

**APOIO NOVIB E FUNDAÇÃO FORD**

**DESCENTRALIZAÇÃO, EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA:  
o caso do município de Itu  
(1989-1992)**

**1995**

**Cadernos Cedec nº 46 Pedro Jacobi (coord.)**

**DESCENTRALIZAÇÃO, EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA:  
O CASO DO MUNICÍPIO DE ITU  
(1989-1992)**

Coordenador:

Pedro Jacobi

Bolsistas:

Cleide Lúcia Gonçalves

João Carlos Queiroga Barreto

Márcia Miranda Soares

Marco Antonio Carvalho Teixeira

Rodrigo Fonseca Toledo

Rossana Meirelles Cavallini

Acompanhamento da 1ª fase da coleta de dados: Leonor Moreira Câmara

Agradecemos o apoio e a colaboração dos membros do Poder Público Municipal, principalmente das Secretarias de Saúde e Educação, na operacionalização das atividades de campo desta pesquisa, que constaram de consultas aos arquivos da Secretaria de Educação e de entrevistas com diversos de seus integrantes.

A presente pesquisa contou com o apoio da Fundação Ford, da Novib e do CNPq.

**Nota:** A estrutura deste texto obedece àquela formulada para a política de saúde, pela equipe coordenada por Amélia Cohn. Da mesma forma, são de autoria daquela equipe as análises mais gerais relativas à infra-estrutura urbana e ao perfil do gasto

orçamentário. Os Estudos de caso sobre saúde estão publicados nos Cadernos Cedec n°s 38, 41, 42 e 44.

# **CADERNOS CEDEC N° 46**

## **COORDENADOR EDITORIAL**

**Pedro Roberto Jacobi**

## **CONSELHO EDITORIAL**

**Amélia Cohn, Eduardo Kugelmas, Gabriel Cohn, Gildo Marçal Brandão, José Álvaro Moisés, Leôncio Martins Rodrigues, Lúcio Kowarick, Marcelo Coelho, Marco Aurélio Garcia, Maria Teresa Sadek, Maria Victoria de Mesquita Benevides, Miguel Chaia, Pedro Roberto Jacobi, Regis de Castro Andrade, Tullo Vigevani e Valeriano Mendes Ferreira Costa**

## **DIRETORIA**

**Presidente: Amélia Cohn**

**Vice-Presidente: Pedro Roberto Jacobi**

**Secretário-Geral: Tullo Vigevani**

**Tesoureiro: Regis de Castro Andrade**

**Cadernos Cedec - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea  
São Paulo: Cedec, 1995  
Periodicidade: Irregular**

**ISSN: 0101-7780**

## APRESENTAÇÃO

Os *Cadernos Cedec* têm como objetivo a divulgação dos resultados das pesquisas e reflexões desenvolvidas na instituição.

O Cedec é um centro de pesquisa, reflexão e ação. É uma sociedade civil sem fins lucrativos, que reúne intelectuais e pesquisadores com formação em distintas áreas do conhecimento e de diferentes posições teóricas e político-partidárias. Fundado em 1976, com sede em São Paulo, a instituição tem como principais objetivos o desenvolvimento de pesquisas sobre a realidade brasileira e a consolidação de seu perfil institucional como um espaço plural de debates sobre as principais questões de ordem teórica e prática da atualidade. Destacam-se, aqui, os temas dos direitos e da justiça social, da constituição e consolidação da cidadania, das instituições democráticas, e da análise das políticas públicas de corte social.

## ÍNDICE

I. A EDUCAÇÃO COMO COMPETÊNCIA DAS DISTINTAS ESFERAS DE GOVERNO .....	7
1. Atribuições pela Constituição: Avanços e Limites.....	7
2. Experiências de Descentralização da Educação no Brasil.....	13
3. Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo.....	15
4. Lei Orgânica do Município de Itu.....	19
5. Considerações Finais .....	20
II. A INFRA-ESTRUTURA URBANA DO MUNICÍPIO: SEGUINDO O PADRÃO ESTADUAL.....	23
III. A EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE ITU .....	29
1. Caracterização do Sistema Educacional .....	29
2. A Formulação da Política Educacional no Município .....	29
3. Implementação do Programa de Municipalização do Ensino.....	31
IV. O PERFIL DO GASTO ORÇAMENTÁRIO: O LUGAR DA ÁREA SOCIAL.....	34
1. Orçamento Geral.....	34
2. Orçamento da Área Social .....	35
3. Orçamento em Educação/Cultura .....	36
4. Financiamento do Setor: Análise dos Recursos Oriundos das Outras Esferas Administrativas para a Função Educação/Cultura.....	39
V. PENSANDO A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO .....	44
1. A Relação Executivo/Legislativo .....	44
2. A Perspectiva dos Distintos Atores .....	45
VI. DESCENTRALIZAÇÃO, EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA.....	55

## I. A EDUCAÇÃO COMO COMPETÊNCIA DAS DISTINTAS ESFERAS DE GOVERNO

### **1. Atribuições pela Constituição: Avanços e Limites**

A Constituição de 1988, além de consagrar amplos direitos sociais, define dispositivos que apontam para a descentralização do poder, conferindo plena autonomia político-administrativa ao município, considerado como esfera autônoma entre as que compõem a Federação.

A extensão dos direitos sociais se expressa através da ampliação dos deveres do Estado e da descentralização dos recursos para Estados e municípios em decorrência da reforma tributária. Na área da educação, acresce-se a aplicação obrigatória de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na educação, a ampliação dos direitos sociais se expressa principalmente em relação à extensão da escolaridade obrigatória, conforme o artigo 208 da Constituição: “Título VIII - Da Ordem Social - Capítulo III, Seção - Educação:

- extensão do ensino fundamental obrigatório e gratuito para os que a ele não tiveram acesso na idade própria e a progressiva incorporação do ensino médio;
- atendimento em creche e pré-escola de crianças de zero a seis anos de idade;
- atendimento especializado aos portadores de deficiências e ao aluno de baixa renda, através de programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde”.

Segundo o artigo 211, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, sendo que os **municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.**

A definição de atribuições comuns e específicas das unidades federativas está contemplada no Título III da Constituição, sobre a Organização do Estado. A competência legislativa dos municípios é definida no Capítulo IV, através da elaboração da Lei Orgânica, sendo que compete aos municípios (artigo 30):

I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental.

A reforma tributária eleva as transferências constitucionais da União para os Estados e Municípios e dos Estados para os Municípios. Estima-se que, a partir de 1988, Estados e Municípios tenham recebido novos recursos equivalentes a 0,5% e 1% do PIB, respectivamente. Entre as principais transferências efetuadas para os municípios, destaca-se o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS e o Fundo de Participação dos Municípios.

#### **Transferências Estaduais:**

- cota-parte da arrecadação do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, que se elevou de 20% para 25%;
- 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores;
- Imposto sobre Produtos Industrializados.

#### **Transferências Federais:**

- 22,5% da cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios, incidente sobre o Imposto de Renda e sobre Produtos Industrializados;
- 50% do Imposto sobre Propriedade Rural.

Se a reforma tributária amplia potencialmente a capacidade de intervenção dos municípios nas diversas áreas sociais, a educação é particularmente beneficiada pela aplicação obrigatória de recursos no setor. A vinculação da receita de impostos, lei em vigor desde 1985<sup>1</sup>, foi reeditada pelo artigo 212:

---

<sup>1</sup> Em 1983 foi aprovada a Emenda Constitucional 24/83, do senador Calmon, estabelecendo a vinculação de impostos. Em 1985, a lei 7348 regulamentou os gastos que poderiam ser considerados como manutenção e desenvolvimento do ensino.

- União: elevação da aplicação mínima de 15% para 18% da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino.
- Para os Estados e Municípios, aplicação obrigatória de 25% da receita resultante dos impostos, compreendida aquela proveniente de transferências.

No mesmo artigo está prevista a exclusão dos itens de alimentação e saúde escolar das despesas aplicadas ao ensino, a serem financiados através de outras fontes de recursos.

Conforme o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 50% dos recursos orçamentários a que se refere o artigo 212 devem ser comprometidos nos próximos dez anos com a prioridade de eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

A Constituição determina ainda que o ensino público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação quota-federal, os recursos ordinários do Tesouro e os recursos de outras fontes, sendo que o salário-educação ocupa lugar de destaque dentre outras fontes.

Além dos recursos tributários, existem as fontes de recursos oriundas do salário-educação destinado ao ensino fundamental. Os recursos do salário-educação são arrecadados com base em alíquota de 2,5% incidente sobre a folha de salário dos empregados das empresas vinculadas à Previdência Social e assim distribuídos: 2/3 do total arrecadado pelo FNDE é creditado proporcionalmente à arrecadação dos Estados de origem; do valor restante (1/3), o mínimo de 25% é destinado a apoiar programas municipais.

Uma das grandes dificuldades para que a descentralização se concretize, conforme os avanços obtidos na Constituição de 1988, são as ambiguidades quanto a uma mais precisa distribuição de competências entre o governo federal, os Estados e os municípios tanto no plano político-institucional como no plano da descentralização financeira.

A descentralização, considerada no sentido restrito da transferência da rede física e de pessoal da União para os governos subnacionais, ocorreu durante a expansão da

rede de ensino básico no país ao longo das décadas de 70 e 80 e, embora tenha efetivamente promovido a ampliação do acesso, não se deu de forma orgânica e igualitária entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), acentuando as diferenças setoriais e regionais.

Do crescimento total de cerca de 30% da oferta escolar no ensino fundamental durante o período 1973-1989, 60% ocorreram na rede estadual, 30% na rede municipal e 12,5% na rede particular. As redes de ensino entre os Estados diferem quanto à maior ou menor abrangência das redes municipais e estaduais. Também existem desequilíbrios regionais; desde regiões onde diferentes sistemas oferecem a mesma modalidade de ensino até regiões totalmente descobertas.

A grande dificuldade é que, embora o sistema de ensino básico esteja descentralizado nos Estados e municípios, as ações intergovernamentais são desarticuladas no nível nacional, implementadas sem nenhuma estratégia em relação a critérios redistributivos, mecanismos de co-responsabilização e de controle social ou previsão de continuidade, tanto no que se refere ao financiamento quanto à gestão dos recursos humanos e físicos. Todas estas questões, por outro lado, aparecem correlacionadas com o baixo nível de eficácia, eficiência e equidade do sistema de educação básica.

A análise dos diversos programas elaborados pelo MEC -- dezoito programas diferentes -- permite constatar que vários deles tinham objetivos comuns e que outros eram excessivamente detalhados. Paradoxalmente, ao lado do excesso de iniciativas existentes, constata-se a ausência de informações mais precisas sobre a situação local que possibilitem uma intervenção mais focalizada. Por outro lado, apenas um dos dezoito programas -- o Programa Nacional de Alimentação Escolar -- foi efetivamente descentralizado e ainda assim com vários problemas operacionais.

No plano da descentralização financeira, são várias as dificuldades encontradas. Existem dois mecanismos básicos de alocação de recursos:

- a) os recursos tributários que foram descentralizados pela reforma tributária, cuja aplicação mínima na educação está definida pela constituição;

b) os repasses automáticos e negociados (recursos extra-orçamentários) coordenados através do sistema FAE-FNDE e orientados para programas municipais e estaduais voltados para o ensino fundamental, alimentação escolar, distribuição de material didático e outros programas de apoio técnico e financeiro específicos.

Além do problema mais amplo da insuficiência de recursos, decorrente da crise fiscal e econômica da última década, adiciona-se o descumprimento constitucional em relação à aplicação de verbas e a ausência de critérios redistributivos na alocação dos recursos.

Dos gastos públicos federais destinados ao ensino básico, conforme determina a Constituição (metade da aplicação mínima de 18% da receita da União), são efetivamente investidos pouco mais de 6%, contra os mais de 55% da parcela de impostos federais aplicados no ensino superior. Verifica-se também que as prefeituras constantemente descumprem a aplicação mínima de recursos tributários na educação. A própria indefinição, no texto constitucional, do conceito de “manutenção e desenvolvimento do ensino” amplia a margem de manobra dos municípios, dada a possibilidade de serem introduzidas despesas não relacionadas ao ensino.

Por outro lado, uma estrutura burocratizada e centralizada nas diferentes esferas administrativas dificulta a existência de mecanismos compensatórios na distribuição dos recursos, ao lado da total desarticulação e desaparecimento dos órgãos responsáveis pela execução das políticas. Na análise sobre a estrutura de funcionamento do MEC, verifica-se que *“cada programa tem sua própria lógica, suas equipes e suas fontes de financiamento; o programa vizinho, quando não surge como um concorrente, é pouco mais do que um ilustre desconhecido”*.

A sistemática de repasse dos recursos extra-orçamentários, em especial os programas financiados com recursos do salário-educação, oferece um bom exemplo desta situação.

Desde a sua instituição, em 1964, o projeto original do salário-educação sofreu inúmeras reformulações e tem sido duramente questionado quanto à sua sistemática de arrecadação, distribuição e aplicação. As alterações mais significativas relacionam-se aos mecanismos de distribuição e racionalização no processo de alocação dos recursos. Os

problemas têm início na própria operacionalização das transferências: entre a captação dos recursos e sua efetiva aplicação, o valor arrecadado é repassado ao FNDE, transferido ao Tesouro da União, novamente retorna ao FNDE para depois ser transferido às Secretarias de Educação. Até os recursos voltarem para os municípios, chegam, frequentemente defasados em relação ao valor original dos projetos, em decorrência da inflação acumulada no período. Com recente medida que elimina o trânsito dos recursos no Tesouro Nacional, estima-se que, em 1993, a diminuição dos prazos de captação e devolução dos recursos tenha implicado uma economia correspondente a 21% na receita mensal do MEC.

Observa-se também a inexistência/incapacidade de definição de critérios gerais para a distribuição destes recursos, a começar pelo próprio desaparecimento das agências de financiamento. O sistema FAE/FNDE, por exemplo, chegou a contar com apenas 6 técnicos para analisar cerca de 4.000 solicitações de diferentes municípios durante o ano de 1994. Verifica-se também que a destinação de 25% da cota-federal do salário-educação para os municípios tem gerado uma lógica inversa ao fortalecimento da autonomia dos municípios: na medida em que as aplicações estão vinculadas à apresentação de planos e projetos a serem apreciados pelo MEC, os governos locais passam a promover não as suas prioridades educacionais, mas aquelas que têm maior chance de aprovação por aquele órgão.

Sintetizando os principais aspectos comentados até aqui, verifica-se que, embora a nova Constituição reúna elementos que indicam tendência favorável à descentralização, existem dúvidas tanto em relação à definição das atribuições nos três níveis de governo (especialmente a divisão de responsabilidades no ensino básico), como em relação à política de financiamento do setor (especialmente a distribuição dos recursos).

Outra questão se relaciona com o nível de descentralização no sistema de ensino. Embora a rede escolar se encontre descentralizada através da consolidação das redes estaduais e municipais, observa-se que os centros de decisão, no que se refere à gestão e financiamento do setor, permanecem centralizados, desarticulados e frequentemente desaparelhados. As principais dificuldades para implementar a descentralização se devem entre outros fatores: a) à inexistência de informações suficientemente desagregadas para garantir a definição de metas precisas; b) à descontinuidade dos programas, dada a instabilidade política e econômica; c) à inexistência de critérios equitativos para o repasse

dos recursos; d) à irregularidade no repasse dos recursos, comprometendo as iniciativas de descentralização dos programas nos Estados e municípios; e) à precariedade das estruturas administrativas, refletindo-se na perda de autonomia dos municípios.

Todas estas questões têm colocado, para os diversos agentes diretamente envolvidos com a política educacional, a necessidade de formular respostas para atender aos inúmeros problemas decorrentes do baixo nível de rendimento escolar e da insuficiência de recursos.

## **2. Experiências de Descentralização da Educação no Brasil**

As experiências de descentralização no âmbito nacional são diferenciadas e desenvolveram-se principalmente a partir da década de 80 através de diversas iniciativas.

Um primeiro grupo de iniciativas tem como eixo central a agilização das demandas escolares a partir da redução das instâncias administrativas intermediárias entre o governo e as escolas. Os estados de São Paulo e Minas Gerais iniciaram o denominado processo de desconcentração<sup>2</sup> das suas estruturas administrativas principalmente em função da dimensão de suas redes de ensino.

O Estado de São Paulo é, em todo o país, o que apresenta o maior grau de estadualização em todos os níveis de seu sistema de ensino. Com um quadro que engloba cerca de 6.682 escolas em 1992, atendendo a mais de 6 milhões de alunos no ensino fundamental, a rede estadual é responsável por 88% de todas as matrículas, enquanto a participação da rede municipal é de 11%. O processo de desconcentração ocorre através da delegação de diversas atividades para órgãos regionais ou de convênios específicos com municípios, orientados para diversos programas de ação. Destacam-se, entre as iniciativas, o Programa de Merenda Escolar e o Programa de Municipalização do Ensino implantado em 1987 (estes programas serão abordados adiante).

Em Minas Gerais, algumas análises avaliam que o processo de desconcentração foi mais radical, na medida em que se vinculou ao fortalecimento da autonomia das escolas como forma de minimizar a ação das instâncias burocráticas da Secretaria Estadual de Educação. Destacam-se neste processo dois mecanismos: a) a criação do *Caixa Escolar*,

---

<sup>2</sup> A desconcentração é um processo cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central.

uma entidade jurídica constituída por pais e professores, através da qual se efetiva a transferência de recursos financeiros e são tomadas as principais decisões com relação aos investimentos da escola, e b) o fortalecimento do *Colegiado Escolar*, que passa a influir nas decisões sobre os critérios de seleção e contratação de pessoal.

Um segundo grupo de iniciativas tem se caracterizado por medidas de descentralização mais abrangentes, nas quais predominam os processos de municipalização das redes de ensino sobre os de desconcentração. Estes dois conceitos distinguem as iniciativas que enfatizam os aspectos relacionados à efetiva descentralização de poder decisório daquelas que priorizam a responsabilidade pela execução das atividades .

A ênfase no papel do município como elemento fundamental da descentralização é um dos eixos básicos deste segundo grupo de iniciativas, as quais compreendem, no âmbito da prefeitura, desde a gestão de toda a rede escolar, até a efetiva transferência dos equipamentos estaduais às prefeituras. Na sistemática de convênio implantada entre Estado/Município em Santa Catarina, a prefeitura passa a se responsabilizar por toda a parte administrativa das escolas estaduais e gradualmente vai assumindo também a responsabilidade financeira pela manutenção das escolas. A segunda etapa do projeto prevê a transferência do patrimônio do Estado (prédio e equipamentos escolares) para o município. No Paraná, ao lado da desconcentração das atividades da Secretaria de Educação -- com a transferência dos órgãos centrais para 20 microrregiões --, foi instituído um programa de repasse de recursos financeiros para as escolas estaduais através da criação de Associações de Diretores de Escolas Estaduais - ADEEs. Esta medida tem sido considerada positiva porque estimula uma reflexão mais integrada da rede de ensino, uma vez que os problemas de cada escola são compartilhados e confrontados durante a definição das prioridades.

Um terceiro grupo de iniciativas se refere às políticas que incentivam a formação de parcerias, propiciando uma maior interação entre o setor público e privado, através da criação de mecanismos de co-responsabilização que envolvem também a sociedade civil. Um aspecto valorizado nestas iniciativas é o fato de se criarem novos espaços deliberativos externos ao sistema escolar e, portanto, de maior independência em relação às pressões das instâncias tradicionais, como o governo ou a escola. Em Maringá/PR, o gerenciamento de algumas escolas foi delegado a uma Cooperativa, cujos

sócios eram os próprios professores, com total autonomia técnica-administrativa, desde que mantidos certos pressupostos básicos em comum acordo com a Prefeitura, que continuava responsável pelas diretrizes e pela manutenção e avaliação dos resultados. Experiências semelhantes vêm ocorrendo em outros municípios, como Jaboatão dos Guararapes/PE e Jaguaré/ES, onde foram criadas instâncias representativas envolvendo Conselho de Escola (pais e equipe escolar) e representantes da Sociedade Civil e do Executivo, que passam a ser os principais agentes responsáveis pela gestão da política educacional. Os recursos são repassados pela Prefeitura mediante o cumprimento de diretrizes comuns.

Outras experiências têm se destacado pela capacidade de agregação de instituições representativas que passam a influir na política educacional. No Rio Grande do Sul, os dirigentes ou secretários municipais de educação, através da organização no âmbito estadual da UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), estão articulados ao governo estadual e aos municípios: integram órgãos de planejamento, articulam demandas e reivindicações, prestam assessorias etc. Iniciativas como esta abrem espaço para a continuidade das políticas, que passam a não depender exclusivamente de uma determinada gestão de governo. Por outro lado, estimulam-se iniciativas de integração e articulação entre os municípios e os diferentes níveis de governo. Em Panambi/RS, o Conselho Municipal de Educação constitui-se em órgão de planejamento do sistema de ensino do município abrangendo as redes estadual, municipal e particular.

Apesar da diversidade de experiências apontadas, observa-se em todas elas que a ênfase no papel da escola aparece associada à criação de mecanismos de democratização da gestão, através dos inúmeros órgãos de representação: desde o Conselho de Escola até os órgãos deliberativos mais abrangentes.

### ***3. Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo***

#### **Introdução**

A Constituição de 1988 define que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

Dados de pesquisas<sup>3</sup> mostram que 81% dos municípios do Estado de São Paulo mantêm pré-escolas custeadas pela Prefeitura e, em 1987, cerca de 61% da oferta de matrículas do ensino pré-escolar no Estado correspondem à rede municipal. Entretanto, ao se confrontar a oferta com a população escolarizável, constata-se que, na faixa de 2 a 6 anos, a oferta de serviços pré-escolares é insuficiente, já que atinge menos de um terço da população teoricamente escolarizável. Enfatize-se que a distribuição do atendimento é bastante irregular pelos vários municípios.

### **O Governo Estadual e a Municipalização**

A partir do início do processo de democratização, com a eleição direta de Franco Montoro para governador do Estado de São Paulo em 1982, dá-se início a um programa de governo que enfatiza aspectos democratizantes na gestão político-institucional.

Na área da política educacional, as principais diretrizes enfatizam a descentralização, a participação e a implantação de programas universais. A municipalização, no caso da pré-escola, representou a transferência, para as prefeituras, da responsabilidade pela manutenção e gestão do ensino pré-escolar público.

Este programa de descentralização de competências vem sendo gradualmente implantado e se inicia com ações vinculadas ao repasse de recursos financeiros para a execução de pequenos serviços, ampliando-se com a municipalização da pré-escola, em 1983, e com o repasse de recursos para a merenda escolar e a construção de prédios, a partir de 1984.

Em 1986, na gestão Quéricia, a implantação do PROFIC - Projeto de Formação Integral da Criança, de alcance bastante limitado, reflete preocupação em reforçar a atuação das prefeituras municipais no atendimento integral a crianças de 2 a 6 anos, com o objetivo de suplementar a merenda escolar e contratar recursos humanos. Esse projeto não se limita apenas ao aspecto pedagógico da preparação para a escolarização, mas procura dar atendimento integral às crianças.

Em 1989 é lançado, em meio a muita polêmica, o Programa de Municipalização do Ensino Oficial. As áreas de atuação do Programa referem-se a construções escolares,

---

<sup>3</sup> CEPAM. A Educação nos Municípios Paulistas, 1990.

reformas e ampliações, manutenção de prédios, material de apoio didático, aperfeiçoamento de pessoal, apoio a eventos escolares, transporte escolar e assistência ao aluno. Cabe à Secretaria Estadual destinar recursos financeiros para a execução do convênio. Até o momento, entretanto, os resultados estão muito aquém do previsto.

Segundo dados oficiais, para o ensino pré-escolar e de 1º grau, apenas 25 municípios têm alta capacidade de atendimento (100% da demanda), representando pouco mais de 4% do total de municípios; 180 municípios têm média capacidade de atendimento (entre 50% e 99% da demanda, representando 31% do total) e 65% dos municípios têm baixa capacidade.

No Estado de São Paulo, 70% das matrículas no ensino pré-escolar ocorrem na rede municipal. No programa de educação infantil (creche e pré-escola), a quase totalidade dos gastos provém da receita municipal, com participação acima de 90% a partir de 1985, sendo mais expressiva nos municípios maiores. Os gastos com educação pré-escolar são superiores aos gastos com creche.

No ensino de 1º grau a situação se inverte, uma vez que 78% das matrículas ocorrem na rede estadual, 10% na rede municipal e 8% na rede particular, sendo que os municípios do interior contribuem com 2,3% da oferta de vagas e, na capital, com 96% dessa oferta.

Em 13 de setembro de 1989, através do Decreto 30.375, o governo do Estado de São Paulo institui o Programa de Municipalização do Ensino. O Programa propõe uma ação integrada e cooperativa do governo do Estado com as Prefeituras. Os principais argumentos para a implantação do Programa estão centrados na necessidade de desburocratização e no aumento da participação da comunidade na educação. Este decreto estabelece, em seu artigo 3º, que a Secretaria fica autorizada a celebrar convênios com os municípios que voluntariamente aderirem ao Programa. Dois instrumentos básicos foram criados para sua operacionalização, a saber: a celebração de convênios entre o Estado e os Municípios (Termos de Cooperação Intergovernamental) e as Comissões de Educação do Município - CEM's.

Nos pequenos e médios municípios, o encaminhamento da municipalização se revela precário, pois carecem das condições mínimas necessárias para a sua consecução,

tendo em vista o impacto da crise econômica sobre eles. Os maiores problemas dizem respeito ao ensino de 1º grau, já que apesar da carência de infra-estrutura administrativa e de recursos financeiros, o ensino pré-escolar está sendo equacionado. A principal reclamação se refere à falta de repasse de verbas, uma vez que os pequenos e médios municípios dependem basicamente das transferências estaduais e federais provenientes do Fundo de Participação dos Municípios.

A aprovação da proposta de municipalização foi bastante problemática. As principais resistências vieram da APEOESP - Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, com o argumento de que haveria queda no salário dos professores, uma vez que seu poder de articulação seria afetado.

As Comissões de Educação dos Municípios foram formadas após a aprovação do projeto, e seus representantes eleitos pelas respectivas categorias. Elas têm como funções principais a identificação das prioridades locais e o estabelecimento de diretrizes e formas de implementação das propostas de solução das demandas da comunidade local.

O principal problema observado desde o início da implantação das Comissões de Educação dos Municípios está relacionado com a distribuição dos recursos. O governo estadual mantém o controle das verbas e estabelece convênios de acordo com suas conveniências.

As Comissões são compostas por representantes do Executivo, do Legislativo e da Sociedade Civil: pelo Prefeito ou Dirigente Municipal de Educação, um representante da Secretaria de Educação (Delegado ou Supervisor de Ensino), representantes de diretores de escola, de professores e pais vinculados à Associação de Pais e Mestres. A partir da instalação das CEM's, os membros propõem programas locais de ação: construção de escolas, reformas, ampliações, compra de material de apoio didático.

Sem a contrapartida de verbas estaduais, os recursos municipais são insuficientes para cobrir as despesas necessárias à diminuição dos problemas existentes nas escolas estaduais localizadas nos municípios. Diversos estudos têm demonstrado que existe uma permanente insuficiência de distribuição de recursos, obrigando frequentemente o poder público municipal a suplementá-los para atender às prioridades definidas pelas Comissões de Educação dos Municípios.

A permanente falta de recursos gera desconforto entre os membros das Comissões quanto aos resultados da municipalização do ensino oficial. Uma vez que os termos dos convênios não são garantidos em função da imprevisibilidade de recursos orçamentários, a municipalização avançou bem pouco além da assinatura do decreto.

Relatórios oficiais de várias Comissões de Educação refletem a profunda frustração do seus integrantes, que não encontram respaldo para a implantação das ações de municipalização do ensino.

Da teoria à prática, os resultados do processo de descentralização municipalizada podem ser considerados insatisfatórios, uma vez que as possibilidades de assumir autonomamente uma rede ampliada de ensino estão sujeitas a injunções políticas.

#### **4. Lei Orgânica do Município de Itu**

Promulgada em 1990, a Lei Orgânica mantém os princípios das Constituições Federal e Estadual e reafirma como atribuições do Município:

- o direito à educação como dever do Estado e da sociedade baseado no princípio da democracia, da liberdade de expressão, da solidariedade e do respeito aos direitos humanos;
- o acesso universal e igualitário à escola;
- a valorização dos profissionais do ensino, garantindo na forma da Lei plano de carreira para o magistério municipal;
- garantia do acesso e permanência ao ensino gratuito para crianças em idade pré-escolar na faixa etária de 4 a 6 anos;
- o sistema de ensino assegura garantia de cumprimento da obrigatoriedade escolar, mediante auxílio para aquisição de material escolar, transporte, vestuário, alimentação, tratamento médico e dentário e outras formas de assistência.

Não apresenta nenhum tipo de inovação, assim como não detalha a forma de atuação do Conselho Municipal de Educação e de instâncias de controle/participação na gestão.

## **5. Considerações Finais**

Uma estratégia que vise reverter o quadro de ineficiência e inequidade do ensino de primeiro grau brasileiro deve contemplar mudanças na transferência de recursos na dinâmica de gestão e na participação social.

É necessário garantir os recursos financeiros para as escolas públicas. Isso pode ser assegurado mediante o controle, pelo Ministério da Educação, sobre as transferências de recursos e sobre a aplicação, pelos municípios, do percentual constitucionalmente previsto, bem como através do estabelecimento de uma política de incentivos e penalidades capaz de persuadir as autoridades locais a melhorar a qualidade das escolas.

Mas também é necessário estabelecer uma quantia mínima estável e previsível de recursos para os municípios, de forma a capacitá-los a promover a qualidade de seus próprios sistemas escolares e a assumir maior responsabilidade na provisão da escolarização. Isso deve vir acompanhado de políticas de financiamento da educação que incentivem e premiem o esforço de taxaço local, de tal forma que os recursos federais e estaduais não sejam as únicas alternativas, e sim acréscimos aos recursos locais que apóiam a educação municipal.

O desafio da melhoria da qualidade da escola pública está também na gestão democrática, principalmente através do fortalecimento da sua autonomia na organização do cotidiano escolar -- autonomia do seu projeto pedagógico, construção da sua identidade institucional. Parafraseando Mello (1994), “a delegação de maior autonomia e poder de decisão às escolas não significa debilitar o papel do Estado, mas ao contrário, fortalecer sua governabilidade”.

É preciso reforçar transformações na engenharia institucional da gestão educacional. A escolha do diretor de escola, apesar das complexidades inerentes a ela, representa um avanço necessário, assim como é importante a implantação efetiva do Conselho Escolar como instrumento para organizar e institucionalizar a participação de pais, professores, funcionários e alunos na gestão democrática da escola.

A implantação destes processos em outros países tem demonstrado que um maior envolvimento dos pais, alunos e funcionários tende a solidificar o processo

pedagógico, a estimular uma maior co-responsabilização e a modificar o funcionamento da escola.

A eleição de diretores como prática de consolidação da democracia nas relações sociais do microcosmo escolar -- embora tenha sido um processo permeado por avanços e recuos --, articulada à implantação de um Conselho Escolar, legitima processos coletivos de escolha e garante suporte institucional, reforçando a consistência dos processos de tomada de decisão nos aspectos relacionados com a autonomia financeira e a aplicação de recursos.

A implantação destes processos, por não ter sido generalizada, tem apresentado modelos diferenciados de gestão. Mas, apesar disso, está consolidando um paradigma de gestão baseado na descentralização das estruturas administrativas, na implantação de estratégias inovadoras na gestão escolar e na expansão de práticas participativas colegiadas que abrem possibilidades para uma efetiva democratização da escola pública.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Castro, Maria Helena Guimarães. “Descentralização e política social”. *Cadernos CEPAM* (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal), São Paulo, nov. 1991.
- CEPAM. “Gastos Municipais”. Relatório de Pesquisa, São Paulo, 1993 (versão preliminar).
- \_\_\_\_\_. “A Educação nos Municípios Paulistas”. Relatório de Pesquisa, São Paulo, 1990.
- Mello, Guiomar Namó de. “Políticas públicas de educação”. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo: USP, n° 13, 1991.
- Mendes, Áquilas Nogueira. “Propostas e impasses do processo de municipalização da educação no Estado de São Paulo: Os pequenos e médios municípios”. *Cadernos CEPAM*, São Paulo, 1990.
- \_\_\_\_\_. “Atuação do Estado na municipalização da educação nos pequenos e médios municípios “. *Cadernos CEPAM* , São Paulo, fev. 1991.
- Maia, Eny Marisa. A municipalização no Estado de São Paulo - 1970-1987: democratização ou descompromisso? São Paulo: PUC, 1989 (Dissertação de mestrado em Educação).
- \_\_\_\_\_. “A municipalização do ensino”. *Revista CEPAM*, São Paulo, n° 1, 1989.
- Perez, José Roberto Ruz. São Paulo: A educação nos anos 80 - Diagnóstico preliminar. São Paulo, maio 1990 (mimeo).
- Rodriguez, Vicente. “Limites e possibilidades: a descentralização na educação”. *Revista Tempo e Presença*, São Paulo, 1992.
- Seade (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados). *Educação em São Paulo - uma análise regional*. São Paulo, 1989 (Coleção Realidade Paulista).
- Secretaria Estadual de Educação. *Diagnósticos globais*. São Paulo, 1993.
- Sobrinho, José Amaral. Descentralização no setor educação: Tópicos para um debate. Brasília: IPEA/CPS/Educação, s/d (mimeo).

## II. A INFRA-ESTRUTURA URBANA DO MUNICÍPIO: SEGUINDO O PADRÃO ESTADUAL

Itu tem uma população de aproximadamente 110 mil habitantes (1993), apresentando uma taxa de crescimento anual de 3,39% entre 1980 e 1991. A maior parte da população reside na área urbana (90%), segundo dados do Censo de 1991.

O Município experimenta, a partir do final da década de 70, um declínio acentuado da atividade primária, que atualmente é responsável por menos de 10% do pessoal ocupado, com expansão no setor secundário e de serviços.

A cobertura pelos serviços de infra-estrutura urbana parece ser bastante razoável, a despeito da não há disponibilidade de dados detalhados, sistematizados e acessíveis sobre estes serviços. No entanto, tomando-se como base as informações do Censo 1991 para o Estado de São Paulo -- abrangendo o universo dos domicílios permanentes -- verifica-se que a situação da infra-estrutura urbana em Itu é bastante razoável em termos de cobertura, igualando-se àquela do Estado de São Paulo que, por sua vez, é muito superior à da média do país. As estatísticas para o Estado de São Paulo apresentam 96% dos domicílios com canalização interna de água, sendo 90% ligados à rede geral; 98.5% possuem algum tipo de instalação sanitária, sendo 76% ligados à rede de esgoto; e 91% são abrangidos pelo serviço de coleta do lixo (ver Tabelas II, III e V). Do total de domicílios no Estado, 34.5% possuem até 4 cômodos (ver Tabela IV). As mesmas estatísticas para o município de Itu revelam que ele conta com 26.223 domicílios permanentes, com média de 4 pessoas por domicílio, sendo que 32.5% deles possuem até 4 cômodos (ver Tabelas VI e VII). Do total dos domicílios, 90.5% situam-se na área urbana. Em relação à cobertura de serviços de saneamento, 98.5% do total de domicílios possuem água canalizada interna, sendo 87.5% ligados à rede geral (água tratada); 98% possuem algum tipo de instalação sanitária, sendo que 84.5% deles são ligados à rede geral de esgoto; e 88.5% do total dos domicílios dispõem de serviço de coleta de lixo (ver Tabelas VIII, IX e X).

As estatísticas disponíveis para iluminação pública e pavimentação referem-se apenas à população de baixa renda (segundo informações prestadas pela administração municipal e apresentadas na publicação *Perfil Habitacional Municipal*, da Secretaria da

Habitação do Governo do Estado de São Paulo), e apresentam um percentual de cobertura superior a 95%.

Dessa forma, o padrão apresentado pelo município de Itu em relação à infraestrutura urbana configura uma situação em que a demanda por tais serviços é relativamente pequena, o que termina por aliviar as disponibilidades orçamentárias para gastos em outros setores. No entanto, mesmo considerando-se a situação relativamente privilegiada da infraestrutura urbana, só mais recentemente foi resolvido o problema do abastecimento de água tratada, em termos da quantidade disponível e da qualidade, como revelam o material da imprensa local e as entrevistas realizadas com diferentes setores da sociedade.

Se, do ponto de vista do acesso aos serviços, a infra-estrutura urbana pode ser considerada razoável, o mesmo não ocorre quando se considera o ponto de vista da equidade. Assim, 378 domicílios permanentes (1.5%) não possuem água canalizada interna; 250 (1%) deles não dispõem de nenhum tipo de instalação sanitária; e 11.5% do total dos domicílios não são servidos pela coleta de lixo. Acresce-se a isto a existência de 2.000 pessoas (1.8 % da população) vivendo em habitações do tipo cortiço e a demanda declarada pela Prefeitura da necessidade de serem construídas 7.000 novas casas.

Estes últimos dados, quando relacionados a padrões de equidade, apontam para a necessidade de esforço da administração municipal para diminuir as desigualdades, fato que não encontra respaldo na análise geral dos gastos orçamentários no período estudado. Ademais, a legislação vigente no país não define com clareza as competências dos diversos níveis da administração em relação aos investimentos nas áreas de infra-estrutura urbana e de políticas sociais, no caso em saneamento e habitação. Por outro lado, a tradição vigente no nível municipal, sobretudo em relação aos investimentos em saneamento e habitação, é a da dependência, em grande medida, de recursos das esferas de governos estadual e federal.

#### TABELA I

##### Distribuição dos domicílios particulares permanentes e pessoas moradoras no Estado de São Paulo, segundo situação do domicílio

Total	Urbano	Rural
8.039.661	7.508.078	531.583
100%	93,38%	6,61%

Fonte dos dados brutos: IBGE. Censo Demográfico, São Paulo, nº 21, 1991.

**TABELA II**

**Abastecimento de água por domicílios particulares permanentes e pessoas moradoras no Estado de São Paulo, segundo situação do domicílio**

Abastecimento de Água	Por domicílio			População abrangida		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Água Canalizada (interna)	95,82% 7.703.706	96,99% 7.282.703	79,19% 421.003	93,73% 29.924.148	96,92% 28.152.609	79,15% 1.771.539
Rede Geral	89,3% 7.179.716	94,54% 7.098.249	15,32% 81.467	86,83% 27.721.965	94,24% 27.374.207	15,53% 347.758
Outras Formas	6,51% 523.990	2,45% 184.454	63,87% 339.536	6,89% 2.202.183	2,67% 778.402	63,62% 1.423.781
S/Água Canalizada Interna	4,17% 335.955	3,0% 225.375	20,8% 110.580	4,25% 1.359.919	3,07% 893.525	20,84% 466.394

Fonte dos dados brutos: IBGE. Censo Demográfico, São Paulo, nº 21, 1991.

**TABELA III**

**Instalação sanitária por domicílios particulares permanentes e pessoas moradoras no Estado de São Paulo, segundo situação do domicílio**

Instalação Sanitária	Por domicílio			População abrangida		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Com algum tipo de instal. sanit.	98,42% 7.913.427	98,84% 421.557	92,64% 492.459	98,52% 30.822.660	98,94% 28.738.593	93,12% 2.084.067
Rede Geral	76,10% 6.118.649	82,70% 6.209.450	9,33% 49.616	74,20% 23.213.621	—	—
Vala	2,60% 209.159	—	—	2,95% 924.321	—	—
S/nenhum tipo de instal. sanitária	1,44% 116.170	1,02% 77.046	7,35% 39.124	1,34% 421.291	0,92% 269.876	6,76% 151.415

Não sabe informar	0,12% 10.064	0,12% 9.475	0,11% 589	0,12% 40.116	—————	—————
-------------------	-----------------	----------------	--------------	-----------------	-------	-------

Fonte dos dados brutos: IBGE.Censo Demográfico, São Paulo, nº 21, 1991.

**TABELA IV**

**Domicílios particulares permanentes por nº de cômodos e pessoas moradoras no Estado de São Paulo**

<b>Domicílios</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Total de pessoas</b>	<b>% Pessoas</b>
Até 2 cômodos	533.379	5,94	1.703.982	5,46
Entre 3 e 4 cômodos	2.478.496	27,61	9.108.516	29,11
5 cômodos	1.979.795	24,62	7.881.545	25,19
Entre 6 e 9 cômodos	2.584.576	32,14	10.643.247	34,02
10 ou + cômodos	463.315	5,76	1.946.777	6,22
<b>Total Geral</b>	<b>8.039.661</b>	<b>100</b>	<b>31.284.067</b>	<b>100</b>

Fonte dos dados brutos: IBGE. Censo Demográfico, São Paulo, nº 21, 1991.

**TABELA V**

**Percentual de coleta de lixo no Estado de São Paulo, por domicílios particulares permanentes e de pessoas moradoras**

<b>Coleta de Lixo</b>	<b>Total</b>		<b>Urbano</b>	
	<b>Domicílios</b>	<b>Pessoas</b>	<b>Domicílios</b>	<b>Pessoas</b>
Coletado	91,01%	90,23%	96,15%	95,73%
Não Coletado	9%	9,76%	3,84%	4,26%

Fonte dos dados brutos: IBGE. Censo Demográfico, São Paulo, nº 21, 1991.

**TABELA VI**

**Distribuição de domicílios particulares permanentes e pessoas moradoras no município de Itu, segundo situação do domicílio**

Total	Urbano	Rural	Média de pessoas p/ domicílio	Urbano	Rural	Total
26.223	23.721	2.502	4,03	95.438	10.355	105.793
100%	90,45%	9,54%		90,21%	9,78%	100%

Fonte dos dados brutos: IBGE. Censo Demográfico, São Paulo, nº 21, 1991.

**TABELA VII**

**Domicílios particulares permanentes por nº de cômodos  
no município de Itu**

Domicílio	%	Total
Até 2 cômodos	5,44	1.428
Entre 3 e 4 cômodos	26,99	7.079
5 cômodos	31,96	8.383
Entre 6 e 9 cômodos	29,47	7.730
10 ou + cômodos	6,11	1.603
Total	100	26.223

Fonte dos dados brutos: IBGE. Censo Demográfico, São Paulo, nº 21, 1991.

**TABELA VIII**

**Abastecimento de água por domicílios particulares permanentes  
no município de Itu**

Abastecimento de água	Total de domicílios	%
Água Canalizada Interna	25.845	98,55
Rede Geral	22.929	87,43
Outras formas (poço, nascente, etc.)	2.916	11,12
S/água canalizada interna	378	1,45

Fonte dos dados brutos: IBGE. Censo Demográfico, São Paulo, nº 21, 1991.

**TABELA IX**

**Instalação sanitária por domicílios particulares permanentes  
no município de Itu**

Instalação sanitária	Total de domicílios	%
Com algum tipo de instal. sanit.	25.969	98,07
Rede geral	22.129	84,38
Vala	26	0,09
Não sabe	4	0,01

Fonte dos dados brutos: IBGE. Censo Demográfico, São Paulo, nº 21, 1991.

**TABELA X**

**Percentual de coleta do lixo por domicílios particulares permanentes  
no município de Itu**

<b>Coleta de lixo</b>	<b>% Domicílios</b>
Coletado	88,36
Não coletado	11,64
Total	100

Fonte dos dados brutos: IBGE. Censo Demográfico, São Paulo, nº 21, 1991.

### **III. A EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE ITU**

#### **1. Caracterização do Sistema Educacional**

As principais informações estatísticas disponíveis sobre o sistema de ensino regular no município de Itu situam o grau de atendimento da rede escolar em relação aos diferentes níveis de ensino e em relação às diferentes esferas administrativas.

Em 1991 o número total de matrículas oferecidas na rede de ensino pré-escolar, de 1º e 2º graus, somam cerca de 25.000 vagas. A distribuição destas vagas em relação aos diferentes níveis de ensino é muito heterogênea: 75% dos alunos estudam no 1º grau, sendo que o restante de vagas é distribuído de forma equivalente entre o ensino pré-escolar (13%) e o ensino de 2º grau (12%). Quanto à participação das distintas esferas administrativas por nível de ensino, observa-se que a rede pré-escolar é atendida predominantemente pela rede municipal (80%), o ensino de 1º grau é quase todo atendido pela rede estadual (94%) e o ensino de 2º grau divide-se de forma equivalente pela rede estadual e pela rede privada. Como o ensino de 1º grau representa mais de 90% das matrículas de toda a rede escolar, a rede estadual concentra 75% da oferta escolar existente no município. No Município existem duas faculdades particulares.

Não há informações sobre o grau de cobertura da rede escolar, sendo que nos documentos produzidos pela Administração Municipal, em especial o diagnóstico sobre a rede física, contido no projeto de implantação do Plano Diretor do Município elaborado em 1988, é destacada a carência de pré-escolas e de escolas de 1º grau nas zonas periférica e rural. Em contrapartida, há superlotação nas escolas localizadas na região central da cidade.

#### **2. A Formulação da Política Educacional no Município**

Durante a gestão municipal no período 1989-92, as principais propostas de governo estão relacionadas à universalização do atendimento na rede de ensino pré-escolar. As diretrizes recortam-se em duas áreas de atuação: a manutenção e ampliação do ensino regular, através da rede de pré-escolas existente no município e os diversos programas complementares, destacando-se entre eles o Programa de Formação Integral à Criança (PROFIC), o Ensino Supletivo e os programas de merenda e transporte escolar. A rede pré-escolar é formada por 14 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI's), que atendem

cerca de 3.000 alunos na faixa etária de 4 a 6 anos, na sua maioria situadas na região central da cidade.

O Programa de Formação Integral à Criança - PROFIC, um projeto articulado entre diversas Secretarias, foi implantado em 1986 através de convênio realizado com o governo estadual, sendo depois solicitada sua renovação em 1990. Foi elaborado basicamente para desenvolver ações complementares de apoio a crianças e adolescentes de baixa renda. Entre as principais ações desenvolvidas, destacam-se o atendimento em período integral de 2.400 crianças de 2 até 7 anos em 6 Centros Infantis localizados na periferia, e as atividades de integração social realizadas com adolescentes de 10 a 14 anos, através de programas específicos nas áreas de reforço escolar, recreação e cursos pré-profissionalizantes. Segundo informações da Prefeitura, o PROFIC atendeu em 1990 a cerca de 3.200 crianças e adolescentes.

A prioridade dada ao ensino supletivo decorre do baixo nível de escolaridade de jovens e adultos no município. Segundo entrevista realizada com a Secretária de Educação, existem cerca de 10.000 analfabetos no município, sem mencionar a parcela de jovens e adultos que não concluíram o ensino fundamental. Em 1992, o ensino supletivo atendia 450 alunos distribuídos em 12 classes localizadas principalmente na periferia. A Prefeitura, através da Universidade do Trabalhador, também desenvolve cursos profissionalizantes, atendendo cerca de 245 alunos nas diversas modalidades aplicadas à área artesanal e industrial.

Os programas de merenda escolar e vale-transporte destinam-se à cobertura das redes escolares municipal e estadual. Os dados da Prefeitura apontam uma distribuição média de 25 mil refeições diárias nas escolas. Em relação ao transporte escolar, em 1990 foram distribuídos cerca de 80 mil passes escolares para o deslocamento dos estudantes localizados na zona rural, tendo sido beneficiados cerca de 1.900 alunos das escolas estaduais.

Embora seja possível identificar as prioridades contidas nas propostas de governo, as principais informações obtidas a partir dos documentos pesquisados são insuficientes para avaliar o impacto das políticas, principalmente pela ausência de dois tipos de informação: aqueles relacionados ao diagnóstico sobre a situação local e aqueles relacionados à avaliação dos resultados atingidos. As propostas são abrangentes, referem-se

muito pouco ao processo de implementação dos programas e as ações são descritas isoladamente, mesmo em relação aos projetos inter-secretariais como é o caso do PROFIC, que envolve ações conjuntas na cessão de equipamentos, material didático e assistência à saúde escolar. Segundo avaliação da situação educacional apresentada na proposta de implantação do Plano Diretor do Município: *“As diversas ações são desencadeadas através de projetos específicos e estes se apresentam desconectados, o que pode redundar em duplicação de recursos para um mesmo fim e eficácia de resultados questionável.”*

As propostas de governo incentivam a participação da população na definição de prioridades e na tomada de decisões, seja no nível mais global dos programas ou em relação à gestão das escolas, mas há poucas referências nos documentos oficiais sobre as iniciativas relacionadas ao fortalecimento da autonomia das escolas ou a atuação dos conselhos de escola. Pelo contrário, o “Plano de Curso”, que define os componentes curriculares, é elaborado pela Secretaria de Educação, e o plano escolar, que define os aspectos administrativos e pedagógicos da escola, atribui as principais decisões à direção escolar, incluindo o corpo docente e a coordenação pedagógica.

### **3. Implementação do Programa de Municipalização do Ensino**

Um dos aspectos mais enfatizados pela Administração sobre o tema da municipalização do ensino, desde a sua implantação, relaciona-se com as vantagens decorrentes da descentralização dos serviços, especialmente a melhoria da rede física das escolas.

As principais realizações decorrentes de iniciativas de parceria entre a Prefeitura e as outras esferas de governo são:

- a. o termo de convênio entre a Prefeitura e o governo do Estado de São Paulo objetivando a implantação Programa de Formação Integral da Criança - PROFIC foi assinado em 1986 e renovado em 31 de julho de 1990. O Programa previa originalmente atender a 7.300 crianças de baixa renda. As despesas a serem efetuadas pelo governo estadual relacionavam-se na sua maioria ao reforço da alimentação escolar, quase 70% do repasse total, sendo que a Prefeitura, principal responsável pela coordenação e execução do programa, garantiria em contrapartida as instalações físicas. Com o objetivo de ampliar o

Programa, foram solicitados mais recursos para as atividades a serem desenvolvidas em 1991;

- b. o convênio que instituiu o Programa de Municipalização do Ensino entre a Secretaria Estadual de Educação e o Município de Itu foi celebrado em 27/11/1989. As principais áreas de atuação previstas pelo Programa são: 1) construções, reformas e manutenção de prédios, 2) merenda escolar; 3) material de apoio didático; 4) perfeição de pessoal e assistência ao aluno. As principais realizações relacionam-se à distribuição de merenda escolar para a rede escolar, cerca de 25.000 refeições - dia para cerca de 93 escolas, sendo 53 escolas estaduais, e a execução de serviços de manutenção e recuperação de prédios escolares;
- c. o convênio que instituiu o PROMDEPAR, viabilizando ao município autonomia para contratação de recursos humanos para as escolas estaduais. Estima-se que cerca de 200 funcionários do quadro de pessoal da Prefeitura prestem serviços em escolas estaduais;
- d. solicitação de financiamento junto ao Ministério da Educação e Cultura - MEC, em 1992, para a aquisição de equipamentos e material didático para as escolas estaduais da rede de ensino fundamental.

Não há indicação de que estas iniciativas trouxeram resultados significativos para a melhoria dos serviços das escolas municipais. Pelo contrário, há indicadores de que estes convênios vêm acarretando um crescente encargo adicional para o município, que passa a transferir recursos próprios para a manutenção da rede estadual.

Em 1989, o valor total dos recursos repassados pelo governo estadual representava cerca de 25% dos gastos da Prefeitura em educação; em 1992, este percentual reduziu-se para apenas 6%. Este aspecto será abordado adiante, quando da análise dos recursos aplicados na educação (ver capítulo IV).

Outro aspecto a ser destacado é o fato de que as iniciativas de parcerias também não parecem significativas no sentido de estabelecer uma dinâmica mais articulada ou de maior complementariedade na elaboração e formulação das políticas, seja com o governo estadual, seja incentivando novas instâncias de representação local. A Comissão de Educação do Município - CEM, que deveria ser o principal instrumento de

acompanhamento, avaliação e reformulação das ações previstas nos convênios parece subsistir mais em função do seu caráter formal, já que se constitui em uma das pré-condições para a celebração dos convênios, do que pelo seu dinamismo. Sua atuação restringe-se a apontar as necessidades levantadas pelas escolas, sendo que, nesse aspecto, as audiências públicas promovidas pelo governo para estabelecer contato direto com a população têm muito mais visibilidade.

Durante as entrevistas realizadas com os diversos segmentos sociais, o programa de municipalização do ensino revelou-se quase desconhecido para a imensa maioria dos entrevistados, sendo inclusive pouco abordado pelo governo. O momento de maior repercussão dessa proposta ocorreu durante sua implantação, em que a maioria dos professores estaduais opôs-se a ela. Esta resistência pode ser explicada pelo receio de uma mudança na sistemática de contratação dos professores e desvantagens e/ou incertezas relacionadas ao eventual enfraquecimento da Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São - APEOESP.

## **IV. O PERFIL DO GASTO ORÇAMENTÁRIO: O LUGAR DA ÁREA SOCIAL**

### ***1. Orçamento Geral***

A análise do orçamento municipal no período 1988-91 mostra um incremento orçamentário real da ordem de 147%, com crescimento médio anual de 126,5%. Este comportamento reflete basicamente dois movimentos conexos: a elevação das transferências financeiras dos níveis federal e estadual para o município, decorrentes da reforma tributária consignada na Constituição Federal de 1988, e a expansão da capacidade tributária própria do município. No período imediatamente subsequente à reforma tributária constitucional (1989-91), mantém-se a tendência ao crescimento real do orçamento, ainda que em menor velocidade, apresentando uma média anual de 16.5%. A conjugação desses dois movimentos resulta num maior aporte de recursos financeiros para o município. Não obstante, o grau de dependência do orçamento municipal às transferências orçamentárias mantém-se elevado no período estudado: em média, 70% do montante de recursos são devidos às transferências constitucionais. Esta dependência é agravada pelo fato de que parte dos recursos transferidos têm destinação específica, impedindo desta maneira sua livre alocação pela administração municipal.

Finalmente, cabe um breve comentário em relação à função Assistência/Previdência, dado seu comportamento díspar no período estudado. Em 1988, dos recursos alocados nesta função 23% dizem respeito às despesas exclusivas com o funcionalismo público municipal (atividade de previdência) e 69% destinam-se às atividades propriamente assistenciais. Para o ano de 1991, o comportamento destes gastos alteram-se significativamente, sendo que 60% deles destinam-se às atividades de previdência e apenas 14% destinam-se àquelas de assistência. O comportamento verificado em 1991 descaracteriza este gasto como pertencente à área social, dado o seu caráter restritivo e não universalista. Destaque-se que o impacto gerado pelo acréscimo substancial de recursos para a função Assistência/Previdência em 1989 (crescimento real de 190%) é minimizado pelo corte orçamentário efetuado nesta função no período subsequente. Todavia, a composição interna entre as atividades de assistência e previdência sugere que pelo menos parte dos recursos orçamentários advindos da reforma tributária constitucional foram destinados para gastos restritivos com a previdência do funcionalismo municipal.

## **2. Orçamento da Área Social**

A análise orçamentária comparativa mostra uma tendência anual de crescimento da participação relativa da Área Social no total do orçamento. Assim, essa área que, em 1988, corresponde a cerca de 67.5% do orçamento, em 1991 passa a 77.5%, apresentando um crescimento de 10 pontos percentuais no período, correspondendo a um incremento em termos absolutos de US\$17.391.910,00. Para se ter a dimensão exata deste incremento basta mostrar que ele se aproxima do total dos gastos da área social em 1989, da ordem de US\$20.000.000,00. A comparação orçamentária dividida por períodos mostra variação no período 1988-89 (inclui a reforma tributária constitucional) e o período subsequente 1989-91 (pós reforma tributária). No primeiro caso, o incremento percentual situa-se em 184.3%, correspondendo a um aumento absoluto de aproximadamente US\$11.000.000,00 -- mais do que o total gasto em 1988 --, enquanto que para o período 1989-91 o incremento percentual é da ordem de 31.0%, correspondendo a aproximadamente US\$6.300.000,00 (ver Tabela XII).

Em resumo, merece destaque o fato de que boa parte das receitas provenientes da reforma tributária constitucional foram alocadas na Área Social. No período 1988-91, enquanto o orçamento geral do município cresce em termos reais 147.0%, esta área apresenta um crescimento real de 184.5%, portanto com variação positiva de 37.5 pontos percentuais. A análise da composição interna do gasto anual na Área Social, comparado ao total orçamentário, corrobora este padrão de crescimento, evoluindo de 67.5% (1988) para 77.5% (1991), com destaque para os biênios 1988-89 (acrécimo de 4 pontos percentuais) e 1989-90 (acrécimo de 5 pontos percentuais). Deste modo, verifica-se no período um incremento real absoluto e relativo do gasto orçamentário nessa área acima do ocorrido com o orçamento geral do município. Este fato contrapõe-se à versão corrente no debate sobre os efeitos da reforma tributária constitucional, e que imputa às administrações municipais uma má utilização dos recursos decorrentes dos ganhos das transferências financeiras da União.

Comparando-se a distribuição média por funções com o total dos gastos da Área Social, verifica-se relativa estabilidade no ordenamento dessas funções entre os períodos 1988-91 e 1989-91. A única exceção é a função Habitação/Urbanismo que, no período 1989-91, perde posição para Transporte. Esta mudança deve-se, em grande parte, ao

expressivo incremento dos gastos com esta última função no biênio 1990-91. Assim, no período 1988-91 a prioridade de gastos percentuais médios contempla, em ordem decrescente, as funções Educação/Cultura (27.5%); Saúde/Saneamento (25.5%); Habitação/Urbanismo (22%); Transporte (18.0%); e Assistência/Previdência (7.5%). A amplitude da variação percentual no período é de 20 pontos. Para o período 1989-91, tem-se Educação/Cultura (28.0%); Saúde/Saneamento (27.5%); Transporte (21.0%); Habitação/Urbanismo (16.0%); Assistência/Previdência (7.0%), com variação de 21 pontos percentuais, mantendo-se praticamente a mesma amplitude da variação nos gastos da Área Social em relação às diversas funções.

Em resumo, as modificações orçamentárias decorrentes das transferências constitucionais e da capacidade tributária do município não produziram alterações significativas nas prioridades internas à Área Social, mantendo-se Educação e Saúde como as principais. No entanto, este quadro pode estar sofrendo alterações em decorrência da inflexão verificada na função Transporte. A persistir a tendência do biênio 1990-91, a função Transporte passa a assumir o primeiro lugar nos gastos orçamentários, mas a confirmação desta tendência carece de estatísticas disponíveis no momento.

### **3. Orçamento em Educação/Cultura**

Como foi observado anteriormente, a função Educação/Cultura constitui-se o principal gasto da Área Social, considerando-se sua participação média em relação às demais funções.

Considerando os dois períodos analisados -- 1988-91 e 1989-91 (pós-reforma tributária constitucional) --, sua participação média anual no conjunto da Área Social é de, respectivamente, 20% e 21% (ver Tabela XI). Ainda comparando os dois períodos, destaque-se que o crescimento médio da função Educação/Cultura é significativamente maior no primeiro período: 219% (1988-91) e 43% (1989-91). Esta diferença deve-se, principalmente, à reforma tributária, quando se verifica que o orçamento da função Educação/Cultura mais do que duplica (cresce 123%) em apenas um ano, na passagem do biênio 1988-89.

Comparando-se o crescimento do orçamento da função Educação e Cultura em relação ao crescimento total do orçamento, verifica-se que ele supera o verificado no

orçamento geral e inclusive o orçamento da Área Social. Para o período 1988-91, o orçamento da Educação/Cultura cresceu 219%, o orçamento total 147% e o orçamento da Área Social 184%. Como já foi observado, no período 1989-91 há uma redução geral da taxa de crescimento. Todavia, ainda que de forma menos significativa do que no primeiro período (1988-91), observa-se um incremento de recursos para a função Educação/Cultura acima do aumento da receita do município, decorrente da realocação interna dos recursos entre os diferentes tipos de atividade.

TABELA XI

## Itu - Orçamento geral e funções da área social

FUNÇÃO/ ANO	Em US\$									
	1988*	%	1989**	%	1990	%	1991	%	.Média Relativ a. %	Média Absolu ta %1***
ED/CULTURA	2.334388	16.70	5.200116	18.20	7.7903000	24.31	7.445201	21.51		
Crescim. 88-91		100		122.70		233.70		218.93	20.18	191.77
Crescim. 89-91				100		49.81		43.17	21.34	46.49
HAB/URB.	3.662547	26.20	4.651665	16.28	3.274166	10.22	3.398468	9.82		
Crescim. 88-91		100		27.00		-10.60		-7.20	15.63	3.06
Crescim. 89-91				100		-29.61		-26.94	12.10	-28.27
SAU/SAN.	1.754207	12.55	5.403699	18.91	7.395546	23.08	7.116538	20.56		
Crescim. 88-91		100		208.00		321.58		305.68	18.77	278.42
Crescim. 89-91				100		36.86		31.69	20.85	34.27
ASSIS/PREV	865904	6.19	2.519701	8.82	1.099451	3.43	1.202292	3.47		
Crescim. 88-91		100		190.99		26.97		38.84	5.47	85.60
Crescim. 89-91				100		-56.36		-52.28	5.24	- 54.32
TRANSPORTE	819192	5.86	2.715348	9.50	5.115966	15.96	7.665649	22.15		
Crescim. 88-91		100		231.46		524.51		835.75	13.36	530.57
Crescim. 89-91				100		88.40		182.30	15.87	135.35
TOTAL ÁREA SOCIAL	9.436238	67.50	20.490529	71.71	24.675429	77.00	26.828148	77.51		
TOTAL DO ORÇAMENTO	13.980962		28.570005		32.047049		34.614702	100		
		100		104.00		129.00		147.00	73.43	126.66
				100		12.00		21.10	75.40	16.55

FONTE: Fundação SEADE

\* .Ano referência = 1. Para comparação do período 1988-91.

\*\* .Ano referência = 1. Para comparação do período 1989-91.

\*\*\*...Média da evolução do gasto real.



TABELA XII

## Itu - Orçamento da área social

Em US\$

FUNÇÃO/ ANO	1988(1)	%	1989(2)	%	1990	%	1991	%	Média. rela tiva	Ordem
ED/CULT.	2.334388	24.73	5.200116	25.37	7.790300	31.57	7.445201	27.75		
	*						*		27.35	1o.lug.
			*				*		28.23	1o.lug.
HAB/URB.	3.662547	31.81	4.651665	22.70	3.274166	13.26	3.398468	12.66		
	*						*		21.85	3o.lug.
			*				*		16.20	4o.lug.
SAU/SAN.	1.754207	18.59	5.403699	26.37	7.395546	29.97	7.116538	26.52		
	*						*		25.36	2o.lug.
			*				*		27.62	2o.lug.
TRANSP.	819192	8.68	2.715348	13.25	5.115966	20.73	7.665649	28.57		
	*						*		17.80	4o.lug.
			*				*		20.85	3o.lug.
ASSIS/ PREV.	865904	9.17	2.519701	12.29	1.09951	4.45	1.202292	4.48		
	*						*		7.59	5o.lug.
			*				*		7.07	5o.lug.
TOTAL *	9.436238		20.490529		24.675429		26.828148			
		100		117.14		171.49		184.30		157.64
				100		20.72		30.92		25.67

FONTE: Fundação SEADE - Dados absolutos

(1) Ano referência = 1. Para comparação do período 1988-91.

(2) Ano referência = 1. Para comparação do período 1989-91.

\* Delimitação de períodos.

#### 4. Financiamento do Setor: Análise dos Recursos Oriundos das Outras Esferas Administrativas para a Função Educação/Cultura

A seguir estão relacionadas as principais despesas realizadas em educação no período 1989-92 e os recursos extra-orçamentários repassados pelo governo estadual decorrentes dos convênios de parceria para a manutenção de diversas atividades. Não constam informações sobre recursos repassados pelo governo federal. Em 1992, foi encaminhado ao MEC projeto de aplicação de recursos do salário-educação, prevendo a aquisição de equipamentos escolares, o qual, até a conclusão da pesquisa, permanecia sem resposta.

Como foi visto anteriormente, o processo de municipalização do ensino deu origem aos convênios celebrados entre a Secretaria Estadual de Educação e a Prefeitura, prevendo a implantação de diversos programas dirigidos à rede de ensino básico do município. Considerando-se as áreas de atuação dos diversos programas de municipalização e o fato de que a maior parte da rede escolar é estadual, a análise dos custos das principais atividades da Coordenadoria de Educação e Cultura e dos recursos transferidos para a manutenção dos programas possibilita duas constatações:

- a. os principais programas financiados através dos convênios de municipalização destinam-se basicamente à manutenção da rede estadual, através de serviços que agora passam a ser gerenciados pela Prefeitura. Comparando-se os diversos convênios entre si e o montante de repasses efetuados ao longo do período 1989-92, 70% de todos os recursos foram destinados ao *programa de merenda escolar* e às *despesas de pessoal* na rede estadual, através do convênio *PROMDEPAR*, destacando-se também a acentuada diferença do montante de recursos alocados nestas duas atividades, respectivamente, de 43% e 27% do valor total dos repasses;
- b. de forma geral, é importante observar que ao lado do crescimento real do orçamento, a partir de 1990 verifica-se, no sentido inverso, a progressiva redução dos repasses estaduais. Em 1989, foram transferidos ao município US\$719.000,00 ou o equivalente a 25% da despesa total aplicada em educação pela Prefeitura. Em 1992, foram transferidos US\$214.000,00, que correspondiam a apenas 6% da despesa total.

O crescimento real do montante de recursos aplicados em educação e a concomitante redução dos repasses estaduais vêm acarretando a transferência de encargos adicionais à Prefeitura. **Embora as despesas na rede estadual não estejam discriminadas, sendo incorporadas ao conjunto do orçamento da Prefeitura, os dados sobre os principais serviços realizados na rede estadual e o valor dos repasses confirmam esta hipótese.**

O que vem sendo observado em relação à merenda escolar é ilustrativo. As despesas com esse item, ao longo do período 1989-92, vêm representando em média 17% dos gastos em educação da Prefeitura. Ele contou com um volume expressivo de recursos, acumulando cerca de US\$2.444.632,00 ao longo do período estudado, situando-se entre os principais gastos na área de educação, cujo percentual médio é inferior apenas ao de

despesas com pessoal, equivalentes em média a 57% dos gastos em educação (ver Tabela XIII).

A merenda escolar também tem sido o principal item financiado pelo governo estadual. No período 1989-92, foram repassados para a manutenção dos diversos convênios US\$1.628.471,00, sendo que cerca de 43% deste valor, ou US\$701.957,00, destinaram-se à aquisição de merenda escolar. Mesmo assim, este valor é bem inferior ao custo total do programa de merenda escolar no período analisado, correspondendo a 29% das despesas realizadas com a manutenção deste programa (ver Tabelas XIV e XV).

Deve-se acrescentar o fato de que os repasses estaduais sequer cobrem as despesas exclusivas com a manutenção da sua própria rede escolar. Comparando-se a distribuição da merenda escolar entre as redes municipal e estadual, cerca de 57% da merenda é destinada à rede estadual, o que, em relação ao gasto integral da Prefeitura com o Programa de Merenda Escolar, custa em média o equivalente a US\$1.393.440,00, considerando o período 1989-92. Este montante é quase o dobro (98%) dos recursos efetivamente transferidos pelo governo estadual (US\$701.957,00). Mesmo em 1989, ano em que proporcionalmente verificou-se o maior volume de repasses, os recursos destinados à merenda escolar cobriam apenas 50% das despesas realizadas nas escolas estaduais.

Utilizando-se o mesmo critério para analisar as despesas relacionadas à contratação e pagamento de funcionários municipais lotados em escolas estaduais, e apesar das informações não estarem suficientemente desagregadas entre as redes municipal e estadual, há indicações de que a manutenção do convênio *PROMDEPAR* vem implicando encargos crescentes para a Prefeitura. Os repasses recebidos pelo governo estadual cobriam, em média, no período 1989-92, apenas 5% da folha de pagamento total da Prefeitura.

Em resumo, apesar da dificuldade de discriminação dos serviços executados pela Prefeitura na manutenção das redes municipal e estadual e destacando-se o volume decrescente de repasses estaduais ao longo do período 1989-92, os dados relativos às despesas realizadas indicam que o processo de municipalização vem acarretando a transferência de novos encargos ao município, sem a efetiva co-responsabilização do governo estadual na manutenção das atividades previstas nos convênios.

**TABELA XIII**  
**Distribuição interna da principais despesas em educação: recursos próprios e transferências constitucionais**

Em US\$

Despesas	1989	%	1990	%	1991	%	1992	%	Valor médio %
Pessoal	1.765.827	62	2.223.439	51	2.082.693	56	2.040.500	57	56,09
Manut. Escolas	539.007	19	880.698	20	537.708	14	210.337	6	14,99
Merenda Escolar	406.851	14	797.138	18	667.243	18	573.400	16	16,90
Transp. Alunos	129.631	5	416.371	10	451.551	12	741.868	21	12,03
<b>TOTAL</b>	<b>2.841.315</b>	<b>100</b>	<b>4.317.646</b>	<b>100</b>	<b>3.739.195</b>	<b>100</b>	<b>3.566.105</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados obtidos pelo Depto. de Contabilidade/Prefeitura Municipal de Itu. Os valores em Cr\$ foram deflacionados utilizando-se como base de cálculo o valor do dólar médio anual estimado pelo Banco Central.

**TABELA XIV**  
**Recursos extra-orçamentários repassados pelo governo estadual por tipo de atividade prevista nos convênios de municipalização do ensino**

Em US\$

	1989	%	1990	%	1991	%	1992	%	Valor médio %
Merenda Escolar	193.265	27	192.612	44	148.962	57	167.118	78	43,11
PROMDEPAR	129.311	18	187.415	43	85.409	33	43.322	20	27,35
Const. Escolas	354.610	49	0	0	23.590	9	0	0	23,12
PROFIC	29.876	4	36.543	8	0	0	0	0	4,08
Transp. Alunos	11.922	2	17.605	4	3.343	1	3.567	2	2,24
<b>TOTAL</b>	<b>718.983</b>	<b>100</b>	<b>434.176</b>	<b>100</b>	<b>261.305</b>	<b>100</b>	<b>214.007</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados obtidos pelo Depto. de Contabilidade/Prefeitura Municipal de Itu. Os valores em Cr\$ foram deflacionados utilizando-se como base de cálculo o valor do dólar médio anual estimado pelo Banco Central.

**TABELA XV**  
**Valor percentual dos repasses extra-orçamentários em relação ao total de recursos aplicados na Educação, por tipo de atividade**

Em US\$

	1989	%	1990	%	1991	%	1992	%	Valor médio %
	A	B	A	B	A	B	A	B	
Merenda Escolar	406.851	47	797.138	24	667.243	22	573.400	29	28,71
Pessoal	1.765.827	7	2.223.439	8	2.082.693	4	2.040.500	2	5,49
Transp. Alunos	129.631	9	416.371	4	451.551	1	741.868	0	2,09
<b>TOTAL*</b>	<b>2.841.315</b>	<b>25</b>	<b>4.317.646</b>	<b>10</b>	<b>3.739.195</b>	<b>7</b>	<b>3.566.105</b>	<b>6</b>	<b>11,26</b>

Fonte: Dados obtidos pelo Depto. de Contabilidade/Prefeitura Municipal de Itu. Os valores em Cr\$ foram deflacionados utilizando-se como base de cálculo o valor do dólar médio anual estimado pelo Banco Central.

A = Despesa Total do Município

B = Recursos Extra-Orçamentários/Despesa Total

\* Inclui os repasses estaduais para a construção de escolas, sua manutenção e PROFIC

## V. PENSANDO A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO

### 1. A Relação Executivo/Legislativo

O partido do governo foi o Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB. Os demais partidos com representação parlamentar foram o Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB; Partido dos Trabalhadores - PT; Partido Trabalhista Brasileiro - PTB e Partido Democrático Trabalhista - PDT.

A seguir estão relacionados os principais projetos de lei elaborados e aprovados ao longo do período 1989-92. Os projetos de lei apresentados pelos Poderes Executivo e Legislativo estão dispostos no quadro abaixo.

#### Projetos de lei para a área de educação

Projetos de Lei	Executivo	Legislativo
<b>Programas Específicos</b>	<b>6</b>	-
Rede Física	4	-
Orçamento	2	-
Outros	-	1

Os **Programas específicos** concentram o maior número de projetos de lei, todos eles elaborados pelo Executivo e aprovados no período estudado, relacionando-se com os seguintes temas: a) celebração de convênios entre a Prefeitura e outras entidades, destacando-se o convênio de municipalização do ensino e a portaria instituindo a Comissão Municipal de Educação, o principal órgão colegiado responsável pela coordenação do Programa de Municipalização do Ensino; b) regulamentação do Programa de Transporte Escolar; e c) programas de assistência escolar. Os demais macrotemas -- Rede Física e Orçamento -- dispõem sobre a regularização de terrenos para construção de escola, denominação de escolas e remanejamento/suplementação de recursos orçamentários. O único projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal de iniciativa do poder Legislativo dispõe sobre a denominação de escolas de educação infantil.

A maioria dos projetos de lei são de autoria do Executivo e todos os que foram submetidos à apreciação da Câmara Municipal foram aprovados. Segundo a opinião quase unânime dos diversos atores do Executivo, Legislativo e da sociedade civil que foram indagados sobre o relacionamento entre o Poder Executivo/Legislativo, este é um fator considerado positivo em função da agilidade no processo de tomada de decisões.

## **2. A Perspectiva dos Distintos Atores**

A análise das entrevistas realizadas em Itu tem como objetivo, inicialmente, verificar o nível de informação e desinformação por parte dos diversos atores a respeito da política de educação desenvolvida pela administração no período estudado, através dos seguintes temas: propostas de governo, impactos da política implementada, relação Executivo/Legislativo e Executivo/Sociedade, descentralização, controle público e financiamento.

Um segundo objetivo diz respeito à identificação e qualificação de demandas formuladas pelos distintos setores da sociedade, buscando-se caracterizá-las em termos da sua abrangência. Os canais de participação são objeto do mesmo tipo de questionamento, ou seja, procurou-se caracterizar a sua importância como meio de expressão e formulação das demandas sociais e seu significado na constituição de novas dinâmicas de cooperação na relação entre a administração e os cidadãos.

### **Nível de Informação**

#### **Executivo e Administração**

Foram entrevistados o Prefeito de Itu, o Secretário de Educação, a ex-Delegada de Ensino, a Coordenadora do Colégio Universitário de Itu e duas diretoras de Curso Supletivo.

As **principais propostas da administração** enfatizam o atendimento prioritário à rede de ensino pré-escolar. A prefeitura concentra a maior parte do atendimento existente na cidade, sendo que não há informações sobre o grau de cobertura da rede municipal. Os representantes do Executivo também mencionam as despesas com passe escolar, a implantação de novas linhas de ônibus e a construção de duas escolas na zona rural.

Em relação aos **processos de formulação e implementação das políticas**, são citadas iniciativas de cooperação entre o governo e entidades civis para a implementação de diversos programas. Em relação ao ensino supletivo, por exemplo, o aproveitamento de espaços cedidos por outras instituições ampliou o atendimento à demanda. Também ocorreram novas parcerias envolvendo a Secretaria Municipal de Apoio à Infância (foram firmados convênios com o SENAI e o Rotary Club) e convênios de cooperação financeira com o governo estadual para a construção de escolas.

O Secretário de Educação se refere à colaboração de empresas e indústrias, que chegaram a fornecer o material e o terreno para a construção de uma escola no bairro afastado de Taperinha. Esta parceria também é citada pelo Presidente da Associação dos Moradores de Bairro: “A *EMCOR* deu material e terreno para a escola na Taperinha que terá também atendimento médico e odontológico”.

São citadas, entre outras possibilidades de parcerias, a Universidade dos Trabalhadores - UNIT, o Centro Integral de Apoio à Criança - CIAC, escolas estaduais e instituições privadas.

Em relação à **avaliação da gestão**, um aspecto interessante é o fato de que nenhum entrevistado manifestou-se abertamente contrário ou favorável a esta ou aquela iniciativa de governo. As avaliações, evitando uma posição mais explícita, limitavam-se a apontar as diferenças observadas entre gestões distintas (1989-92 e 1993-96).

Ao abordarem a relação do **Executivo/Legislativo**, os entrevistados limitaram-se a fornecer um parecer geral. Para o Secretário de Educação “*a relação com o Legislativo é ótima, uma vez que a Secretaria tem atendido aos pedidos do Legislativo, na sua maioria pedidos de transferência de pessoal*”. Conforme se evidenciará mais adiante, inclusive para os demais atores entrevistados, este tema foi bem pouco explorado. A dinâmica e o funcionamento interno da Câmara, por exemplo, não chegaram a ser comentados em nenhuma das entrevistas.

Quanto ao tema **Executivo/Sociedade**, embora os atores do Executivo tenham enfatizado o processo de aproximação com a população (as iniciativas serão abordadas adiante), parece não haver consenso neste sentido. Segundo um dos entrevistados, é indiscutível o estilo autoritário do governo: no final da gestão passada, o então candidato à

Prefeitura havia solicitado que a formação do Sindicato dos Servidores Públicos fosse adiada para depois de sua posse. Como isto não ocorreu, *“o resultado foi que, eleito Prefeito, se vingou despedindo uma série de servidores, e se recusando a negociar com o Sindicato.”*

Em relação ao tema da **descentralização** (entre os diferentes níveis de governo), o aspecto central abordado é a fragilidade das iniciativas em termos do impacto gerado e das mudanças verificadas. São mencionados os convênios de Municipalização do Ensino e alguns resultados obtidos, na maior parte melhorias nas condições físicas e administrativas das escolas estaduais. No entanto, a avaliação geral é negativa, tendo em vista a insuficiência de recursos que assegurem a continuidade do processo de descentralização. O Secretário de Educação chega a citar que *“a Prefeitura assumiu uma responsabilidade e gastos até o nível estadual.”*

Da maneira como vem ocorrendo, o processo de descentralização, ao invés de associado ao fortalecimento do poder local, acaba sendo substituído por um processo de Prefeiturização, em que se verifica apenas a desconcentração dos serviços e atividades. A Prefeitura passa a administrar equipamentos que não são seus -- as escolas estaduais --, como se não bastassem as dificuldades internas decorrentes da administração de seus próprios encargos. Embora essas questões não tenham sido discutidas pelos entrevistados, alguns deles chegaram a mencionar a inexistência de canais institucionais que possibilitem um relacionamento mais dinâmico entre a Prefeitura e o governo estadual. Com a dificuldade de avançar os projetos de municipalização, a Comissão de Educação Municipal -- instância representativa que poderia cumprir esta função -- não chegou a se consolidar.

Em todas as entrevistas, a **descentralização no nível local** é abordada como fator importante da relação entre o governo e a população.

Segundo o Secretário de Educação, *“a descentralização se dá através das Secretarias que chegam a levar os problemas mais sérios ao Prefeito. É uma forma racional de administração, uma técnica administrativa que tem que existir.”* Para a Coordenação do Ensino Supletivo, *“a Prefeitura dá poder de decisão à Secretaria”*.

Na visão de outros entrevistados, uma dificuldade para a descentralização das atividades relaciona-se com a competência e o conhecimento técnico administrativo. Dois

entrevistados atribuíam o êxito da administração à qualificação dos integrantes da equipe de governo. Dentro desta lógica, um governo centralizado e competente pode ser até preferível à uma gestão descentralizada, na medida em que, nesta última, corre-se o risco de transferir poder deliberativo para pessoas despreparadas. Ao referir-se ao processo de implementação dos Conselhos de Escola, a ex-delegada de ensino considerava que: *“buscou-se trazer os pais para acompanharem o processo educacional de seus filhos. No entanto, a maior parte destes pais não estavam preparados para interferir diretamente no processo pedagógico”*.

Não foram criados mecanismos institucionais para efetivar a descentralização local. Esta é uma competência da equipe central da Administração. É interessante observar que, nas diferentes visões sobre descentralização, processo consultivo e processo decisório não estão diretamente relacionados.

Em apenas uma entrevista, com representante do Executivo da gestão 1989-1992, o tema da descentralização chegou a ser discutido.

*“Não houve um trabalho sistemático, por parte do governo, no que se refere à descentralização dos serviços. Os conselhos, os grupos regionais, não foram dotados de poderes que lhes possibilitassem gerir, administrar os diversos serviços. A lógica que prevalecia era a centralista, e a política, clientelista.” “Havia processos consultivos à população, mas a decisão cabia à Administração que utilizava os critérios relacionados aos bairros mais pobres, mais populosos e aqueles que já haviam sido atendidos”*.

O depoente continua com o relato de uma das iniciativas desenvolvidas durante a gestão: a implantação de um programa de reconstituição histórica e cultural da cidade. Este programa mobilizou vários segmentos turísticos e a sua repercussão viabilizou a existência de um Conselho Municipal de Cultura ativo. O problema era que *“as sugestões, quando chegavam nas mãos do Prefeito, não eram levadas em consideração. Na verdade, ele não as tomava como base para suas decisões.”* Ainda assim, era uma situação muito diferente dos demais conselhos, que a seu ver eram inoperantes. *“Não se tratava apenas de estarem impossibilitados de exercer pressão junto ao Executivo, mas o fato é que estes órgãos sequer eram espaços reais de consulta.”* Os conselhos de escola, por exemplo, eram constituídos de acordo com os interesses da direção da escola e apenas formalizavam as decisões que já haviam sido tomadas.

Em relação aos mecanismos de **participação na gestão local**, torna-se evidente, nos diversos depoimentos, que a definição e condução das políticas dependem principalmente das iniciativas de governo.

A maioria dos entrevistados relatou alguns eventos públicos, como as plenárias abertas com a população (Conselhos do Povo) e outras iniciativas de atendimento individual, reconhecendo nelas uma forma democrática de conhecimento e atendimento das demandas mais urgentes, ou mesmo vendo-as como instrumento para agilizar os serviços municipais. São poucas as referências aos limites e alcances destas iniciativas, se são pontuais ou sistemáticas, se se consolidaram como espaço de interlocução entre o governo e a população etc. Da mesma forma, não há avaliação quanto aos resultados destas iniciativas.

Não é surpreendente que os **mecanismos de controle público** sobre o governo tenham sido pouco abordados pelos entrevistados. As respostas novamente ressaltavam as vantagens da participação, sempre com a perspectiva centrada no governo, e não na perspectiva, por exemplo, da participação direta nas instâncias de governo. A experiência relatada acima sobre o Conselho Municipal de Cultura é exceção.

Em relação ao **financiamento do setor**, em nenhuma entrevista aparecem informações que demonstrem um conhecimento mais específico sobre o tema (há uma única menção à aplicação obrigatória na educação). É mencionada a prioridade dada à educação nas propostas de governo e a insuficiência dos recursos frente às despesas.

## Legislativo

Foi entrevistado o Presidente da Câmara, um ex-vereador da situação e um vereador da oposição.

Os vereadores entrevistados ressaltaram a atuação prioritária da Prefeitura na rede pré-escolar, sendo que entre as principais realizações são citadas a ampliação do horário escolar, a construção de escolas rurais e a ampliação do ensino supletivo de 1º grau. Entre os principais problemas a serem resolvidos, a proposta de municipalização do ensino foi a iniciativa de governo mais questionada, pela insuficiência de recursos e aumento de encargos que vem acarretando para a Prefeitura, tendo em vista a omissão do governo

estadual. Outro aspecto comentado foi a necessidade de construção de mais escolas na zona rural.

A função do poder Legislativo é abordada sempre em segundo plano, como uma instância de pouca relevância em relação ao poder Executivo. A dinâmica de funcionamento da Câmara Municipal não foi abordada por nenhum entrevistado.

Quando abordados sobre o relacionamento **Executivo/Legislativo**, este é considerado positivo na medida em que a Câmara Municipal não interfere no andamento dos projetos da Prefeitura. Ou seja, o principal critério de avaliação do Legislativo acaba se associando à idéia de que sua função é justamente agilizar a aprovação dos projetos de lei de autoria do Executivo. Esta afirmação aparece com frequência na maioria das entrevistas, para o conjunto de todos os atores sociais entrevistados.

Para a maioria dos entrevistados, a relação com o Executivo foi harmônica. O Prefeito tinha maioria na Câmara e quase todos os seus projetos foram aprovados sem que o Legislativo criasse problemas.

Segundo o vereador de oposição, o ex-prefeito se relacionava com a Câmara *“através de uma rede de troca de favores e era por meio desta e não através de um processo de discussões que eram aprovados os projetos, não havendo critérios claros para o atendimento das demandas”*.

Nas entrevistas realizadas com os vereadores surgiram dois assuntos principais: a crítica ao caráter autoritário da atual equipe de governo, feita pelo vereador da oposição e pelo presidente do Sindicato dos Ceramistas, e a discussão sobre a municipalização do ensino.

Esta última foi o principal assunto das entrevistas realizadas com os vereadores, quando consultados sobre o tema da **descentralização**. Ambos concordam com as dificuldades colocadas pelo programa de municipalização de ensino. Um dos vereadores comentou a ação complementar da Prefeitura no fornecimento de merenda escolar na rede estadual e o fato de que *“na municipalização, o município arca com cerca de 70% dos funcionários de apoio das escolas”*. O Presidente da Câmara Municipal também se refere a

esta questão: “*a municipalização é um grande problema, pois o município não consegue cobrir todos os gastos com funcionários, professores, material, merenda etc.*”.

#### Sociedade Civil

Foi entrevistado o presidente de uma Sociedade Amigos de Bairro, o tesoureiro do Rotary Club, o presidente do Sindicato de Ceramistas e um representante do Sindicato dos Servidores de Itu.

Nenhum dos entrevistados soube descrever quais eram as **propostas de governo**. São mencionados alguns resultados, como a boa qualidade da merenda e o atendimento satisfatório da demanda, ainda que seja constatada a necessidade de mais escolas na zona rural. São citadas algumas iniciativas de parceria entre a Prefeitura e outros órgãos, como a intermediação de recursos realizada pelo Rotary Club para a Secretaria de Apoio à Infância. Em outra entrevista, o presidente da Sociedade Amigos de Bairro refere-se à doação de terreno para a construção de escola e de equipamentos médico e odontológico.

Em relação à **formulação e implementação das políticas**, o aspecto mais destacado é a abertura do governo ao diálogo com a população. O tesoureiro do Rotary Club refere-se ao convite a esta e outras entidades para uma discussão dos problemas da cidade. Na opinião do Sindicato dos Metalúrgicos, somente após as decisões serem tomadas pela equipe de governo é que há interesse em ouvir a população: “*...os projetos são feitos dentro do gabinete, e depois as entidades são convidadas a participar, mas não têm acesso à elaboração do projeto*”. Por isso a relação do Sindicato com a Prefeitura é incipiente, sendo apontado o fato de que a Prefeitura não tem interesse em realizar essa aproximação. Ao longo da entrevista são citadas algumas propostas do Sindicato dirigidas à Prefeitura, como a incorporação de cursos profissionalizantes e ensino supletivo, dois projetos em andamento, e o projeto de fornecimento do vale-transporte ao desempregado, ainda sem retorno.

De forma geral, nota-se que a maioria dos entrevistados é sensível à relação que o governo estabelece com a população, sendo este o principal indicador na **avaliação de governo**. Várias vezes o governo é visto como sendo "mais democrático" pela sua abertura

à participação popular, ou, ao contrário, "é mais autoritário", já que o processo de tomada de decisões cabe à equipe central, o que confere à participação apenas um caráter consultivo. Observa-se também um grande desconhecimento dos entrevistados quanto às ações/realizações de governo e a qualidade dos serviços.

Ao serem consultados sobre as iniciativas de **descentralização do poder local**, os entrevistados concordavam que a abertura ao diálogo com a população já é uma iniciativa de descentralização. No entanto, em seu discurso, o êxito deste processo, bem como a própria expectativa em torno dos seus resultados, são creditados às qualidades pessoais do Prefeito e à sua equipe central. Para o presidente da Sociedade Amigos de Bairro, "*o Prefeito anterior não recebia o povo, atendia por intermédio das regionais, que não adiantavam nada, só andavam para cima e para baixo, gastando combustível*".

### **Síntese**

Os diversos atores entrevistados conhecem as principais propostas de governo para a área de educação, ao menos as diretrizes básicas: manutenção da rede pré-escolar municipal, fornecimento de merenda escolar e vale-transporte e implantação do ensino supletivo. No entanto, com algumas exceções, o grau de informação sobre programas de governo, implementação das políticas e metas atingidas é muito reduzido.

Quando solicitados a arriscarem uma avaliação sobre o governo, vários entrevistados evitaram um posicionamento direto e objetivo. Para os atores da administração (funcionários públicos) e da sociedade civil, as iniciativas de governo que causaram maior impacto foram a realização das plenárias abertas ("Conselhos do Povo") e outros mecanismos de comunicação da população com o Prefeito. Talvez em decorrência da falta de informações, nenhum entrevistado acrescentou a esta avaliação qualquer questionamento acerca da qualidade dos serviços e das ações realizadas pelo governo.

Quanto ao processo de formulação e implementação das políticas, é reduzido o nível de informação dos entrevistados. Nenhum dos integrantes do governo apresentou um quadro mais preciso acerca do diagnóstico dos problemas existentes, critérios para condução das políticas ou alternativas de encaminhamento. A maioria dos entrevistados da Administração/Executivo destacou iniciativas de cooperação entre o governo e entidades civis para a implementação dos programas: o Secretário de Educação menciona os

convênios de municipalização (há também os outros convênios e parcerias citadas na parte I do relatório).

Quanto ao tema Executivo/Legislativo, não há informação sobre a dinâmica de atuação do Legislativo, nenhuma referência a projetos de lei, sobre a atividade dos vereadores etc. A maioria das respostas qualifica o relacionamento entre as duas instâncias como positivo, na medida em que os projetos de lei de autoria do governo são aprovados sem nenhum obstáculo por parte do Legislativo, agilizando assim a implementação dos programas.

Da forma como descrita, esta função "complementar" do Legislativo em relação ao Executivo não é questionada em nenhum momento e se contrapõe à importância atribuída à autonomia do Legislativo, como condição necessária para que se constitua de fato em um espaço representativo. A inexistência de critérios gerais mínimos que pautem o relacionamento entre o poder Executivo/Legislativo abre espaço para o tratamento individualizado das reivindicações dos vereadores. A inexistência de conflitos, geralmente interpretada como "*inexistência de obstáculos para a administração*", tem uma conotação ambígua, na medida em que a adesão da maioria dos vereadores para a aprovação dos projetos do poder Executivo, independentemente de pertencerem ao partido do governo ou da oposição, facilita o encaminhamento das suas reivindicações.

A descentralização entre diferentes esferas de governo foi um tema abordado quase que exclusivamente pelo Executivo, especialmente as dificuldades de implementação do programa de municipalização do ensino, tais como a insuficiência de recursos e a dificuldade de comunicação com o governo estadual.

A descentralização do poder local foi o tema mais abordado pelos entrevistados. Como foi visto anteriormente, os distintos atores referiram-se várias vezes à disposição do governo em dialogar com a população, sendo este um forte indício do seu "interesse em conhecer e atender as demandas existentes". As principais iniciativas citadas relacionavam desde a imagem comunicativa do prefeito até ações específicas, como a criação dos "Conselhos do Povo", o "acesso direto da população à Prefeitura" e a "vistoria nas escolas". Nesta concepção, a abertura ao diálogo com a população é o que difere um perfil "democrático" ou "autoritário de governo". Embora esta visão seja predominante, em

algumas entrevistas esta distinção é analisada de forma mais crítica e se relaciona com o processo de tomada de decisões.

A visão mais crítica questiona o nível de participação efetivamente existente nos conselhos representativos (os conselhos de escola, por exemplo), os quais tornam-se inoperantes porque são constituídos de acordo com os interesses da direção da escola e apenas formalizam as decisões que já foram tomadas.

Quando os entrevistados eram consultados sobre as (des)vantagens da descentralização, as respostas apareciam mais associadas à melhoria da prestação dos serviços do que ao fortalecimento do controle público ou ampliação do nível de participação na condução da política local. Eles se referiam constantemente às iniciativas de parcerias com entidades para ampliação da oferta de vagas escolares (já citadas), à necessária “racionalidade administrativa” e à adoção de critérios administrativos mais eficazes. Da mesma forma, como foi visto, os mecanismos de participação restringem-se a iniciativas esporádicas de consulta à população, ao invés de se constituírem como canais institucionais permanentes e deliberativos de participação

## VI. DESCENTRALIZAÇÃO, EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA

Com base nos principais temas analisados ao longo da pesquisa -- a formulação da política educacional e os avanços e limites da implantação do programa de municipalização do ensino --, o alcance das iniciativas de descentralização é ainda incipiente.

Embora descentralização e democratização estejam presentes no discurso e nas diretrizes gerais de governo como sinônimos de autonomia política e administrativa, a experiência da implantação do programa de municipalização gerou muitas frustrações. As dificuldades são diversas: a relação entre os governos municipal e estadual é quase inexistente, os recursos para os diversos programas previstos em parceria acabam sendo assumidos quase integralmente pelo município e, mais que isso, em alguns casos o custo de manutenção destes programas voltados para a rede estadual às vezes tem implicado a transferência de recursos do Município para o Estado. Este processo tende a caracterizar-se mais como um processo de desconcentração administrativa<sup>4</sup> do que de descentralização política, e portanto, de fortalecimento do poder local. Ao contrário, pode até mesmo colocar em risco a autonomia local conquistada pela Constituição de 1988, que elevou substancialmente a receita dos municípios.

O convênio que institui o Programa de Municipalização do Ensino em Itu tem implicado crescente encargo adicional para o município, que passa a transferir recursos próprios para a manutenção da rede estadual.

A Comissão de Educação do Município, que deveria ser o principal instrumento de acompanhamento, avaliação e reformulação das ações previstas nos convênios, não consegue exercer suas funções, perdendo credibilidade junto à comunidade como instância articuladora em virtude da falta de repasse de recursos da esfera estadual.

Assim, a descentralização fica no plano retórico, tendo pouca repercussão como meio de transformação da lógica de gestão.

No plano local a descentralização também não ocorre. Embora houvesse processos consultivos junto à população, as decisões eram tomadas pela Administração.

Prevalece um processo de gestão centralizado, partindo-se do pressuposto de que não é desejável correr riscos de transferir poder deliberativo para pessoas que não têm preparo para interferir diretamente no processo pedagógico.

A Administração exerce um papel indutivo centrado na figura do Prefeito, o qual estabelece uma dinâmica de atendimento particular e pontual, transformando seu gabinete em espaço de formulação de demandas.

Embora exista disponibilidade da Administração para ouvir as demandas e uma atitude favorável à participação nas instâncias específicas e territorializadas (Conselhos de Escola e Conselhos do Povo), são esporádicas as iniciativas que permitem o questionamento das políticas.

Para o Executivo, a descentralização está associada à melhoria da prestação de serviços e não ao fortalecimento do controle público. A inexistência de canais institucionais permanentes e deliberativos de participação reflete uma postura tradicional da administração local.

O Executivo se constitui o *locus* privilegiado de tomada de decisões. Os partidos políticos têm papel quase nulo, relegando ao Legislativo o poder de apenas referendar as decisões emanadas do Executivo, dado que os projetos tramitam na Câmara dos Vereadores após acordo prévio entre os partidos. Estes não se configuram como canais de captação de demandas e interesses. Durante o período em estudo, o Legislativo apresentou e aprovou apenas um projeto de lei sobre um tema pontual e irrelevante: mudança de denominação de escola. Este fato dá a dimensão da sua fragilidade e do seu distanciamento dos interesses da população, mas também reforça o peso do “partido que administra” como fator definidor do processo.

A descentralização não propiciou nem uma gestão mais democrática, nem o espaço do poder local se traduziu numa possibilidade de aprendizagem do exercício da cidadania ativa.

Para os diversos atores sociais, especialmente a sociedade civil, o conceito de descentralização assume diversos significados: de modo geral, ela é relacionada a todas as

---

<sup>4</sup> Os diversos tipos de descentralização e, em especial, a experiência do Estado de São Paulo, são abordados

iniciativas de aproximação entre governo e sociedade civil, sendo que, enquanto o aspecto consultivo deste processo -- “*o interesse do governo em conhecer a demanda*” -- é constantemente citado, o aspecto deliberativo, relacionado aos mecanismos de controle público e de participação na gestão, raramente é abordado.

As diversas parcerias realizadas entre a prefeitura e outros atores sociais, seja com o governo estadual, através do Programa de Municipalização do Ensino, seja com instituições privadas, aparecem associadas à melhoria dos serviços. Em contrapartida a esta visão **instrumentalista** da descentralização, os aspectos relacionados à democratização da gestão não são abordados, isto é, não há qualquer referência aos Conselhos de Escola (são apenas mencionados), à Comissão de Educação Municipal etc. A experiência do Conselho Municipal de Cultura destaca-se por ter se consolidado como espaço efetivo de interlocução dos comerciantes com a Prefeitura.