca da matrícula no Ensino Médio regular. A manifestação foi no sentido de que como a cidade mantém uma escola profissionalizante de longa data, tradicional, esta passou a ser sede de salas descentralizadas para se levar a educação profissional a esses jovens nos diferentes bairros, especialmente àqueles em que residem pessoas de menor renda.

“Temos alguns cursos profissionalizantes, também, com a Fundação Paula Souza, já temos o curso de Petróleo e Gás em parceria com a Petrobrás e faremos, na antiga Escola Docas de Santos, um novo prédio para uma escola que será mantida pela FIESP em parceria conosco, de tempo integral, voltada para a Educação Profissional.”

Fica evidente que não só há a preocupação com esses jovens, mas medidas já vêm sendo tomadas para garantir não só a escolaridade, como também uma profissionalização. Nota-se, também, que estas ações estão embricadas nas competências do Sistema Municipal de Ensino, que, além de se organizar com sua própria rede, não pode abdicar de envidar esforços para a erradicação das demandas educacionais da cidade.

“Outra discussão importante é que o maior número de jovens depois dos 14 anos fica sem nada, e essa é a época da violência, das drogas, dos 15 aos 20 anos 30% desses jovens estão sem nada, sem emprego, sem escola. Por que isso? No Congresso Nacional tramita proposição para a obrigatoriedade de estudos dos 4 aos 17 anos, ... então o Estado será obrigado a cuidar desse jovem.”

Relatando várias situações de fechamento de escolas estaduais na cidade, ou de períodos ociosos, a gestora municipal demonstra que enquanto o Estado não fizer a parte dele o sistema municipal de ensino vem enfrentando esse desafio, chamando a atenção que somente quando houver a obrigatoriedade é que o Estado cuidará.

Quanto aos dados apresentados referentes ao Ensino Médio, a gestora estadual afirma que a SEESP tem estabelecido políticas para dar atendimentos prioritários, que a universalização do Ensino Médio está se dando de forma gradativa, conforme prevê a L.D.B.

A gestora do Conselho Municipal de Ensino aponta como possibilidade da rede estadual estar “supletivando” o Ensino Médio, talvez, por próprio interesse.

“Talvez para atender essa população que está na fase de empregabilidade e que precisa ter uma escolarização, para atender essa demanda, talvez haja necessidade de supletivar.”

Indagada se com esta posição a SEESP estaria “descongestionando” o sistema de ensino, acelerando a escolaridade dos alunos, a gestora do Conselho Municipal de Ensino assim se coloca:

“Quero crer, particularmente, que não seja com esse objetivo, porque desta forma estariam abolindo neste momento um problema e criando futuramente outro, o que na verdade já vem ocorrendo, o aluno está chegando ao ensino superior com grandes defasagens de aprendizagem.”

Quando da apresentação dos dados relativos à Educação Infantil, responsabilidade exclusiva do município, a gestora aponta que na faixa etária de zero a 3 anos de idade, a cidade tem em “lista de espera” de 200 a 300 crianças que será erradicada pela construção de uma nova creche. Afirma a gestora que os principais parceiros do sistema municipal de ensino no atendimento às crianças dessa faixa etária têm sido as entidades conveniadas, que mediante repasse de recursos (per capita aluno) presta atendimento de acordo com as orientações da Secretaria Municipal da Educação e sob a sua supervisão.

Em relação ao Ensino Fundamental evidencia-se outra polêmica. Ao apresentar à gestora municipal os dados dos anos iniciais da matrícula nesse nível de ensino a mesma foi categórica, vai assumir integralmente essa demanda, até por conta de que o Estado ainda mantém o Ensino Fundamental organizado em oito séries. Neste ano de 2009 já não há mais atendimento no 1º ano nas escolas estaduais da cidade, ocorrendo somente na rede pública municipal.

Mas, ao se aprofundar a discussão do atendimento nos anos finais do Ensino Fundamental, a gestora demonstra certa indignação em relação ao atendimento prestado pela rede estadual de ensino que tem partido para a Educação de Jovens e Adultos.

“Essa é uma política do estado, você cai em cima do estado dizendo que ele não está atendendo, ele diz que está atendendo no supletivo, é um custo menor... e passamos a ser pressionados pela população para que se abram mais escolas municipais nessa faixa”.

Por sua vez, a gestora estadual ao defender a gestão compartilhada da educação chama a atenção para que esse compartilhar se dê, de fato, não só em relação aos equipamentos, aos prédios, pelos quais o município têm demonstrado interesse, mas também no atendimento a todas as crianças, como nas escolas municipais, com uniformes, funcionários etc.

Demonstrando conhecer que a questão da demanda é uma questão equacionada na cidade, não desconhece que é preciso qualificar esse atendimento. Defende a gestora, em razão da estabilização da entrada de alunos no sistema de ensino, que se dêem condições para que as crianças e jovens ampliem o período de permanência na escola.

“Nós educadores, sabemos que o lugar da criança é na escola, sabemos como se dá isso, o dia inteiro com escolas bonitas, agradáveis e uma aprendizagem por meio de diferentes linguagens, música, pintura, artes,... aprendizagem de outras línguas,... essa visão de que criança tem que ficar mais tempo na escola é uma visão mais nova e que a cidade como a nossa está preparada para isso, daí o nosso projeto Escola Total.”

O programa Escola Total é um programa da Prefeitura de Santos que amplia o tempo de permanência dos alunos das unidades municipais de ensino em atividades educativas nas áreas de cultura, artes e esportes.

No período em que os estudantes não estão em aulas formais, podem participar de cursos variados, oferecidos em parceria com universidades, sociedades de bairros, sindicatos, igrejas e clubes.

O programa tem como objetivo promover a inclusão educacional e social dos alunos, democratizando o acesso à cultura, à arte, ao esporte e à preparação para o trabalho, contribuindo para o fortalecimento da sua autoestima e o sentimento de identidade com o grupo e com a cidade, além de melhorar sua saúde e o rendimento escolar. Visa, ainda, minimizar a exposição das crianças e adolescentes a situações de risco social, ocupando o seu tempo ocioso.

Além dos núcleos ativados atendendo cerca de 4.600 crianças, há as escolas municipais de período integral, com a obrigatoriedade da permanência dos alunos por todo o período. Nas escolas em que se implantou a jornada ampliada, os núcleos, os alunos são selecionados e participam de atividades realizadas também em equipamentos públicos próximos à escola em que a criança ou o jovem está matriculado.

A Secretaria Municipal de Educação vem proporcionando essa maior permanência dos alunos por meio de oficinas realizadas nas escolas, orientadas por professores especialmente selecionados para atuar no projeto. Embora seja questionada pelos professores da rede municipal, essa seleção específica é apontada pela gestora como um mecanismo que permite controle sobre a qualidade, já que a cada três meses é realizada uma avaliação se o trabalho está sendo desenvolvido de acordo com o projeto.

Há de se ressaltar que o programa Escola Total atende alunos da rede municipal de ensino. Então caberia a pergunta: Se há preocupação da parte dos gestores municipais em relação à inclusão educacional e social das crianças e jovens, seriam elas só as da rede municipal de ensino? Como se processa esta preocupação se considerarmos as competências e atribuições do Sistema Municipal de Ensino?

Assim, a gestora estadual se posiciona que *“... o município acaba por privilegiar parte dos estudantes, não faz uma política para as crianças e jovens da cidade.”* Ao se referir ao município o faz não se referindo ao Sistema Municipal de Ensino, mas como governo municipal.

Apontada pela gestora municipal, a formação dos professores representa uma outra demanda, considerada prioritária, neste momento.

“A maior demanda que temos hoje é a formação de professores para um projeto de qualidade na educação, apesar de Santos estar acima do IDEB, isso não me satisfaz, a nossa média é 5 e a nível de Brasil é 4,2. ... o governo federal já detectou isso também, vai fazer formação. A Secretaria da Educação realiza todo mês mais de 30 cursos de capacitação, temos uma Escola de Formação Continuada, mas mesmo assim temos que melhorar muito”.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo Inep em 2007 e reúne num só indicador dois conceitos relevantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Segundo o Ministério da Educação, o IDEB

agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do INEP a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do INEP, o SAEB – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios.³²

Segundo o MEC, o que se pretende é que com o Ideb se ampliem as possibilidades de mobilização da sociedade em favor da educação, uma vez que o índice é comparável nacionalmente e expressa em valores os resultados mais importantes da educação: aprendizagem e fluxo. Com uma pontuação de zero a dez é um importante condutor de políticas públicas em favor da qualidade da educação tanto no âmbito nacional, como nos estados, municípios e escolas. Por meio dele pode-se identificar um diagnóstico atualizado da situação educacional bem como se projetar o estabelecimento de metas a serem alcançadas.

É, ainda, segundo o Ministério da Educação, a ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação Básica, que estabelece,

³² INEP. Disponível em: <<http://portalideb.inep.gov.br/index>> Acessado em 22 set. 2009.

como meta, que em 2022 o Ideb do Brasil seja 6,0 – média que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável a dos países desenvolvidos... em termos numéricos, isso significa evoluir da média nacional 3,8, registrada em 2005...na primeira fase do ensino fundamental.

O INEP estabeleceu parâmetros técnicos de comparação entre a qualidade dos sistemas de ensino do Brasil com os de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, ou seja, a referência à OCDE é parâmetro técnico em busca da qualidade, e não um critério externo às políticas públicas educacionais desenvolvidas pelo MEC, no âmbito da realidade brasileira.

As metas intermediárias para o Ideb em todas as esferas foram calculadas pelo Inep no âmbito do programa de metas fixadas pelo Compromisso Todos pela Educação, eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação, que trata da educação básica. A lógica é a de que para que o Brasil chegue à média 6,0 em 2021, período estipulado tendo como base a simbologia do bicentenário da Independência em 2022, cada sistema deve evoluir segundo pontos de partida distintos, e com esforço maior daqueles que partem em pior situação, com um objetivo implícito de redução da desigualdade educacional.

Todos os municípios brasileiros já aderiram ao compromisso de atingirem as metas, como a alfabetização de todas as crianças até, no máximo, oito anos de idade.

De fato, os resultados do Ideb estão sendo considerados como diagnóstico importante na maior demanda considerada pela gestora, a formação dos professores.

Aponta, ainda, a gestora municipal a necessidade de uma imersão dos professores para que o processo de formação possa, efetivamente, atender às necessidades atuais. Relata que entende que essa formação não deva se dar somente na área de conhecimento em que cada professor atua, mas que dê conta de devolver aos professores a paixão por ensinar e isso implica uma formação que

envolve questões presentes na área da psicologia, das ciências sociais e da didática.

Demonstram-se pela Tabelas 8 os Resultados e Metas do IDEB 2005 e 2007 e Projeções para o BRASIL, para o Ensino Fundamental, séries iniciais, Ensino Fundamental, séries finais e para o Ensino Médio.

Os dados referem-se às redes públicas federal, estadual, municipal e à rede privada. O resultado da rede pública federal no Ensino Fundamental, tanto nas séries iniciais como nas finais, é superior a todos os demais. No Ensino Médio mantém o melhor desempenho acompanhado pela rede privada, os resultados são idênticos.

O desempenho a seguir é o das redes estaduais e, por fim, das redes municipais.

	Anos Iniciais do Ensino Fundamental				Anos Finais do Ensino Fundamental				Ensino Médio			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2005	2007	2007	2021	2005	2007	2007	2021	2005	2007	2007	2021
TOTAL	3,8	4,2	3,9	6	3,5	3,8	3,5	5,5	3,4	3,5	3,4	5,2
Dependência Administrativa												
Pública	3,6	4	3,6	5,8	3,2	3,5	3,3	5,2	3,1	3,2	3,1	4,9
Federal	6,4	6,2	6,4	7,8	6,3	6,1	6,3	7,6	5,6	5,7	5,6	7
Estadual	3,9	4,3	4	6,1	3,3	3,6	3,3	5,3	3	3,2	3,1	4,9
Municipal	3,4	4	3,5	5,7	3,1	3,4	3,1	5,1	2,9	3,2	3	4,8
Privada	5,9	6	6	7,5	5,8	5,8	5,8	7,3	5,6	5,6	5,6	7

Tabela 8 - Resultado e Metas - IDEB 2005, 2007 e Projeções para o BRASIL
Fonte: Saeb e Censo Escolar.

Na Tabela 9, estão dispostos os Resultados e Metas do IDEB 2005 e 2007 e Projeções para a rede estadual de São Paulo e, logo abaixo, os Resultados e Metas do IDEB 2005 e 2007 da cidade de Santos.

Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	4,5	4,7	4,6	4,9	5,3	5,5	5,8	6,1	6,3	6,6
Anos Finais	3,8	4	3,8	4	4,2	4,6	5	5,3	5,5	5,8
Ensino Médio	3,3	3,4	3,3	3,4	3,6	3,9	4,2	4,6	4,9	5,1

Tabela 9 - Resultado e Metas - IDEB 2005, 2007 e Projeções para rede Estadual de São Paulo
Fonte: Saeb e Censo Escolar.

Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	4,4	5	4,4	4,8	5,2	5,4	5,7	6	6,2	6,5
Anos Finais	4,1	4,3	4,2	4,3	4,6	5	5,3	5,6	5,8	6,1

Tabela 10 - Resultado e Metas - IDEB 2005, 2007 e Projeções para rede Municipal – Santos
Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar

Se comparados os dados, os resultados gerais apresentados tanto em 2005 como em 2007 estão muito próximos, consideradas as duas redes públicas, a estadual e a municipal. As tabelas 11 e 12, a seguir, demonstram claramente o que se afirma.

No entanto, ao verificarmos o resultado individual das escolas em ambos os segmentos do Ensino Fundamental, séries iniciais e finais, vamos identificar grandes diferenças entre escolas da rede estadual e municipal da cidade, conforme demonstram as tabelas 13 e 14, logo a seguir.

Ensino Fundamental Regular - Séries Iniciais (Até a 4ª série)

Taxa de Aprovação, Prova Brasil, IDEB e Projeções por Município e Rede 2005 e 2007

Sigla da UF	Código do Município	Nome do Município	Rede	Taxa de Aprovação -2005					Taxa de Aprovação -2007					Nota Prova Brasil - 2005		Nota Prova Brasil - 2007		Projeções															
				SI a 4ª	SI	1ª	2ª	3ª	4ª	Indicador de Rendimento (P)	SI a 4ª	SI	1ª	2ª	3ª	4ª	Indicador de Rendimento (P)	Matemática	Língua Portuguesa	Nota Média Padronizada (N)	Matemática	Língua Portuguesa	Nota Média Padronizada (N)	IDEB 2005 (N x P)	IDEB 2007 (N x P)	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
				SP	3548500	SANTOS	Estadual	88,3	-	87,3	89,4	92,7	76,3	0,86	94,7	85,7	95,1	92,6	98,5	93,4	0,93	182,40	164,20	4,43	189,55	172,99	4,73	3,8	4,4	3,9	4,2	4,6	4,9
SP	3548500	SANTOS	Municipal	89,9	-	85,0	88,4	91,5	94,3	0,90	93,7	98,2	96,2	85,8	98,0	93,3	0,94	187,40	183,40	4,87	205,11	188,17	5,30	4,4	5,0	4,4	4,8	5,2	5,4	5,7	6,0	6,2	6,5
SP	3548500	SANTOS	Pública	89,8	-	85,2	88,5	91,6	93,9	0,90	93,7	98,2	96,0	86,2	98,0	93,3	0,94	187,40	183,00	4,87	204,03	187,12	5,26	4,4	5,0	4,4	4,8	5,2	5,4	5,7	6,0	6,2	6,5

Tabela 11 – Taxa de Aprovação, Prova Brasil, IDEB e Projeções por Município e Rede (2005-2007)

Fonte: IDEB

Ensino Fundamental Regular - Séries Finais (5ª a 8ª série)

Taxa de Aprovação, Prova Brasil, IDEB e Projeções por Município e Rede 2005 e 2007

Sigla da UF	Código do Município	Nome do Município	Rede	Taxa de Aprovação -2005					Taxa de Aprovação -2007					Nota Prova Brasil - 2005		Nota Prova Brasil - 2007		Projeções													
				5ª a 8ª	5ª	6ª	7ª	8ª	Indicador de Rendimento (P)	5ª a 8ª	5ª	6ª	7ª	8ª	Indicador de Rendimento (P)	Matemática	Língua Portuguesa	Nota Média Padronizada (N)	Matemática	Língua Portuguesa	Nota Média Padronizada (N)	IDEB 2005 (N x P)	IDEB 2007 (N x P)	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
				SP	3548500	SANTOS	Estadual	85,5	88,5	88,8	89,4	76,5	0,85	89,0	91,3	92,0	91,1	82,6	0,89	237,30	225,50	4,38	250,26	238,98	4,82	3,7	4,3	3,8	3,9	4,2	4,6
SP	3548500	SANTOS	Municipal	84,9	78,9	85,2	87,1	91,1	0,85	82,4	79,3	81,0	81,7	89,2	0,83	254,70	236,20	4,85	260,03	248,57	5,14	4,1	4,3	4,2	4,3	4,6	5,0	5,3	5,6	5,8	6,1
SP	3548500	SANTOS	Pública	85,3	84,6	87,5	88,7	80,5	0,85	86,7	86,5	87,7	87,7	84,5	0,87	241,30	228,00	4,49	253,18	241,85	4,92	3,8	4,3	3,9	4,0	4,3	4,7	5,1	5,3	5,5	5,8

Tabela 12 – Taxa de Aprovação, Prova Brasil, IDEB e Projeções por Município e Rede (2005-2007)

Fonte: IDEB

Município de Santos - Ensino Fundamental Regular - Séries Iniciais (Até a 4ª série)

Taxa de Aprovação, Prova Brasil, IDEB e Projeções por Escola - 2005 e 2007

Sigla da UF	Nome da Escola	Rede	Taxa de Aprovação -2005					Taxa de Aprovação -2007					Nota Prova Brasil - 2005		Nota Prova Brasil - 2007		Projeções															
			SI a 4ª	SI	1ª	2ª	3ª	4ª	Indicador de Rendimento (P)	SI a 4ª	SI	1ª	2ª	3ª	4ª	Indicador de Rendimento (P)	Matemática	Língua Portuguesa	Nota Média Padronizada (N)	Matemática	Língua Portuguesa	Nota Média Padronizada (N)	IDEB 2005 (N x P)	IDEB 2007 (N x P)	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
			SP	BRAZ CUBAS	Estadual	-	-	-	-	-	-	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1,00	-	-	-	192,13	174,40	4,80	-	4,8	-	5,2	5,6	5,8	6,1	6,3
SP	ALZIRA MARTINS LICHTI PROFA	Estadual	-	-	-	-	-	-	89,8	50,0	91,0	94,6	93,7	84,2	0,78	-	-	-	172,03	161,03	4,17	-	3,3	-	3,7	4,1	4,4	4,6	4,9	5,2	5,5	
SP	JOAO OCTAVIO DOS SANTOS	Estadual	-	-	-	-	-	-	97,1	100,0	95,1	95,9	100,0	100,0	0,98	-	-	-	200,06	180,35	5,06	-	5,0	-	5,3	5,7	6,0	6,2	6,5	6,7	6,9	
SP	ZULMIRA CAMPOS PROFA	Estadual	-	-	-	-	-	-	87,7	100,0	91,3	95,5	94,1	73,1	0,90	-	-	-	194,23	180,21	4,95	-	4,4	-	4,8	5,2	5,5	5,8	6,0	6,3	6,5	
SP	AUXILIADORA DA INSTRUCAO UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	86,0	-	89,5	83,1	86,5	84,9	0,86	94,3	98,7	96,6	89,4	93,3	95,0	0,94	196,39	188,39	5,14	208,99	191,27	5,43	4,4	5,1	4,5	4,8	5,2	5,5	5,7	6,0	6,3	6,5
SP	BARAO DO RIO BRANCO UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	94,1	-	87,3	96,0	93,6	98,6	0,94	94,8	97,9	96,4	88,4	99,2	95,5	0,95	204,08	202,97	5,55	212,58	199,55	5,65	5,2	5,4	5,3	5,6	5,9	6,2	6,4	6,6	6,9	7,1
SP	CIDADE DE SANTOS UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	94,3	-	93,1	90,4	97,1	96,3	0,94	95,3	98,9	89,7	92,2	98,2	94,7	0,95	202,08	201,22	5,48	222,41	205,02	5,94	5,2	5,6	5,2	5,5	5,9	6,1	6,4	6,6	6,8	7,0
SP	FERNANDO COSTA DR UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	92,6	-	89,1	95,9	90,2	94,4	0,92	95,5	100,0	98,5	88,8	99,2	96,4	0,96	180,54	169,99	4,50	205,59	191,09	5,36	4,2	5,2	4,2	4,6	5,0	5,2	5,5	5,8	6,0	6,3
SP	JOSE GENESIO IRMAO UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	92,5	-	91,9	80,0	95,9	94,2	0,90	91,8	100,0	90,4	82,8	100,0	80,6	0,90	186,61	185,69	4,90	199,43	178,90	5,02	4,4	4,5	4,5	4,8	5,2	5,5	5,7	6,0	6,3	6,5
SP	LOURDES ORTIZ UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	94,8	-	91,5	94,4	93,4	97,8	0,94	97,2	100,0	91,9	99,0	98,6	95,0	0,97	191,23	187,97	5,03	217,53	196,27	5,68	4,7	5,5	4,8	5,1	5,5	5,8	6,0	6,3	6,5	6,7
SP	MARTINS FONTES UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	-	-	-	-	-	-	85,9	97,0	90,9	77,4	89,8	83,6	0,87	-	-	-	176,68	164,05	4,32	-	3,8	-	4,2	4,6	4,9	5,1	5,4	5,7	6,0	
SP	OLAVO BILAC UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	93,5	-	85,0	93,1	98,6	96,9	0,93	93,4	97,7	95,5	90,8	96,2	90,8	0,94	195,17	197,04	5,27	228,92	206,72	6,09	4,9	5,7	5,0	5,3	5,7	5,9	6,2	6,4	6,6	6,9
SP	LEONARDO NUNES PADRE UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	91,9	-	84,6	87,6	96,9	98,4	0,91	96,9	99,1	99,0	90,9	99,6	97,8	0,97	183,24	177,70	4,69	199,63	183,10	5,10	4,3	5,0	4,4	4,7	5,1	5,4	5,6	5,9	6,2	6,4
SP	PEDRO II UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	94,5	-	93,2	97,3	96,3	91,7	0,95	93,0	-	95,7	88,7	95,8	93,3	0,93	191,48	184,90	4,98	216,20	198,70	5,70	4,7	5,3	4,8	5,1	5,5	5,7	6,0	6,2	6,5	6,7
SP	MARIO DE ALMEIDA ALCANTARA UNID. MUN. DE EDUC	Municipal	83,6	-	72,3	82,5	83,5	93,5	0,82	87,1	95,1	94,3	74,6	100,0	86,8	0,89	177,55	171,96	4,48	189,15	171,92	4,70	3,7	4,2	3,8	4,1	4,5	4,8	5,1	5,4	5,6	5,9
SP	JOSE CARLOS AZEVEDO JR DR UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	87,9	-	84,3	90,6	80,0	97,9	0,88	89,5	96,2	100,0	70,2	98,4	89,7	0,90	182,59	182,30	4,76	197,35	176,61	4,94	4,2	4,4	4,2	4,6	5,0	5,3	5,5	5,8	6,1	6,3
SP	VINTE E OITO DE FEVEREIRO UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	84,3	-	85,1	83,5	80,5	88,9	0,84	90,2	99,2	98,5	80,7	97,8	85,3	0,92	182,65	178,30	4,69	199,65	183,25	5,11	4,0	4,7	4,0	4,4	4,8	5,1	5,3	5,6	5,9	6,1
SP	EDMEA LADEVIG UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	89,0	-	89,1	90,6	89,6	86,7	0,89	91,8	89,2	89,3	98,3	100,0	86,3	0,92	212,70	205,23	5,75	214,63	195,09	5,61	5,1	5,2	5,2	5,5	5,9	6,1	6,3	6,6	6,8	7,0
SP	MARIA LUIZA ALONSO SILVA UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	93,1	-	84,9	96,3	94,5	96,9	0,93	92,0	98,5	93,0	80,0	99,2	93,9	0,92	203,85	203,45	5,55	218,99	203,24	5,84	5,2	5,4	5,2	5,5	5,9	6,1	6,4	6,6	6,8	7,0
SP	DOCAS DE SANTOS UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	87,1	-	88,3	81,7	82,3	97,8	0,87	95,2	100,0	100,0	91,4	99,0	90,7	0,96	185,36	183,66	4,84	198,18	185,89	5,13	4,2	4,9	4,3	4,6	5,0	5,3	5,6	5,8	6,1	6,3
SP	GOTA DE LEITE UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	90,6	-	87,5	90,8	91,6	92,5	0,91	96,0	100,0	100,0	88,9	97,9	96,9	0,97	198,57	201,73	5,42	217,12	202,60	5,79	4,9	5,6	5,0	5,3	5,7	5,9	6,2	6,4	6,6	6,9
SP	FLORESTAN FERNANDES PROF. UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	94,8	-	85,5	94,2	98,8	100,0	0,94	95,2	100,0	93,1	84,8	100,0	99,3	0,95	220,74	216,63	6,12	220,18	205,12	5,90	5,8	5,6	5,8	6,1	6,4	6,7	6,9	7,1	7,3	7,4
SP	DINO BUENO DR UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	85,7	-	74,6	89,5	89,6	88,3	0,85	93,4	99,2	90,0	81,5	97,4	98,2	0,93	186,76	187,48	4,94	224,19	207,22	6,01	4,2	5,6	4,3	4,6	5,0	5,3	5,5	5,8	6,1	6,3
SP	OSWALDO JUSTO UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	87,0	-	83,7	86,9	84,3	98,2	0,88	90,8	98,9	96,2	79,3	97,4	89,0	0,92	180,86	169,27	4,49	184,40	168,52	4,55	4,0	4,2	4,0	4,4	4,8	5,0	5,3	5,6	5,9	6,1
SP	MARIA DE LURDES BERNAL PROFA UNID. MUN. DE EDUC	Municipal	95,2	-	92,2	93,6	97,2	98,5	0,95	96,5	100,0	100,0	88,4	100,0	98,3	0,97	178,81	174,46	4,55	188,66	166,00	4,58	4,3	4,5	4,4	4,7	5,1	5,4	5,7	5,9	6,2	6,4
SP	WALDERY DE ALMEIDA PROF. UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	93,6	-	86,1	91,3	96,5	97,9	0,93	92,7	-	96,9	87,9	98,2	92,7	0,94	199,25	194,82	5,31	202,96	185,25	5,21	4,9	4,9	5,0	5,3	5,7	5,9	6,2	6,4	6,6	6,9
SP	EMILIA MARIA REIS PROFA. UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	92,4	-	87,2	90,2	95,0	96,6	0,92	93,0	97,5	97,3	81,6	97,7	91,8	0,93	175,98	166,40	4,35	207,10	190,18	5,37	4,0	5,0	4,1	4,4	4,8	5,1	5,4	5,6	5,9	6,2
SP	ANTONIO DEMOSTENES DE S. BRITO UNID. MUN. DE EDUC	Municipal	95,9	-	89,9	93,5	###	99,2	0,95	94,8	99,2	100,0	83,1	98,0	98,0	0,95	188,52	183,31	4,89	228,81	212,06	6,19	4,7	5,9	4,7	5,1	5,5	5,7	6,0	6,2	6,5	6,7
SP	AVELINO DA PAZ VIEIRA PROF. UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	82,6	-	78,9	73,7	86,8	92,5	0,82	88,7	93,1	88,2	77,8	94,2	92,1	0,89	178,68	179,80	4,64	187,09	174,10	4,70	3,8	4,2	3,9	4,2	4,6	4,9	5,2	5,5	5,8	6,0
SP	PEDRO CRESCENTI PROF. UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	86,5	-	78,5	87,1	90,6	90,7	0,86	96,1	97,1	98,5	92,4	99,5	95,0	0,96	163,96	158,34	3,97	180,74	163,98	4,39	3,4	4,2	3,5	3,8	4,3	4,5	4,8	5,1	5,4	5,7
SP	JOSE DA COSTA SILVA SOBRINHO UNID. MUN. DE EDUC	Municipal	74,4	-	72,9	59,2	82,9	84,0	0,73	93,2	97,7	92,4	83,1	100,0	97,1	0,94	182,30	175,11	4,63	209,38	179,66	5,23	3,4	4,9	3,5	3,8	4,2	4,5	4,8	5,1	5,4	5,7
SP	RICARDO SAMPAIO CARDOSO UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	81,1	-	85,4	71,4	77,6	91,7	0,81	94,3	100,0	100,0	79,4	98,1	89,8	0,93	169,39	161,65	4,14	181,61	165,33	4,44	3,3	4,1	3,4	3,7	4,2	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6
SP	THEREZINHA DE JESUS S PIMENTEL UNID. MUN. DE EDUC	Municipal	89,7	-	86,2	83,4	90,4	95,4	0,89	91,7	98,6	97,7	81,1	97,8	95,3	0,94	182,30	178,06	4,68	196,11	181,78	5,01	4,1	4,7	4,2	4,6	5,0	5,2	5,5	5,8	6,0	6,3
SP	DOS ANDRADAS UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	-	-	-	-	-	-	93,4	100,0	100,0	92,2	93,3	82,4	0,93	-	-	-	200,80	189,44	5,24	-	4,9	-	5,3	5,6	5,9	6,1	6,4	6,6	6,8	
SP	EMILIO JUSTO DEPUTADO	Estadual	-	-	-	-	-	-	98,3	100,0	98,2	97,1	100,0	98,2	0,99	-	-	-	185,87	168,78	4,58	-	4,5	-	4,9	5,3	5,6	5,8	6,1	6,3	6,6	

Tabela 13 - Taxa de Aprovação, Prova Brasil, IDEB e Projeções por Escola - 2005 e 2007

Fonte: IDEB

Município de Santos - Ensino Fundamental Regular - Séries Finais (5ª a 8ª série)

Taxa de Aprovação, Prova Brasil, IDEB e Projeções por Escola - 2005 e 2007

Sigla da UF	Nome da Escola	Rede	Taxa de Aprovação -2005					Taxa de Aprovação -2007					Nota Prova Brasil - 2005			Nota Prova Brasil - 2007			Projeções											
			5ª a 8ª	5ª	6ª	7ª	8ª	Indicador de Rendimento (P)	5ª a 8ª	5ª	6ª	7ª	8ª	Indicador de Rendimento (P)	Matemática	Língua Portuguesa	Nota Média Padronizada (N)	Matemática	Língua Portuguesa	Nota Média Padronizada (N)	IDEB 2005 (N x P)	IDEB 2007 (N x P)	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
SP	AZEVEDO JUNIOR	Estadual	-	-	-	-	-	-	93,6	97,6	98,2	95,3	84,3	0,93	-	-	-	270,55	248,88	5,32	-	5,0	-	5,1	5,4	5,8	6,1	6,3	6,5	6,7
SP	CESARIO BASTOS DR	Estadual	-	-	-	-	-	-	87,5	80,3	95,2	91,0	84,5	0,87	-	-	-	242,06	228,13	4,50	-	3,9	-	4,1	4,4	4,8	5,2	5,4	5,6	5,9
SP	SAO LEOPOLDO VISCONDE DE	Estadual	-	-	-	-	-	-	83,1	80,5	88,6	90,4	76,0	0,83	-	-	-	249,03	237,60	4,78	-	4,0	-	4,2	4,4	4,8	5,2	5,5	5,7	5,9
SP	DOS ANDRADAS	Estadual	-	-	-	-	-	-	81,8	91,7	87,9	76,3	78,1	0,83	-	-	-	251,88	241,78	4,89	-	4,1	-	4,2	4,5	4,9	5,3	5,5	5,8	6,0
SP	LUIZA MACUCO DONA	Estadual	-	-	-	-	-	-	97,4	97,2	99,0	99,1	94,4	0,97	-	-	-	261,86	257,68	5,33	-	5,2	-	5,4	5,6	6,0	6,3	6,5	6,7	6,9
SP	BENEVENUTO MADUREIRA PROF	Estadual	-	-	-	-	-	-	82,5	96,1	80,3	83,2	75,4	0,83	-	-	-	247,74	234,03	4,70	-	3,9	-	4,1	4,4	4,8	5,1	5,4	5,6	5,9
SP	SUETONIO BITTENCOURT JUNIOR PROF	Estadual	-	-	-	-	-	-	95,1	93,8	96,9	100,0	90,9	0,95	-	-	-	270,14	256,24	5,44	-	5,2	-	5,3	5,6	5,9	6,3	6,5	6,7	6,9
SP	NEVES PRADO MONTEIRO	Estadual	-	-	-	-	-	-	86,8	89,3	96,1	89,5	77,5	0,88	-	-	-	240,31	234,92	4,59	-	4,0	-	4,2	4,5	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
SP	FERNANDO DE AZEVEDO PROF	Estadual	-	-	-	-	-	-	94,8	90,3	97,2	94,6	97,0	0,95	-	-	-	256,30	241,61	4,97	-	4,7	-	4,9	5,1	5,5	5,9	6,1	6,3	6,5
SP	BRAZ CUBAS	Estadual	-	-	-	-	-	-	98,8	98,4	100,0	98,8	98,2	0,99	-	-	-	244,20	234,52	4,65	-	4,6	-	4,8	5,0	5,4	5,8	6,0	6,2	6,4
SP	PAULO FILGUEIRAS JUNIOR DR	Estadual	-	-	-	-	-	-	92,7	93,7	97,2	91,9	87,6	0,92	-	-	-	243,97	242,40	4,77	-	4,4	-	4,6	4,9	5,2	5,6	5,8	6,1	6,3
SP	ALZIRA MARTINS LICHTI PROFA	Estadual	-	-	-	-	-	-	88,4	90,8	85,7	92,3	84,9	0,88	-	-	-	237,88	224,91	4,38	-	3,9	-	4,0	4,3	4,7	5,1	5,3	5,6	5,8
SP	ANTONIO ABLAS FILHO DR	Estadual	-	-	-	-	-	-	94,0	-	96,2	95,5	91,6	0,94	-	-	-	248,73	258,82	5,13	-	4,8	-	5,0	5,3	5,6	6,0	6,2	6,4	6,6
SP	BARNABE	Estadual	-	-	-	-	-	-	85,5	93,2	94,1	93,0	63,2	0,83	-	-	-	254,43	238,15	4,88	-	4,1	-	4,2	4,5	4,9	5,3	5,5	5,8	6,0
SP	MARQUES DE SAO VICENTE	Estadual	-	-	-	-	-	-	92,0	96,0	90,7	90,9	90,2	0,92	-	-	-	263,47	256,68	5,34	-	4,9	-	5,1	5,3	5,7	6,0	6,2	6,5	6,7
SP	FRANCISCO MEIRA PROF	Estadual	-	-	-	-	-	-	88,5	95,9	90,7	91,5	77,1	0,88	-	-	-	229,83	214,46	4,07	-	3,6	-	3,8	4,0	4,4	4,8	5,1	5,3	5,6
SP	JOAO OCTAVIO DOS SANTOS	Estadual	-	-	-	-	-	-	87,2	89,3	93,1	92,0	76,0	0,87	-	-	-	238,60	230,52	4,49	-	3,9	-	4,1	4,4	4,8	5,1	5,4	5,6	5,9
SP	RUY RIBEIRO COUTO DR	Estadual	-	-	-	-	-	-	92,6	96,4	94,7	90,9	84,2	0,91	-	-	-	260,94	240,50	5,02	-	4,6	-	4,8	5,0	5,4	5,8	6,0	6,2	6,4
SP	CLEOBULO AMAZONAS DUARTE PROF	Estadual	-	-	-	-	-	-	81,6	92,5	83,9	87,2	69,0	0,82	-	-	-	257,48	247,24	5,08	-	4,2	-	4,4	4,6	5,0	5,4	5,6	5,9	6,1
SP	OLGA CURY	Estadual	-	-	-	-	-	-	100,0	-	100,0	100,0	100,0	1,00	-	-	-	275,49	259,33	5,58	-	5,6	-	5,7	6,0	6,3	6,6	6,8	7,0	7,2
SP	ZULMIRA CAMPOS PROFA	Estadual	-	-	-	-	-	-	62,1	66,7	58,0	53,4	66,3	0,61	-	-	-	219,26	204,30	3,73	-	2,3	-	2,5	2,8	3,2	3,6	3,9	4,1	4,4
SP	ACACIO PAULA L SAMPAIO UNID MUN DE ED PROFIS	Municipal	-	-	-	-	-	-	100,0	-	-	-	100,0	1,00	-	-	-	247,21	236,33	4,73	-	4,7	-	4,9	5,2	5,5	5,9	6,1	6,3	6,5
SP	CIDADE DE SANTOS UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	84,8	85,5	84,2	85,3	83,8	0,85	80,3	84,5	80,6	77,5	78,0	0,80	262,28	245,24	5,13	271,30	256,34	5,46	4,3	4,4	4,4	4,5	4,8	5,2	5,5	5,8	6,0	6,2
SP	JOSE GENESIO IRMAO UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	92,5	86,7	91,8	96,4	100,0	0,93	92,7	91,2	88,0	93,2	100,0	0,93	252,02	237,38	4,82	261,35	250,55	5,20	4,5	4,8	4,5	4,7	4,9	5,3	5,7	5,9	6,1	6,4
SP	LOURDES ORTIZ UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	87,0	87,9	89,5	80,3	88,6	0,86	80,5	69,8	80,6	87,3	94,2	0,82	284,02	258,18	5,70	290,56	265,15	5,93	4,9	4,9	5,0	5,1	5,4	5,7	6,1	6,3	6,5	6,7
SP	MARTINS FONTES UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	-	-	-	-	-	-	65,7	49,2	62,7	70,4	94,1	0,65	-	-	-	237,43	232,25	4,49	-	2,9	-	3,1	3,4	3,8	4,2	4,4	4,7	5,0
SP	PEDRO II UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	82,7	75,4	84,0	87,4	85,1	0,83	70,1	61,3	71,2	70,1	78,2	0,70	258,17	232,47	4,84	269,29	256,00	5,42	4,0	3,8	4,0	4,2	4,5	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
SP	MARIO DE ALM ALCANTARA PROF UNID. MUN. DE EDUC	Municipal	75,4	73,2	69,9	74,1	90,9	0,76	80,7	76,2	80,6	79,1	94,9	0,82	257,24	236,55	4,90	246,19	235,09	4,69	3,7	3,8	3,8	3,9	4,2	4,6	5,0	5,2	5,5	5,7
SP	JOSE CARLOS AZEVEDO JR DR UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	89,8	93,4	95,1	90,5	73,0	0,87	78,2	78,6	85,4	72,0	76,7	0,78	229,99	222,59	4,21	236,68	228,48	4,42	3,7	3,4	3,7	3,8	4,1	4,5	4,9	5,1	5,4	5,7
SP	VINTE E OITO DE FEVEREIRO UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	77,6	62,4	79,3	87,1	94,8	0,79	79,4	79,7	71,1	77,8	95,5	0,80	256,06	242,97	4,98	248,72	241,37	4,83	3,9	3,9	4,0	4,1	4,4	4,8	5,2	5,4	5,6	5,9
SP	EDMEA LADEVIG UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	83,5	79,7	79,2	82,4	95,3	0,84	76,6	80,5	73,3	73,3	80,3	0,77	248,61	234,46	4,72	260,08	251,85	5,20	3,9	4,0	4,0	4,1	4,4	4,8	5,2	5,4	5,7	5,9
SP	AYRTON SENNA DA SILVA UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	94,3	97,5	93,9	91,1	95,6	0,94	95,3	93,7	96,9	92,3	97,7	0,95	238,55	230,04	4,48	259,90	249,06	5,15	4,2	4,9	4,3	4,4	4,7	5,1	5,4	5,7	5,9	6,1
SP	FLORESTAN FERNANDES PROF. UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	97,9	96,3	98,7	97,5	99,0	0,98	85,6	77,5	85,0	89,6	94,6	0,86	242,58	223,03	4,43	274,26	267,60	5,70	4,3	4,9	4,4	4,5	4,8	5,2	5,5	5,8	6,0	6,2
SP	OSWALDO JUSTO UNID. MUN. DE EDUCACAO	Municipal	67,9	58,6	68,4	76,3	84,1	0,71	93,8	95,9	87,1	95,4	97,8	0,94	238,44	211,67	4,17	249,09	233,02	4,70	2,9	4,4	3,0	3,1	3,4	3,8	4,2	4,4	4,7	5,0
SP	JOSE DA COSTA SILVA SOBRINHO DR UNID. MUN. DE EDUC	Municipal	-	-	-	-	-	-	93,8	92,5	90,6	96,6	100,0	0,95	-	-	-	236,25	224,37	4,34	-	4,1	-	4,3	4,6	5,0	5,3	5,6	5,8	6,0
SP	RICARDO SAMPAIO CARDOSO JUD UNID. MUN. DE EDUC	Municipal	92,2	90,6	89,1	97,1	93,7	0,93	83,9	77,8	84,0	87,2	92,0	0,85	232,48	200,95	3,89	235,63	229,08	4,41	3,6	3,7	3,6	3,8	4,1	4,5	4,8	5,1	5,3	5,6
SP	GRACINDA MARIA FERREIRA PROFA	Estadual	-	-	-	-	-	-	91,3	94,4	97,0	98,4	81,1	0,92	-	-	-	241,09	232,68	4,56	-	4,2	-	4,4	4,7	5,0	5,4	5,6	5,9	6,1
SP	EMILIO JUSTO DEPUTADO	Estadual	-	-	-	-	-	-	92,9	97,3	89,7	92,2	91,3	0,93	-	-	-	242,06	229,92	4,53	-	4,2	-	4,4	4,6	5,0	5,4	5,6	5,9	6,1

Tabela 14 - Taxa de Aprovação, Prova Brasil, IDEB e Projeções por Escola - 2005 e 2007

Os resultados, de fato, não são auspiciosos. Nas séries iniciais do Ensino Fundamental, conforme Tabela XI, os resultados do IDEB apontam escolas com baixo resultado, especialmente uma da rede estadual (IDEB 2007 – 3,3) e outra da rede municipal (IDEB 2005 – 3,3), desempenho abaixo do nível nacional, do nível estadual e municipal que são respectivamente de 3,6 – 4,5 e 4,4.

Nesse nível de ensino, a rede pública de Santos no IDEB 2005, das 35 escolas envolvidas 15 apresentaram desempenho inferior a 4,4, resultado médio da cidade. Já no IDEB 2007, das 35 escolas envolvidas, 18 apresentaram resultados inferiores, embora todas as escolas tenham apresentado melhoria relevante.

Já nas séries finais do Ensino Fundamental, os resultados do IDEB, conforme Tabela XII, apontam escolas com baixo resultado, especialmente uma da rede municipal (IDEB 2005 – 2,9), desempenho abaixo do nível nacional, do nível estadual e municipal que são respectivamente de 3,5 – 3,8 e 4,1.

O quadro anterior, das séries finais, o IDEB 2005, apresenta as 12 escolas envolvidas, das quais 7 apresentaram desempenho inferior a 4,1, resultado médio da cidade. Já no IDEB 2007, das 38 escolas envolvidas 21 apresentaram resultados inferiores a 4,4, média da cidade, embora as escolas participantes do processo anterior, em sua maioria, tenham apresentado melhoria relevante.

A preocupação demonstrada pela gestora municipal, de fato, procede, os resultados da cidade são baixos e requer ações imediatas, uma delas, com certeza a de formação dos professores.

A SEDUC já vem desenvolvendo projetos de formação para os Orientadores Educacionais de Ensino Fundamental – “Refletir para Transformar I”; para os Diretores de Unidade de Ensino – “Formação em Liderança: Gestão x Legislação”; para os Coordenadores Pedagógicos de Educação Infantil – “Tempos de Aprendizagem”; para a Equipe Técnica e Diretores de Entidades Conveniadas – “Estudos sobre legislação educacional - Mód. II”; para Orientadores Educacionais de Educação Infantil – “Refletir para Transformar II”; para Assistentes de Direção – “Gestão Educacional: O papel da escola na sociedade do conhecimento”.

Outros projetos desenvolvidos para os professores, alguns deles por convocação da secretaria e outros por inscrição voluntária do professor, fazem parte da grade da programação da SEDU. A própria estrutura da secretaria no seu Departamento Pedagógico tem uma Coordenadoria de Formação com uma seção específica para a formação continuada e uma Coordenadoria de Políticas Educacionais.

Sabe-se que a formação dos professores deve acompanhar a evolução tecnológica e científica. O que se espera é uma congruência entre a educação que queremos para este novo milênio e a formação de professores, que por si só não resolverá todos os problemas da educação, mas se partirmos da intenção que é a melhoria da educação, ela nos dirá o tipo de professor que queremos ser e ter, bem como o tipo de sociedade que queremos formar. É preciso que digamos a educação que queremos para formar professores que necessitamos, o cenário de hoje exige professores qualificados que ensinem não apenas conhecimento, mas que o façam com grande sensibilidade, compromisso, com os valores da solidariedade, com grande capacidade de dedicação ao ensino, verdadeiros formadores de formadores.

A preocupação com a formação dos professores, apontada pela gestora municipal procede, esta talvez seja a maior demanda não da cidade de Santos, mas do Brasil. No entanto, sabemos que esta situação não se resolverá em curto espaço de tempo, pois o déficit histórico que temos é muito grande e a operacionalização dessas políticas tem deixado a desejar por diferentes fatores.³³

Concordando com a prioridade e necessidade da formação de professores, a gestora estadual acompanha, também, os resultados do IDEB e do IDESP, Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo, indicador de qualidade das séries iniciais (1ª a 4ª séries) e finais (5ª a 8ª séries) do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Considera que diversos projetos de formação de professores, desenvolvidos pela SEESP de forma descentralizada na Diretoria de Ensino de Santos, contam com a adesão dos professores da rede municipal de ensino, pelo

³³ Para ler a respeito vide TAVARES, Elisabeth dos Santos. *A proposta de descentralização no sistema educativo do Estado de São Paulo: um modelo de gestão para as diretorias de ensino: do discurso às práticas*. Dissertação de mestrado, PUCSP, 2003.

fato de que muitos dos professores acumulam o exercício do magistério nas duas redes de ensino.

“Eu vejo que temos os mesmos professores tanto na rede estadual como na municipal, todas as capacitações que a SEDUC oferece aos seus professores acabam por beneficiar a rede estadual de ensino porque a rede é a mesma, os professores são os mesmos e sabemos que os mais interessados acabam levando materiais, compartilhando informações e o maior beneficiado é o aluno, a Rede do Saber é aberta para o município, também.”

Outro destaque feito pela gestora estadual refere-se ao SARESP, Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo, cujos resultados integram o IDESP.

“Penso que um dos caminhos para a investigação sobre as necessidades em relação à formação dos professores é o próprio SARESP, na medida em que por meio dele se identificam as deficiências na aprendizagem dos nossos alunos, Então, penso que a com a participação das escolas municipais agora, e a partir dos resultados, possamos estabelecer políticas locais de formação dos professores em parceria com a SEDUC.”

Ratificando que a SEDUC vem desenvolvendo diversos projetos de formação de professores, a gestora do Conselho Municipal de Educação demonstra certo ceticismo em relação aos objetivos alcançados. Aponta como dificuldade para a organização dessas ações a dificuldade de compatibilizar a disponibilidade de horário dos professores.

“Quando você tira o profissional da sala de aula e traz para outro ambiente, o ideal seria que pudesse ocorrer no seu próprio horário de trabalho. Como isso não ocorre, a secretaria oferece uma formação fora do período de trabalho, mas, às vezes, essa formação não é aproveitada.”

Em outra demonstração de preocupação com a formação dos professores, a gestora municipal, de forma veemente, aponta que temos de dar um choque na questão da formação dos professores.

“Não sei como, porque isso não é somente uma questão de formação dos professores, mas afirmo sempre, em todos os discursos que em primeiro lugar estão as crianças... quero saber se elas estão aprendendo. Temos que resolver esta questão da formação, é urgente, o MEC está investindo muito na formação desse professor também, mas considero que temos que ter ações mais agressivas.”

O direito ao acesso e permanência com sucesso das crianças e jovens significa qualificar o atendimento na cidade de Santos, uma das demandas que se considera relevante. O direito dessas mesmas crianças e jovens de aprender, significa potencializar a formação dos profissionais da área da educação, iniciando-se pelos professores, outra demanda identificada como fundamental.

Os gestores demonstram conhecimento da situação apontada, às vezes não tanto quanto necessário, embora todos tenham dado mostras de compromisso com a garantia do acesso a todas as crianças e com a aprendizagem efetiva, como afirma a gestora municipal.

“Somos uma cidade educadora temos o desafio de melhorar, cada vez mais, a qualidade da educação na cidade, temos uma proposta integradora da vida comunitária que diz respeito não só à administração local, mas também a todo tipo de instituições e associações públicas e privadas, tornando a cidade fonte de educação por meio formal e não-formal. Esse projeto tem como prioridade o investimento cultural e a formação permanente de sua população. Abrangendo as várias áreas de atuação, o programa visa ainda à diminuição das desigualdades sociais, ao respeito à diversidade, à facilitação da afirmação da própria identidade cultural, à formação da identidade coletiva e à construção de um futuro coletivo. São projetos desenvolvidos pela Prefeitura Municipal de Santos que podem ser considerados como ações que representam compromisso com a melhoria da educação de seus habitantes, e a Secretaria da Educação é a protagonista de inúmeros destes projetos.”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa coloca-se na vertente otimista das análises acerca da competência dos Sistemas Municipais de Ensino no atendimento às principais demandas que emergem nas cidades, na área da educação.

Reconhece que o caminho democrático de construção do regime de colaboração entre as instâncias governamentais, conforme previsto na legislação, é longo, mas já feito de progressos.

Defende que se torna imprescindível a criação de mecanismos institucionais capazes de garantir a inclusão de outros segmentos, em especial o da sociedade civil nos espaços de reflexão e decisão das políticas educacionais locais, assim como os conselhos já instituídos, particularmente o Conselho Municipal de Educação.

Um ponto importante em relação ao Conselho Municipal de Educação é o de quebrar o quase monopólio profissional na sua representação, concentrado nos profissionais da área da educação, abrindo espaço para outros segmentos, até como forma de fortalecer o conselho.

Em relação ao funcionamento do conselho, revela-se um excessivo caráter normativo das suas funções, aspecto este que requer o rompimento desses limites técnico burocráticos, requer pensar a educação como um todo para a cidade, especialmente pelo fato de já terem se constituído em Sistema Municipal de Ensino. Os conselhos ampliam a esfera pública e produzem novos padrões de interações entre Estado e sociedade civil, assim é preciso que ele se transforme no alavancador de movimento em defesa da educação pública mobilizando outros atores sociais e políticos para participar dessa arena.

Alguns poderão afirmar que essa hipótese é pequena, devido ao descrédito em que se encontra a educação pública brasileira. No entanto, sabe-se que a ampliação da participação cidadã na direção de uma governabilidade democrática, ainda que tímida, já tem demonstrado que os problemas da educação iniciam pelo desconhecimento dos problemas reais, diagnosticados por pesquisas, e conseqüentemente da ausência de objetivos claros. Desta forma, entende-se que é

papel do Conselho Municipal de Educação conquistar uma autonomia e desenvolver seu papel de articulador das discussões das políticas educacionais locais.

Outro ponto que merece destaque se refere à questão da construção do regime de colaboração entre os sistemas de ensino, histórica entre os educadores e a sociedade brasileira. Que estratégias devem ser adotadas para se construir um sistema definitivo, em especial de financiamento da educação básica no Brasil? Os gestores entrevistados, mesmo afirmando que estão preocupados com as crianças e jovens da cidade, demonstram ainda estarem muito preocupados em fazer o “seu” papel, o que não promoverá a conquista gradativa da autonomia dos sistemas municipais. As demandas educacionais da cidade não se resolverão se esse pensamento assim permanecer, a equalização social jamais ocorrerá se nessa posição permanecerem os gestores.

Assim organizados, tanto o Conselho Municipal de Educação como o Sistema de Ensino Municipal, terão que empenhar esforços para o problema da democratização do acesso e da permanência de crianças e jovens nas escolas, democratização essa que passa pelo direito de aprender, a garantia de aprendizagem dos que frequentam a escola pública, superando-se a atual situação de analfabetismo escolarizado. Os esforços terão que privilegiar a expansão de anos da escolaridade, conforme proposta do próprio Ministério da Educação, muitas vezes essa solução no local pode ser facilmente exequível.

Santos é uma cidade que, por suas características aqui descritas, permite o enfrentamento desse desafio, a superação da universalização no atendimento à Educação Básica permite a universalização com qualidade no atendimento na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, permite a expansão do tempo de permanência das crianças e jovens na escola com carga horária curricular adequada e coerente às necessidades de sólida formação, a expansão de cobertura do Ensino Médio e Profissional, como vem se dando. Mas, para todos! E esse papel cabe, majoritariamente ao Sistema Municipal de Ensino, não o de fazer diretamente, mas o de articular politicamente a viabilidade desta execução.

Assim, como se aponta a necessidade do estabelecimento de relações entre os diagnósticos identificados por meio de pesquisas e a formulação e

implementação de políticas educacionais, a defesa de investimentos na formação dos educadores, como mecanismo de valorização desses profissionais e mecanismo de erradicação da situação em que se encontra o nível de aprendizagem das crianças, também se apresenta como necessário. Essa valorização passa por incentivos no desenvolvimento da carreira, condições dignas de trabalho e salários dignos a todos os profissionais da educação, e sabe-se que, embora lentamente, avançamos em direção a isso. O prazo da obrigatoriedade do estabelecimento de planos de carreira para o magistério público a todos os estados e municípios se esgotará em dezembro deste ano. O Ministério da Educação vem subsidiando essa discussão por meio de reuniões com os secretários de educação e distribuição de material informativo. A própria promulgação da Lei 11.738, de 16 de julho de 2008, que instituiu o piso salarial nacional para os professores da rede pública da educação básica faz com que a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios não possam fixar vencimento inicial das carreiras do magistério, para a jornada de 40 horas semanais, abaixo do patamar estabelecido desde 1º de janeiro de 2009, e de forma progressiva e proporcional cheguem ao seu valor integralizado em 1º de janeiro de 2010.

A gestora municipal, enquanto presidente da UNDIME de São Paulo, entende que a entidade que tem sob sua responsabilidade a gestão de um dos setores mais importantes da promoção à cidadania, a educação, e tendo a sua atuação voltada aos municípios, transformando as ações locais em articulação para questões de cunho nacional como esta, está comprometida com este desafio, o de prestar assistência aos municípios em relação à elaboração dos planos de carreira de seus professores, envolvendo a questão da valorização desses profissionais, inclusive quanto à formação.

É problema bastante grave o da formação permanente dos professores, tem se apresentado como uma estratégia de possibilidade de mudança do cenário educacional de hoje e que se quer transformar. O próprio Plano Nacional de Educação, ao definir metas para a formação dos professores e valorização do magistério, destaca a formação profissional inicial, as condições de trabalho, salário e carreira, a formação continuada, englobando o que se considera fundamental nessa valorização.

Uma análise da prática pedagógica, a reflexão sobre o papel social da escola hoje nos remetem a uma contribuição do pensamento freireano à formação do professor; entende-se que o educador tem um papel eminentemente político a desempenhar, educando para a transformação da sociedade atual, tendo em vista uma educação igualitária e com qualidade para todos.

A esse mesmo educador compete o “refazimento” da educação, e reinventá-la significa criar as condições objetivas para que a educação democrática seja realmente possível. Para esse novo projeto, não basta a sua elaboração nos gabinetes dos tecnoburocratas da educação, nem se fará concreto em forma de lei nem de reformas. Alguns demonstrarão não acreditar nesta possibilidade, no entanto, sabe-se, também, que para ser possível o amanhã é somente porque, no hoje, essa possibilidade já está sendo pensada pelos educadores, educadores que vem se reeducando, juntos. Se essa reeducação dos educadores já começou, ela é possível, e ao Sistema Municipal de Ensino compete agregar esses mesmos educadores e tornar a caminhada “cheia” de novos educadores.

É preciso, ainda, que se saliente que a realização das avaliações dos sistemas de ensino e os índices de avaliação difundidos pela mídia têm apresentado um conceito extremamente negativo do ensino público e um conceito mais positivo do ensino privado, o que nem sempre corresponde à realidade dos dados colhidos. Outro fator relevante é que na avaliação dos professores, assim como na dos pais, outros fatores são apontados como fatores determinantes para o baixo desempenho dos alunos, como a disciplina, a boa conservação do prédio escolar, as relações humanas na escola, paralelamente aos bons níveis de aprendizagem. Não que esses fatores não tenham importância, mas o que realmente se torna muito importante é que os resultados de avaliação sejam mais bem divulgados junto às equipes escolares e utilizados no planejamento das atividades escolares e essa divulgação não vem sendo muito efetiva chegando aos professores a sensação de culpabilização pelos maus resultados dos alunos.

Neste início de século é preciso favorecer a mudança de intencionalidade e aí se considera, então, o estudo, a formação. Uma mudança fundamental passa pelo sujeito e pelas relações dentro da escola. Não dá para discutir educação se não se discutir antes que pessoa se quer formar e para que sociedade, se o sonho é

de uma sociedade onde todos tenham voz ativa, então é preciso mudar a escola, a secretaria municipal de educação, a diretoria regional de ensino, o conselho municipal de educação, o sistema municipal de ensino.

No final, o que está em discussão é um projeto de sociedade, compreende-se que o espaço de autonomia é relativo, mas sabe-se também que não se está totalmente amarrado. Coisas que se pode começar a fazer em passos pequenos, mas concretos e coletivos em uma nova direção, no resgate da potência do professor, da alegria em ensinar. Não há saída, ou investimos na formação dos professores ou investimos na formação dos professores. E como?

Com políticas desenvolvidas no campo da formação de professores visando melhorar a formação de um perfil profissional mais próximo da escola e dos sistemas de educação de hoje, em razão de que para as instituições ainda são muito pouco claros os conhecimentos em relação à natureza do conhecimento e habilidades que sustentam o trabalho docente. Exige-se um conhecimento que permita ao professor uma visão da situação em que atua, para sair em busca das alternativas disponíveis no seu arsenal de conhecimentos pedagógicos e didáticos apropriados para a resolução da questão, e até mesmo produzir novas alternativas para interferir na questão. E como isso pode se dar?

Por meio de uma política que estabeleça os critérios pedagógicos específicos de formação de professores, desenvolvidos a partir de linhas de pensamento sobre o assunto, bem como a valorização das estratégias que orientam a formação inicial e continuada na área de capacitação institucional. Os espaços criados se transformarão em oportunidades para a criação de novos conhecimentos o que nos remete de volta ao professor como um intelectual. Ensinar é, sobretudo, uma profissão intelectual, dedicada à investigação da natureza do conhecimento, sua difusão e apropriação. O professor é um profissional de conhecimentos necessários para estar atento à sua própria evolução contínua, marco da sua formação, inicial e contínua.

Retorna-se na inicial. Se esta pesquisa coloca-se na vertente otimista das análises acerca da competência dos Sistemas Municipais de Ensino no atendimento às principais demandas que emergem nas cidades, na área da educação, e

reconhece que o caminho democrático de construção do regime de colaboração entre as instâncias governamentais, conforme previsto na legislação é longo, mas já é feito de progressos, reforça-se que as políticas sociais, em especial a da educação, são decisivas na tomada de consciência da sua importância para a análise da temática da gestão educacional. Mais do que isso, ao abordar a descentralização como instrumento político e como parte das políticas de educação implementadas o faz ressaltando ser esta parte dos projetos políticos que lhe dão significado.

Na configuração do cenário político educacional em relação aos sistemas municipais de ensino, uma incorporação em relação às formas tradicionais de gestão das políticas sociais no campo do atendimento à educação, apresentam-se estudos a respeito do poder local como engajamento no processo de democratização do Estado brasileiro e como estímulo à participação organizada da sociedade civil nas questões de políticas públicas e descentralização do poder para o local.

As principais demandas da educação presentes na última década na cidade de Santos, a universalização com qualidade no atendimento na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio e formação dos professores da rede pública, sob a pesquisa documental efetuada e com as informações dos gestores educacionais locais que atuam na Secretaria Municipal de Educação, no Conselho Municipal de Educação e na Diretoria de Ensino de Santos, como representantes das instâncias municipais e estaduais de educação na cidade, obtidas por meio de entrevistas, permitem que se registre que o Sistema Municipal de Ensino de Santos caminha lentamente na equalização das demandas que se apresentaram. É preciso pressa, o tempo que temos não é todo o tempo.

Para os que creem este é um compromisso social que não permite adiamento, daí a ousadia em se apresentar indicações de alternativas e possibilidades, como contribuição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 9-23.

ARGÜELLO, K. **O Ícaro da Modernidade: Direito e Política em Max Weber**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1977.

ARRETCHE, M. T. da S. (2000). **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP.

_____. (2001). Tendências no estudo sobre avaliação. In SAUL, Ana Maria [e outros]. RICO, Elizabeth de Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3.ed. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais.

BAKHTIN, M. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Política**. Brasília: EDUNB, 1996.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto Editora, 1994.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 6.ed. Campinas, SP: Papyrus, 2000.

CARRIL, Maria da Graça Pimentel. **O futuro das escolas públicas estaduais no período noturno - o comportamento da demanda do ensino médio na Cidade de Santos 1995 a 2004**. Dissertação de Mestrado. PUCSP, Programa Educação-Currículo, 2005.

CASASSUS, Juan. (1997). **Marcos conceptuales para el análisis de los cambios en la gestión de los sistemas educativos**. [Presentado no Seminário Internacional

de Reformas de la Gestión de los Sistemas Educativos en la Década de los Noventa, Santiago, Chile, 13 e 14 de noviembre].

_____. (1999). Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: ¿mitos o realidades? In GÓMEZ, Alfredo Sarmiento [e outros]; COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). **Descentralização da educação: novas formas da coordenação e financiamento**. São Paulo: FUNDAP/Cortez. p.13-30.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisas em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1998.

COHN, A. **Políticas sociais e pobreza no Brasil**. Brasília: IPEA, nº 12, jun/dez.1995, pp1-18.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade civil. In: **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994.

_____. **A reprodução social**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002.

DEMANT, P. Direitos para os excluídos. In: PINSKY, J; PINSKY, C. B. **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

DEMO, P. **Charme da exclusão social**. São Paulo: Autores Associados, 1998.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

_____. **A reprodução social**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002.

DRAIBE, S. M. Welfare State no Brasil: características e perspectivas, In: **Cadernos de Pesquisa do NEPP**, n. 8, Campinas, UNICAMP/NEPP, 1998.

_____. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral. **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999. [p. 68 a 98].

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. São Paulo: Cortez, 2000, p.44.

FREITAS, Maria Teresa de Assunção. **A abordagem sócio-histórica como orientadora da pesquisa qualitativa**. Cadernos de Pesquisa. no.116. São Paulo, Julho de 2002.

GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão: Crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1995.

GIUBILEI, Sonia. **Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas**. Campinas: Editora Alínea, 2001.

JACOBI, Pedro R. **Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina**. Ciênc. saúde coletiva, 2002, vol.7, no.3, p.443-454. ISSN 1413-8123.

KING, D. O estado e as estruturas sociais de bem-estar. In: **Novos Estudos CEBRAP**, 22, São Paulo, 1988.

KRAWCZYK, Nora Rut, CAMPOS, Maria Malta, HADDAD, Sérgio (orgs.). (2002). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados.

KRAWCZYK, Nora Rut. (1999). **A gestão escolar: um campo minado ... análise das propostas de onze municípios brasileiros**. Educação & Sociedade: revista quadrimestral de Ciência da Educação, Centro de Estudos Educação & Sociedade (CEDES), São Paulo, ago., ano XX, nº 67, p.112-49.

_____. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In OLIVEIRA, Dalila Andrade, ROSAR, Maria de Fátima (orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, p.59-72.

KRISCHKE, P. **Governo Lula: políticas de reconhecimento e de redistribuição**. Disponível em :<www.cfh.ufsc.br/~dich/TextoCaderno47>. Acesso em 01 jul. 2006.

LABRA, M. E. **Apontamentos para responder à questão: as origens contratualistas das recentes teorizações sobre o neocorporativismo**, luperj, 1990.

LOBATO, L. **Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas.** Revista de Administração Pública 31 (1). Rio de Janeiro, jan/fev 1997.

MÉDICI, A. C. **Welfare State no Brasil.** Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/saude/welfare/apresent.htm>>. Acesso em 10 jun. 2006.

MELO, A. M. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth de Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MONLEVADE, João A. **Plano Municipal de Educação. Fazer para Acontecer.** Brasília, DF. Idéia Editora, 2002.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Administração e participação: reflexões para a educação.** Educ. Pesqui. [online]. jul./dez. 2003, vol.29, no.2 p. 369-373, ISSN 1517-9702.

ROZICKI, C. **Cidadania: reflexo da participação política.** Florianópolis: UFSC, 2003.

SARMENTO, D. C. Autonomia municipal: A criação dos sistemas municipais de ensino. In: **II Seminário de Pesquisa do PPGE- UFJF**, 2005, Juiz de Fora. Realidade e Educação. Desafios, pesquisa e perspectivas. Juiz de Fora: FEME Edições, 2004. v. 1. p. 01-73.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: Por uma outra política educacional.** Campinas: Autores Associados, 1998, 184 p.

_____. **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios.** Educ. Soc., Dez 1999, vol.20, no.69, p.119-136.

TAVARES, Elisabeth dos Santos. **A proposta de descentralização no sistema educativo do Estado de São Paulo: um modelo de gestão para as diretorias de ensino: do discurso às práticas.** Dissertação de mestrado, PUCSP, 2003.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. São Paulo: Ed. Nacional, 1977.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação no Brasil**. 2ª Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional – MEC, 1976.

TEIXEIRA, E. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. Cortez Editora, São Paulo, 2002.

_____. **O poder local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez. Recife: EQUIP, Salvador: UFBA, 2001.

Legislação

BRASIL – **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL - **Lei 9394/1996**, Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, de 20 de dezembro de 1.996.

_____ Conselho Nacional da Educação. **Parecer CNE/CEB Nº 01/97** – Aprovado em 26/2/1997, Orientações Preliminares da Câmara de Educação Básica sobre a Lei nº 9.394/96.

_____ Conselho Nacional da Educação. **Parecer CNE/CEB Nº 05/97** – Aprovado em 07/05/1997, Interpretação do artigo 33 da Lei 9394/96.

_____ Conselho Nacional da Educação. **Parecer CNE/CEB Nº 30/2000** – Aprovado em 12/09/2000, Solicita pronunciamento, tendo em vista o Parecer CEB 04/2000.

SÃO PAULO – **Constituição do Estado de São Paulo**, de 05 de outubro de 1989.

_____ Conselho Estadual de Educação de São Paulo. **Deliberação CEE Nº 11/97**. Dispõe sobre sistemas municipais de ensino e dá outras providências. Homologada por Res. SE, de 04/08/1997.

_____ **Indicação CEE Nº 10/97**. Sistema municipal de ensino. Aprovada em 30/07/1997.

_____ **Indicação CEE Nº 20/2002**. Competência do sistema municipal de ensino. Aprovada em 22/05/2002.

_____ **Indicação CEE Nº 33/2003**. Organização dos sistemas municipais de ensino. Aprovada em 21/05/2005.

SANTOS, **Lei Orgânica do Município de Santos**, de 5 de abril de 1990.

SANTOS, **Lei Municipal No 4.036**, de 20 de maio de 1976.

SANTOS, **Lei Municipal No 1.182**, de 10 de dezembro de 1992.

SANTOS, **Decreto No 2.136**, de 8 de fevereiro de 1994

SANTOS, **Decreto No. 2.344**, de 30 de novembro de 1994

SANTOS, **Decreto No 2345**, de 30 de novembro de 1994.

SANTOS, **Lei 1384**, de 3 de maio de 1995

SANTOS, **Lei 1527**, de 30 de novembro de 1996

SANTOS, **Decreto 3229**, de 27 de agosto de 1998

SANTOS, **Decreto 3244**, de 9 de outubro de 1998.

SANTOS. **Proposta do Plano Municipal de Educação**, Secretaria Municipal de Educação. 2008.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. 11ª ed. Brasília, DF, 1989.

BRASIL. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o **Plano Nacional de Educação** e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasileira, 10 de janeiro de 2001.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**.

FEDEP-SP – **Fórum Estadual de Defesa da Educação Pública de São Paulo**. Plano Estadual de Educação: Proposta da sociedade paulista, 2003.

IPAT – Instituto de Pesquisa A Tribuna – **Perfil do Professor da Baixada Santista** – *Pesquisa de Opinião*, 2007.

IBGE. site <<http://www.ibge.gov.br>>.

MEC-INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – MEC, Brasília, DF, 2008.

MEC-INEP, site: <<http://www.mec.gov.br>> **Indicadores Educacionais** - 1999 a 2008.

MEC – Ministério da Educação - Secretaria de Educação Básica, **Documento Norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação** – PME, Brasília, DF, 2005.

MEC – Ministério da Educação - Secretaria de Educação Básica, **Subsídios para o planejamento de Conferência Municipal de Educação** – Brasília, 2005.

SEADE, site <<http://www.seade.gov.br>> **Índice Paulista de Responsabilidade Social**.

MEC. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação**, <<http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=810>>, acessado em 12 maio 2008.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)