

**APOIO NOVIB E FUNDAÇÃO FORD**

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

**1995**

**Cadernos Cedec nº 47 Pedro Jacobi (coord.)**

**DESCENTRALIZAÇÃO, EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA  
O CASO DO MUNICÍPIO DE BOTUCATU  
(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° 47**

## **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 Botucatu.....	19
5. Considerações Finais .....	20
II. A INFRA-ESTRUTURA URBANA DO MUNICÍPIO: UM PADRÃO RELATIVAMENTE FAVORÁVEL FRENTE À REALIDADE ESTADUAL .....	24
III. A EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE BOTUCATU .....	29
1. Caracterização do Sistema Educacional .....	29
IV. O PERFIL DO GASTO ORÇAMENTÁRIO: O LUGAR DA ÁREA SOCIAL.....	32
1. Orçamento Geral.....	32
2. Orçamento da Área Social .....	33
3. Orçamento da Área de Educação/Cultura.....	34
V. A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL .....	38
1. A Relação Executivo/Legislativo .....	38
2. A Perspectiva dos Distintos Atores .....	40
VI. DESCENTRALIZAÇÃO, EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA: A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE BOTUCATU.....	50

## 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*, 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

---

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

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

---

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

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 Quércia, 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, 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 Botucatu**

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

- o Município se responsabiliza prioritariamente pelo atendimento em Escola Municipal de Educação Infantil, crianças de 0 a 6 anos e pelo ensino fundamental, inclusive para os que não tiveram acesso na idade própria, só podendo atuar nos níveis mais elevados da educação quando a demanda nestes níveis estiver plena e satisfatoriamente atendida, do ponto de vista qualitativo e quantitativo;
- a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, com especial atenção para as escolas agrupadas e emergenciais;
- a participação ampla de entidades que congreguem pais de alunos, professores e outros funcionários, com o objetivo de colaborar para o funcionamento eficiente de cada estabelecimento de ensino;
- garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito na rede escolar municipal, inclusive para aqueles que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- gestão democrática do ensino, garantida a participação de representantes da comunidade;
- pluralismo de idéias e concepções pedagógicas;
- atendimento educacional especializado dos portadores de deficiência na rede escolar municipal, assegurando-se obrigatoriamente matrícula em estabelecimento próximo à sua residência;
- atendimento ao educando no ensino desde a creche, educação infantil, fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação, assistência social e à saúde.

A Lei Orgânica do Município dá particular ênfase às atribuições do Conselho Municipal de Educação, definido pelo artigo 243 da Constituição do Estado de São Paulo:

- elaborar e manter atualizado o Plano Municipal de Educação;
- elaborar o orçamento anual e plurianual do Município na área da educação, submetendo-o ao Poder Executivo;
- fixar critérios para o emprego de recursos destinados à educação provenientes do Município, do Estado, da União ou de outra fonte, assegurando-lhes aplicação harmônica, bem como pronunciar-se sobre convênios de qualquer espécie;
- convocar anualmente Assembléia Plenária de Educação;
- regulamentar o Conselho Deliberativo de Escola;
- fixar normas para fiscalização e supervisão do ensino no âmbito de competência do Município, dos estabelecimentos componentes do Sistema Municipal de Educação.

Este Conselho tem caráter deliberativo, normativo e consultivo, tendo assegurada na sua composição a participação de todos os segmentos sociais envolvidos no processo educacional no Município.

Outra instância de controle público/participação é a Assembléia Plenária de Educação, constituída pelos membros do Conselho Municipal de Educação e dos Conselhos de Escola. A esta Assembléia Plenária compete analisar o trabalho desenvolvido pelo Conselho Municipal e discutir a política de educação.

As responsabilidades do Município para com o Plano Municipal de Educação compreendem a sua elaboração e atualização pelo Conselho Municipal de Educação, sendo que cabe a este Conselho e à Câmara Municipal, no âmbito de suas competências, exercer a fiscalização sobre o cumprimento do Plano.

## **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 taxação 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. Paraphrasing 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: UM PADRÃO RELATIVAMENTE FAVORÁVEL FRENTE À REALIDADE ESTADUAL**

Botucatu possui uma população de aproximadamente 95 mil habitantes (1993) e apresenta uma taxa de crescimento anual de 3,1%, no período 1980-1991. A maior parte da população (93%) reside na área urbana, refletindo o alto nível de urbanização do município.

A partir do final da década de 70, o município apresenta inversão entre os dois principais setores empregadores de mão-de-obra: observa-se lento declínio da população empregada no setor de serviços e crescimento do setor industrial, que passa a absorver quase metade de toda a população empregada.

A cobertura pelos serviços de infra-estrutura urbana é bastante razoável, a despeito da inexistência de dados detalhados, sistematizados e acessíveis sobre estes serviços. As informações do Censo 1991 para o Estado de São Paulo -- abrangendo o universo dos domicílios permanentes -- confirmam que a infra-estrutura urbana em Botucatu é bastante satisfatória, superando, em alguns aspectos, a verificada para o conjunto dos municípios paulistas, que por sua vez é muito superior à média do país. O município de Botucatu conta com 23.643 domicílios permanentes, com média de 3.7 pessoas por domicílio, sendo que 24.6% deles possuem até 4 cômodos e 40.7% do total de domicílios têm de 6 a 9 cômodos (ver Tabelas I e II). Do total dos domicílios, apenas 6% situam-se na área rural.

Em relação à cobertura dos serviços de saneamento, 97% do total de domicílios possuem água canalizada interna, sendo 91% ligados à rede geral (água tratada); 98.5% possuem algum tipo de instalação sanitária, sendo que 81.5% deles são ligados à rede geral de esgoto; e 87.5% do total de domicílios dispõem de serviço de coleta de lixo (ver Tabelas III, IV e V). As mesmas estatísticas para o Estado de São Paulo apresentam 96% dos domicílios com canalização interna de água, sendo 90% ligados à rede geral; 98.5% com algum tipo de instalação sanitária, sendo 76% ligados à rede de esgoto; e 91% abrangidos pelo serviço de coleta de lixo (ver Tabelas II, III e V). Do total de domicílios no Estado, 34.5% possuem até 4 cômodos (ver Tabela IV).

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 de 95% para iluminação pública e de apenas 35% para pavimentação de ruas.

Em relação à infra-estrutura urbana, a demanda por tais serviços é relativamente pequena no Município de Botucatu, à exceção da pavimentação de ruas dos locais de habitação da população de baixa renda, para a qual não se dispõe de estimativas precisas. Esse padrão de infra-estrutura urbana certamente contribui para aliviar as disponibilidades orçamentárias, liberando os recursos para outros setores.

Se, do ponto de vista do acesso aos serviços, pode-se considerar como razoável a infra-estrutura urbana, o mesmo não ocorre quando se considera o ponto de vista da equidade. Assim, 638 domicílios permanentes (2.7% do total) não possuem água canalizada interna; 299 (1,2%) deles não dispõem de nenhum tipo de instalação sanitária; e 12.5% do total dos domicílios não são servidos pela coleta de lixo (ver Tabelas III e IV). Acresce-se a isto a demanda declarada pela Prefeitura da necessidade de serem construídas 4.060 novas moradias.

Estes últimos dados, quando relacionados a padrões de equidade, apontam para a necessidade de algum esforço por parte da administração municipal para diminuir a desigualdade. Apesar de a legislação vigente no país não definir com clareza as competências dos diversos níveis da administração em relação aos investimentos nas áreas de infra-estrutura urbana e de políticas sociais, a análise do orçamento geral do município permite visualizar o esforço da administração em atacar o problema habitacional. Os gastos da área social com a função Habitação/Urbanismo ocupam o primeiro lugar no período estudado, praticamente acompanhando o crescimento orçamentário real, de 84.7%, ainda que a tradição vigente no nível municipal, sobretudo em relação aos investimentos em saneamento e habitação, seja a da dependência, em grande medida, de recursos das esferas dos governos estadual e federal.

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

<b>Total</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Média de moradores por domicílio</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Total</b>
23.643	(22.209)	(1.434)		(84.239)	(5.895)	(90.134)
100%	93,93%	6%	3,79	93,45%	6,55%	100%

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

**TABELA II****Domicílios particulares permanentes por nº de cômodos no município de Botucatu**

<b>Domicílio</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
- Até 2	1.013	4,28%
- 3 e 4	4.815	20,36%
- 5	6.196	26,20%
- 6 a 9	9.623	40,70%
- 10 ou +	1.996	8,44%
	23.643	100%

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

**TABELA III****Percentual de coleta do lixo por domicílios particulares permanentes no município de Botucatu**

<b>Coleta de lixo</b>	<b>Total (t)</b>	<b>%</b>
Coletado	20.673	87,43
Não Coletado	2.970	12,56
Total	23.643	100

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

**TABELA IV****Abastecimento de água por domicílios particulares permanentes  
no município de Botucatu**

<b>Abast. de água</b>	<b>Total Dom.</b>	<b>%</b>
Água Canalizada Interna	23.005	97,30%
Rede Geral	21.580	91,27%
Outras formas (poço, nascente etc.)	852	3,60%
S/água canalizada interna	638	2,69%

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

**TABELA V****Instalação sanitária por domicílios particulares permanentes  
no município de Botucatu**

<b>Instalação Sanitária</b>	<b>Total dom.</b>	<b>%</b>
Com algum tipo de instal. sanit.	23.332	98,68%
Rede Geral	19.281	81,55%
Vala	76	0,32%
S/instalação sanitária	299	1,26%
Não sabe	12	0,05%

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

### III. A EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE BOTUCATU

#### 1. Caracterização do Sistema Educacional

As ações de governo na área educacional resultam de convênios celebrados com outros níveis de governo - Municipalização e Programa Recriação.

A Prefeitura tem como prioridades a ampliação de vagas e a melhoria do atendimento às crianças na faixa etária de 0 a 5 anos nas creches municipais. Foram construídos quatro centros de Educação Infantil para atendimento a crianças de 0 a 6 anos.

As Escolas Municipais localizadas no Município de Botucatu, mantidas pela Prefeitura, são administradas através da Coordenadoria de Educação e Cultura.

O quadro de atendimento educacional público no ensino pré-escolar representa, em 1991, 58% do total, sendo os outros 32% cobertos por entidades privadas. Do total do atendimento público, 56% correspondem ao Município. A participação no atendimento do ensino de 1º grau é insignificante, representando menos de 1%.

A rede pré-escolar é formada por 19 EMEIS que, em 1992, atenderam 773 alunos na faixa etária de 4 a 6 anos, podendo-se observar mudanças nas condições de operação durante a gestão, conforme o quadro a seguir.

O número de escolas, salas de aula, creches, EMEIS e alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino tem o seguinte perfil entre os anos de 1989 e 1992:

**TABELA VI**  
**Caracterização do sistema educacional do município**

EMPG	1989	1990	1991	1992
Nº de escolas	06	07	03	04
Nº salas de aula	08	10	04	05
Alunos matriculados	168	194	96	140

**TABELA VII**

EMEIS	1989	1990	1991	1992
Nº de escolas	22	19	21	19
Nº de salas de aula	35	33	53	30
Alunos matriculados	903	861	1475	773

**TABELA VIII**

Centro de Educação Infantil	1989	1990	1991	1992
Nº de alunos				764
Total alunos rede municipal	1017	1055	1571	1587
TOTAL A+B+C	2088	2110	3142	2500

**TABELA IX****Caracterização do sistema de creches**

CRECHES	1989	1990	1991	1992
Nº de creches	07	10	12	13
Crianças matriculadas	600	750	850	900

O convênio de municipalização é assinado em 25 de outubro de 1989 e propicia a obtenção de recursos estaduais para a construção, reforma e ampliação da rede escolar. Posteriormente, em 17 de novembro de 1989, é assinado o termo de aditamento ao

respectivo convênio, visando a implantação e funcionamento do Centro Integrado de Material de Apoio Didático (CIMADP). O objetivo do CIMADP é oferecer assistência técnico-pedagógica às escolas municipais, através de órgãos próprios da Secretaria Estadual de Educação e sob a coordenação da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP).

Como decorrência do convênio de municipalização do ensino, foi construído apenas um prédio escolar, e o número de alunos atendidos passou de 381, em 1991, para 904, em 1992. A merenda escolar é servida para aproximadamente vinte mil alunos da rede estadual e municipal. O transporte de alunos da zona rural para a sede do Município atende 1.200 estudantes.

O convênio PROMDEPAR - Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual foi assinado em 1988. Entretanto, em virtude de problemas com o fluxo de recursos financeiros da Secretaria de Educação ao longo da gestão, foi extinto a partir de abril de 1993.

A Prefeitura de Botucatu teve como prioridade aumentar os recursos destinados à educação através de convênios celebrados com o governo do Estado de São Paulo e com a ex-Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA). O Programa Recriança foi firmado entre a Prefeitura e a LBA, tendo entre seus objetivos o de atender a 765 crianças carentes de 0 a 6 anos. Este convênio possibilita a aquisição de brinquedos e materiais pedagógicos, de manutenção, alimentação e recreação. No seu início, em julho de 1988, atendia a 310 crianças e, no fim da gestão, é atingida a meta de atender as 765 crianças. O Programa garante a manutenção de sete creches municipais situadas na periferia da cidade e não sofre descontinuidade até o fim da gestão.

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

A análise dos processos de descentralização político-administrativa e de participação social no âmbito municipal impõe a avaliação do impacto da descentralização na área da educação e seu significado na constituição de novas dinâmicas de cooperação na relação da administração local com os cidadãos.

Para atingir esse objetivo é necessário, em primeiro lugar, conhecer o grau de prioridade conferida pela administração para a área social, e em particular para o setor educação. Neste sentido, a análise comparativa anual do orçamento, no que se refere aos gastos nos setores sociais e na educação, possibilita uma primeira aproximação, objetivando discriminar a prioridade político-administrativa conferida pelo governo municipal para o conjunto das políticas sociais e, sobretudo, para o setor educação.

Complementam essa análise dois outros procedimentos: em primeiro lugar, uma abordagem que permita caracterizar minimamente a infra-estrutura urbana, de modo a estimar a virtual pressão que ela possa exercer sobre os recursos orçamentários do município em detrimento das áreas de saúde e educação. Em segundo lugar, uma caracterização da disponibilidade dos equipamentos de educação e a análise dos recursos oriundos das outras esferas administrativas para ao setor, de modo que se possa estimar o grau de dependência da administração municipal aos governos estadual e federal.

##### ***1. Orçamento Geral***

A análise do orçamento municipal no período 1988-91 mostra um incremento orçamentário real da ordem de 99,5%, com crescimento médio real anual de 85%. No período imediatamente subsequente à reforma tributária constitucional (1989-91), esta tendência praticamente desaparece, já que o orçamento cresce apenas 8% e a média real aproxima-se de 1 ponto negativo. Este comportamento diferenciado para os dois períodos sugere que o aporte de recursos ao orçamento geral deve-se muito mais às transferências resultantes da reforma tributária constitucional do que propriamente ao aumento da capacidade de tributação do município. Assim, o grau de dependência do orçamento municipal às transferências orçamentárias mantém-se elevado no período estudado; em média, 68.5% do montante de recursos são devidos às transferências constitucionais dos

níveis federal e estadual. Os relativamente baixos percentuais alocados na função educação, combinados à dependência das transferências de outras esferas governamentais, constituem um agravante pelo fato de que parte dos recursos transferidos têm destinação específica, o que impede sua livre alocação pela administração municipal.

## **2. Orçamento da Área Social**

A análise orçamentária comparativa mostra tendência anual de crescimento da participação relativa da Área Social no total do orçamento. Assim, essa área que em 1988 corresponde a cerca de 57% do orçamento, em 1991 passa a corresponder a 67.5%, apresentando um crescimento de 10.5 pontos percentuais no período, o que corresponde a um incremento em termos absolutos de US\$7.126.362,00. Para se ter a dimensão exata deste aumento, basta mencionar que ele é 37.5% superior ao total dos gastos dessa área em 1988, que foram da ordem de US\$5.189.000,00. A comparação orçamentária dividida em períodos mostra significativa variação entre o período 1988-89 (momento da reforma tributária constitucional) e o período subsequente 1989-91 (pós-reforma tributária). No primeiro caso, o incremento percentual é de 78.5%, correspondendo a um aporte de aproximadamente US\$4.078.000,00, enquanto que para o período 1989-91 o incremento percentual médio é da ordem de 18,5% e, em termos absolutos, a variação corresponde a aproximadamente US\$3.048.000,00 (Ver Tabela XI).

Em resumo, no período 1988-91, o montante orçamentário gasto aumenta em cerca de 99%, enquanto que o gasto com a Área Social cresce 137,5%. Nota-se que esta área apresenta um crescimento superior àquele do orçamento geral (cerca de 38%), significando a maior apropriação relativa de recursos por esta área.

No período 1989-91, o orçamento cresce cerca de 8%, enquanto que o gasto com a Área Social cresce 33%. A tendência de maior participação dessa área no total do gasto orçamentário mantém-se, porém com decréscimo no diferencial percentual, que passa a 25%, e sua tendência de crescimento mantém-se acentuada no segundo período (1989-91), pois, enquanto a média do percentual de crescimento real do orçamento geral é próxima a zero, a mesma média para essa área é de 18%.

Merece destaque o fato de que provavelmente parte das receitas provenientes da reforma tributária constitucional tenha sido alocada na Área Social. No período 1988-91, enquanto o orçamento geral do Município cresce em termos reais 99%, a Área Social

apresenta um crescimento real de 1.375%, portanto com variação positiva de 38.5%. A análise do percentual relativo do gasto anual nessa área comparado ao total orçamentário corrobora este padrão de crescimento, evoluindo de 57% (1988) para 67.5% (1991). Deste modo, verifica-se no período um incremento real e relativo no gasto orçamentário na 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, que imputa às administrações municipais a má destinação dos recursos decorrentes dos ganhos das transferências financeiras constitucionais.

Comparando-se agora a distribuição por funções com o total dos gastos da Área Social, verifica-se estabilidade no ordenamento dessas funções, entre os períodos 1988-91 e 1989-91. Assim, no período 1988-91, a prioridade de gastos em termos dos percentuais médios contempla, em ordem decrescente, as funções Habitação/Urbanismo (40.5%); Educação/Cultura (36.5%); Saúde/Saneamento (13%); Transporte (9.5%). A variação percentual no período é de 31%. Para o período 1989-91, tem-se Habitação/Urbanismo (39.5%); Educação/Cultura (39%); Saúde/Saneamento (14%); Transporte (8%), apresentando discreto acréscimo na variação dos gastos da Área Social, que passa a 31.5%. A variação encontrada para os dois períodos traduz a configuração de dois pólos na ordenação das funções dessa área: de um lado, Habitação e Educação, melhor aquinhoadas com, respectivamente, 40.5% e 39%, e, de outro, Saúde e Transportes, com percentuais significativamente inferiores, respectivamente de 14 % e 9.5%.

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 Habitação e Educação como as principais funções no gasto orçamentário.

### **3. Orçamento da Área de Educação/Cultura**

A análise da participação da função Educação/Cultura no total do gasto orçamentário anual mostra uma participação média relativa de 26,0% no período 1988-91, e de 24,0% no período pós-reforma tributária constitucional (1989-91). A função Educação/Cultura, comparada ao crescimento real do orçamento geral, apresenta aumento de 72,6% no quadriênio 1988-91; já no período 1989-91, ocorre mudança neste comportamento, com evolução de apenas 26,5 pontos percentuais.

Este mesmo tipo de comparação, realizada com o orçamento da área social, apresenta a manutenção de igual tendência. Em termos do gasto percentual médio para os dois períodos, a função Educação/Cultura ocupa a segunda posição, acima apenas de transportes, com 36,5% em 1988-91 e 38,5% em 1989-91. Em termos do gasto percentual absoluto, verifica-se incremento de 172% para o primeiro período, e evolução negativa de 26,5% para o segundo. Para o primeiro período (1988-91), há substancial aporte real de recursos para a função Educação, da ordem de US\$3.146.335,00, enquanto que para o período 1989-91 este comportamento se inverte, com perda real de recursos da ordem de US\$ 1.304.615,00. Neste caso, nota-se que a participação percentual relativa da função Educação no orçamento da Área Social sofre pequena alteração nos dois períodos. O aporte de recursos para essa área decorrente das transferências constitucionais praticamente não provocou impacto no percentual relativo da Educação, isto é, esta função não apresenta ganho percentual relativo interno à Área Social.

Em resumo, no período 1988-91, a participação orçamentária real da função Educação/Cultura apresenta significativo incremento quando comparada aos totais dos gastos do orçamento geral, ainda que não uniforme para todo o período. Destaque-se que a participação percentual relativa mantém-se praticamente inalterada. Na comparação interna à Área Social, nota-se um comportamento quase uniforme da participação percentual relativa da função Educação para os períodos 1988-91 (36,5%) e 1989-91 (38,5%). Isto é, no período estudado, o aporte real de recursos orçamentários destinados à função Educação cresce substancialmente, enquanto que mantém-se praticamente inalterada a participação percentual relativa da Área Social no orçamento geral.

**TABELA X**  
**Botucatu - Orçamento geral e funções da área social 1988-1991 - US\$**

FUNÇÃO ANO	1988*	%	1989**	%	1990	%	1991	%	Média Relativa . em%	Média. Absoluta em %***
Ed./Cult.	1,578,665.00	17.31	3,420,385.00	20.29	3,947,608.00	25.44	4,725,000.00	25.99	22,25	
	1		166,64		150,06		199,30			172,00
			1		15,41		38,14		23.90	26,77
Hab./Urb.	2,231,911.00	24.47	3,596,279.00	21.33	3,692,274.00	23.8	5,095,046.00	28.03	24,40	
	1		61,13		65,43		128,28			84,94
			1		2,66		41,67		24.38	22,16
Sau/Sanea.	582,154.00	6.38	1,554,329.00	9.22	1,177,636.00	7.59	1,523,636.00	8.38	7,89	
	1		166,99		102,28		161,72			143,66
			1		-24,23		-1,97		8.39	-13,10
Ass./Prev.	1,451,140.00	15.91	2,955,281.00	17.53	3,082,505.00	19.87	2,894,114.00	15.92	12,30	
	1		103,65		112,41		99,43			105,16
			1		4,3		-2,06		17.77	1,12
Transporte	796,607.00	8.74	696,578.00	4.13	788,127.00	5.08	972,007.00	5.35	5,82	
	1		-12,55		-1,06		22,01			4,20
			1		13,14		39,54		4.85	2,80
TOTAL ÁREA SOCIAL ****	5,189,327.00	56,90	9,267,571.00	54,97	9,605,645.00	61,90	12,315,689.00	67,74	60,37	
	1		78,58		85,10		137,32			100,33
			1		3,64		32,89		61,53	18,26
TOTAL DO ORÇAMENTO	9,119,188.00	100	16,858,934.00	100	15,516,131.00	100	18,178,507.00	100		
	1		84,87		70,14		99,34			84,78
			1		-7,96		7,82			-0,07

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.

\*\*\*\*EXCLUSIVE FUNÇÃO ASSIS/PREV.

## TABELA XI

## Botucatu - Orçamento da área social - 1988-1991 US\$

Função/ano	1988(1)	%	1989(2)	%	1990	%	1991	%	Media Relat.	Ordem
ED/CULT.	1,578,655.00	30.42	3,420,385.00	36.90	3,947,608.00	41.09	4,725,000.00	38.36		
	*						*		36.69	2o.lug.
			*				*		38.78	2o.lug.
HAB/URB.	2,231,911.00	43.00	3,596,279.00	38.80	3,692,274.00	38.43	5,095,046.00	41.37		
	*						*		40.40	1o.lug.
			*				*		39.53	1o.lug.
SAU/SAN.	582,154.00	11.21	1,554,329.00	16.77	1,177,636.00	12.25	1,523,636.00	12.37		
	*						*		13.15	3o.lug.
			*	*			*		13.79	3o.lug.
TRANSPORTE	796,607.00	15.35	696,578.00	7.51	788,127.00	8.20	972,007.00	7.89		
	*						*		9.73	4o.lug.
			*				*		7.86	4o.lug.
TOTAL	5,189,327.00	100	9,267,571.00	100	9,605,645.00	100	12,315,689.00	100		
	1		78,58		85,10		137,32			
			1		3,64		32,89			

FONTE: Fundação SEADE. DADOS BRUTOS.

(1)ANO REFERÊNCIA = 1 PARA COMPARAÇÃO DO PERÍODO 1988-91.

(2)ANO REFERÊNCIA = 1. PARA COMPARAÇÃO DO PERÍODO 1989-91.

\* DELIMITAÇÃO DE PERÍODOS.

## **V. A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL**

### **1. A Relação Executivo/Legislativo**

Na Câmara Municipal de Botucatu o partido de governo foi o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e teve como oposição os seguintes partidos: PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira); PDS (Partido Democrático Social); PT (Partido dos Trabalhadores) e PTB (Partido Trabalhista Brasileiro).

De acordo com informações obtidas junto à Assessoria Técnica do Legislativo (ATL), órgão vinculado à Prefeitura, evidenciou-se que os projetos de maior relevância são os elaborados pelo Poder Executivo. Neste processo, o Poder Legislativo exerce, predominantemente, a função de destacar os temas de discussão mais relevantes, mas a formulação dos projetos e programas de ação geralmente é de autoria do Executivo, para posterior apreciação pela Câmara Municipal.

No período em estudo, foram elaborados e aprovados três Projetos de Lei, dos quais dois oriundos do Executivo e um do Legislativo.

A atuação do Executivo Municipal esteve voltada para a implantação do Programa de Municipalização do Ensino.

O projeto sobre Municipalização do Ensino -- Decreto nº 3.075, de 14.09.89 -- foi aprovado em 25.10.89 e autorizava o Poder Executivo a celebrar convênio entre o governo municipal e o governo estadual, através da Secretaria do Estado da Educação. Este convênio previa a execução do Programa de Municipalização do Ensino, a ser financiado com recursos provenientes do governo estadual.

Após a celebração do convênio, foi instituída a Comissão de Educação do Município, responsável pela coordenação e execução do Programa de Municipalização. Este Programa envolvia a ampliação e manutenção da rede física e a aquisição de equipamentos de ensino, programas suplementares de alimentação, assistência ao aluno, serviço de transporte, eventos culturais e aperfeiçoamento pedagógico.

**O programa de Formação da Criança - PROFIC**, desenvolvido através de convênio entre a municipalidade e o governo do Estado, visava desenvolver ações na área

da educação relacionadas ao menor abandonado. Estavam envolvidas neste Programa as Secretarias de Estado de Educação (como coordenadora), de Promoção Social, Saúde, Relações do Trabalho, Cultura, e Esporte e Turismo.

Os projetos de lei encaminhados pelo Poder Executivo estavam voltados para duas ações distintas:

O primeiro deles, sobre a Municipalização do Ensino, previa a celebração de um convênio que propiciasse o repasse de recursos estaduais para a Delegacia de Ensino do Município. Este convênio permitiu a elaboração de um programa de investimentos na recuperação e ampliação da rede física.

O segundo projeto, o Programa de Formação da Criança, visava a atender a um público específico -- o menor abandonado -- através do envolvimento de diversas Secretarias de Estado.

Dois foram os Projetos de Lei de iniciativa do Legislativo, sendo ambos apresentados por parlamentares do PT e referentes ao serviço de transporte para estudantes do Município. Eles foram elaborados, encaminhados e apreciados em diversas oportunidades pela Câmara Municipal, tendo sido, após longas polêmicas, um aprovado e o outro rejeitado.

O processo de negociação política se dá fora do Plenário da Câmara, sendo encaminhados para votação apenas os projetos com consenso prévio, aparente justificativa para a não rejeição de projetos neste município. O Poder Legislativo municipal não se constitui em local de embate de idéias e de interesses. Consequentemente, o Legislativo também neste caso não parece se constituir em instância de formulação de políticas, o que se pode constatar pelo insignificante número de projetos de sua autoria.

Nos dois municípios estudados (Botucatu e Itu), o Legislativo apresenta formas de atuação bastante semelhantes, o que não parece ser uma peculiaridade inerente a eles, mas sim um traço característico dos municípios de médio porte. Em relação à formulação das políticas, estes Legislativos (de Itu e Botucatu) parecem acentuar uma tendência nacional de centralização no nível local, através da qual responsabiliza-se o Poder

Executivo pela formulação de políticas (principalmente as setoriais) em detrimento do Poder Legislativo.

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

A análise das entrevistas realizadas em Botucatu 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 das 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 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.

### **O Nível de Informação**

#### **Executivo e Administração**

Foram entrevistados o Prefeito de Botucatu, o Coordenador de Educação e a Orientadora Pedagógica da Coordenadoria de Educação.

Os entrevistados se referem às propostas do Executivo de forma bastante genérica, sem avaliá-las ou discuti-las. Sua atenção se concentra na garantia, pelo Município, do ensino para as crianças de 0 a 6 anos, uma vez que a Constituição incumbia o Município deste ensino e o Estado pouco fazia por ele. Foram recorrentes as referências quanto à implantação de uma estrutura de Educação Infantil baseada na construção e ampliação de creches e EMEIs, visando garantir atendimento integrado às crianças. Foram criados cinco conjuntos de creche e pré-escolas conjuntamente com postos de saúde.

Outro aspecto mencionado é a não concretização da política de municipalização nas bases propostas pelo governo estadual, principalmente pela falta de repasse de verbas.

Os impactos e resultados das ações de governo são abordados pelos entrevistados com mais detalhes tanto no tocante aos avanços quanto aos obstáculos. No que se refere aos avanços, a ênfase se deu na qualidade do ensino e no aprendizado, notadamente em virtude da melhoria no nível de nutrição das crianças. Foi implantada uma estrutura educacional própria (física, sobretudo), pois as classes de pré-escola eram alocadas nas escolas estaduais e, com o tempo, foram inviabilizadas. Todas as creches foram ampliadas, inaugurou-se uma pré-escola e três creches foram transformadas em EMEIs.

Dentro desta filosofia de integração das ações, a melhoria das condições de preparação, a qualidade e o barateamento da merenda escolar foram um marco importante.

As creches foram construídas na periferia visando a atender a população de baixa renda; entretanto, não foi possível atender a demanda principalmente em virtude da falta de recursos humanos.

Quanto aos obstáculos, conforme citação do então Prefeito, *“os problemas não eram de ordem filosófica e sim de ordem material”*. Cita como exemplo o fato de Botucatu viver um quadro crítico de cidade grande e orçamento de cidade pequena, o que provoca um grande descompasso entre a oferta possível e a demanda existente, pois *“toda vez que se fazia uma creche, ela já nascia lotada.”*

A **relação Executivo/Legislativo** é descrita como harmônica. Embora o Prefeito não contasse com maioria, todos os projetos enviados ao Legislativo foram aprovados. O argumento do Prefeito era o de que todo e qualquer projeto de interesse do Executivo e da Comunidade já *“vinha filtrado pela Associação dos moradores, as prioridades eram claramente expostas e o Executivo fazia reuniões prévias com o Legislativo para debater as questões mais polêmicas”*.

A **relação Executivo/Sociedade** é apresentada a partir de duas dinâmicas de funcionamento. Os entrevistados destacam uma postura de iniciativa ao diálogo com a população, tanto por parte da Prefeitura como do Coordenador de Educação e Cultura. A ênfase recaía na implantação de canais informais (atendimento à população em clubes, pátios de igrejas e outros locais públicos), através dos quais o Prefeito estabelecia uma relação direta com a população, estimulando *“a Associação a se organizar para solicitar da*

*administração municipal soluções para os problemas da comunidade*”. A mesma dinâmica se verifica com o Coordenador de Educação que, nas visitas aos centros de educação, “*buscava consultar e atender às necessidades dos diretamente envolvidos e interessados*”.

O **tema da descentralização** é mencionado por todos os entrevistados. Segundo o Prefeito, a relação entre os governos municipal, federal e estadual é muito problemática. A descentralização não se concretiza adequadamente, o Estado envia verbas reduzidas e exige em contrapartida uma enorme burocracia. Como se vivia um período de elevadas taxas de inflação e os recursos demoravam frequentemente mais de dois meses, quando chegavam estavam desvalorizados e traziam consigo constrangimentos de caráter financeiro e administrativo difíceis de serem equacionados. O resultado desta relação, notadamente entre Estado e Município, é que o Projeto de Municipalização criado pelo governo Quércia não se concretizou porque o Estado não repassou as verbas necessárias, provocando a interrupção das obras iniciadas.

Quanto ao **poder local**, a ênfase se dá na dinâmica da equipe e no papel indutivo desempenhado pelo Prefeito. Os temas relativos ao controle público são apresentados de forma contraditória. Para o Coordenador e a Orientadora Pedagógica, ele é visto como atendimento da demanda, o que, segundo estes, foi concretizado através do atendimento prioritário das populações mais carentes. Já para o Prefeito, o controle público significa a vigilância que deve ser feita pelo Legislativo e pela Comunidade sobre as iniciativas da Administração. Para o Prefeito, os contatos com a população nos bairros são sua base de justificativa para a transparência da gestão.

As fontes de **financiamento** são mencionadas apenas pelo Prefeito da gestão, que revela que chegou a investir 38% do orçamento em educação, considerando merenda escolar, construção de creches e pré-escolas. A principal receita provém do ICMS e do Fundo de Participação dos Municípios. Não há informações sobre como é feita a composição orçamentária e sobre a participação na distribuição, execução e controle dos recursos orçamentários.

#### Legislativo

Foram entrevistados dois vereadores, um da situação (PFL) e um da oposição (PT).

Com relação às **propostas**, o vereador da situação considerou a municipalização como uma referência da gestão, sem entretanto avaliar os seus alcances durante o período. O vereador da oposição citou apenas, de forma genérica e em tom de denúncia, que a administração municipal limitou sua atuação às creches e pré-escolas e que nada fez pela educação de 1º e 2º graus.

Quanto aos **impactos e resultados** da política implementada, os entrevistados mencionaram, também de forma superficial, avanços e obstáculos. Para ambos houve avanços na melhoria da qualidade do atendimento das creches e pré-escolas. Enquanto para o vereador da oposição a maior crítica se dirige ao ensino de 1º e 2º graus, o vereador da situação destaca os avanços decorrentes do projeto de municipalização e critica a resistência dos professores e de alguns partidos ao projeto.

Enquanto para o vereador da situação a **relação Executivo/Legislativo** foi “*pacífica e profícua*”, para o da oposição ela foi ambígua. Segundo este, o Prefeito “*chamava os vereadores para conversar e, quando surgia alguma divergência, as propostas eram encaminhadas para votação e, como o Executivo tinha maioria na Câmara, sempre ganhava*”. Uma das principais críticas feitas pelo entrevistado é quanto ao papel dos vereadores, uma vez que a maioria o encara como “*benemerência para as pessoas carentes ou para aquelas que o apoiaram*”. Isto gera uma profunda falta de consciência política e a perda de qualidade do papel do Legislativo na sua relação com o Executivo, uma vez que boa parte das iniciativas são absolutamente prescindíveis e específicas, não tocando as questões que dizem respeito à gestão municipal.

Quanto ao **relacionamento Legislativo/Sociedade**, a polarização dos argumentos se repete. O vereador da situação elogia a atuação do Prefeito na criação de Associações de moradores de bairro e o bom relacionamento destes com o Legislativo. Já para o vereador da oposição o relacionamento foi marcado por uma dinâmica na qual “*o Executivo é quem dá sempre as cartas, e embora tenham surgido alguns questionamentos por parte de alguns setores mais organizados do Município, seu impacto e significado foram frágeis*.” Segundo o entrevistado, “*o que menos o Executivo quer é uma sociedade participativa, mas uma participação popular que não questiona e que fortalece lideranças locais*”.

O tema da **descentralização** é tratado de forma genérica por ambos os entrevistados, que citam o fato de o Prefeito pertencer ao PMDB, o que garantiu um bom relacionamento, mas não trouxe necessariamente vantagens para o Município, uma vez que se conseguiam mais promessas do que recursos. Foram obtidos recursos para realizar reformas em algumas escolas estaduais sob a responsabilidade da Prefeitura.

Quanto ao tema específico do **poder local**, o vereador da situação avalia que o governo local se descentralizou e criou alguns órgãos distritais, distribuindo responsabilidades para as diversas instâncias do governo municipal, notadamente as administrações descentralizadas. Já o vereador da oposição considera que tudo estava muito centralizado no Prefeito, e os Secretários e Coordenadores tinham pouca autonomia. A descentralização no plano local se configura através das administrações descentralizadas em dois bairros, que elegem seu próprio administrador, mas não tem se concretizado por falta de recursos financeiros e infra-estrutura operacional.

O tema do **controle público** é analisado sob duas óticas. Para o vereador da situação esta função era atribuição dos três poderes, em cumprimento às determinações constitucionais. Para o vereador da oposição, o controle público como prática exercida pela população praticamente inexistente: apenas por ocasião do encaminhamento do projeto da municipalização é que ocorreram algumas manifestações. A polêmica se deu porque a Prefeitura definiu uma estratégia de municipalização começando *“com pequenos repasses que possibilitavam pequenas melhorias nas escolas sem absorver o corpo docente, o que provocou uma mobilização da APEOESP contra a aprovação do projeto sob a alegação de que estava mal formulado e que não garantia nem a manutenção da qualidade didática nem pedagógica”*. Este vereador afirma não conhecer qualquer mecanismo sistemático de participação definido pelo Executivo na área de educação, referindo-se apenas às reuniões programadas pelas creches para divulgar informações sobre higiene e cuidados com a saúde.

Com relação ao **financiamento** do setor, os vereadores não acrescentaram qualquer tipo de informação àquela já conhecida sobre os 25% do orçamento destinados à educação.

Distintos Setores da Sociedade Civil

Foram realizadas quatro entrevistas: duas lideranças de bairro, um assistente social da UNESP e um representante da APEOESP.

As respostas quanto às **propostas** são genéricas e apontam o fato da gestão ter fundamentalmente uma preocupação com as propostas centradas na expansão da rede de pré-escolas, com atendimento escolar até os seis anos de idade, as creches e a cozinha-piloto com horta comunitária, garantindo o fornecimento da merenda para toda a rede escolar do município.

Com referência às **políticas implementadas**, a crítica feita por alguns entrevistados é de que não houve estímulo às práticas participativas da população.

Quanto aos obstáculos, é unânime o argumento de que a falta de repasse de verbas estaduais e federais é o principal fator responsável pelo não atendimento da demanda. Já com relação aos avanços, o maior destaque é dado à dinâmica das EMEIs, que garantem continuidade pedagógica, reduzindo o ônus dos pais no cuidado das crianças nessa faixa etária.

Sobre o **relacionamento Executivo/Legislativo**, os entrevistados demonstraram ter pouco conhecimento sobre o assunto, com respostas genéricas e inconclusivas.

Os entrevistados referem-se à **relação Executivo/Sociedade** a partir de argumentos opostos. Para alguns, o Prefeito se caracteriza por manter uma relação estreita com a comunidade realizando reuniões com as lideranças de Associações de bairro e estimulando a formação de novas. Uma das lideranças entrevistadas menciona que, quando este Prefeito assumiu, Botucatu tinha 12 associações de bairro e que, no fim de seu governo, existiam 35.

A **descentralização** não foi abordada pelos entrevistados, que revelaram pouco conhecimento sobre o assunto tanto no nível da relação Estado/Município, como no das transformações ocorridas no plano local. Uma liderança de bairro se refere à autonomia que algumas diretoras de creches e EMEIs tinham para decidir questões. Outro entrevistado também reconhece que existe uma certa autonomia dos diretores de creches com relação à

Coordenadoria e chefes de divisão; entretanto, afirma que existe uma hierarquia na qual os funcionários e os pais não são vistos como possíveis agentes com poder de decisão.

Quanto ao **controle público**, as respostas são genéricas, e não há menção sobre a forma pela qual a administração tomava conhecimento das demandas sociais e/ou se elas existiam.

Sobre o tema do **financiamento**, apenas um entrevistado descreveu as fontes de renda do município e o percentual destinado à educação, que conta com a maior parte do orçamento.

#### Trabalhadores da Educação

Foram entrevistadas duas diretoras de creches, uma coordenadora, um capacitador da APEOESP em Botucatu, um ex-delegado substituto de ensino.

As referências deste grupo às **propostas** de governo relatam genericamente as iniciativas da administração em inovar o método pedagógico e em ampliar a rede física, sendo que as diretoras de creches detalharam o que foi feito, o número de creches, salas de aula e os cursos de aperfeiçoamento para professores.

Quanto aos avanços e obstáculos da política implementada, houve diferentes respostas no grupo, que considerou como avanço a inovação do método pedagógico, apesar das dificuldades de sua adaptação em sala de aula; outros avanços foram as construções de creches na periferia e a cozinha-piloto. O principal obstáculo mencionado foi a falta de vagas.

Quanto à **relação do Executivo/Sociedade** as respostas foram na sua maioria superficiais, genéricas e polarizadas. Alguns afirmam que houve contato entre o prefeito e a população, uma vez que o próprio prefeito ligava para a creche pedindo vaga para determinada criança. Outros afirmam que não há tradição de participação popular em Botucatu, sendo que nem a população, nem o Prefeito tentam viabilizar essa relação.

As referências feitas sobre o tema da **descentralização** são bastante difusas, sendo que, dos cinco entrevistados, três citaram como exemplo de descentralização entre Estado e Município o projeto da municipalização, enquanto os outros dois entendem que

houve descentralização, uma vez que o prefeito era do mesmo partido do governador e era sempre atendido em suas solicitações.

Sobre a descentralização local, apenas dois entrevistados fizeram algumas considerações sobre o fato desta não ter ocorrido, já que todas as decisões eram tomadas pelo prefeito.

O **controle público** foi abordado apenas por um entrevistado, que citou o fato das demandas não terem sido atendidas plenamente. Sobre o **financiamento** do setor, as respostas também foram genéricas e diferenciadas, pois embora todos tenham enfatizado a origem do dinheiro -- convênio com a LBA, verba do governo do Estado ou impostos locais --, nenhum deles soube explicar como ele era usado.

### **Síntese**

O conjunto dos depoimentos não permite traçar um perfil diferenciado para cada grupo de atores quanto ao nível de informação de que dispõem. A impressão que fica é de nivelamento nas questões sobre as quais têm maior ou menor conhecimento, sendo que os temas apresentados por todos os grupos de atores são abordados de forma genérica e sem profundidade.

A ênfase de todos os entrevistados recai sobre a expansão da rede pré-escolar. Os representantes do Executivo destacaram as realizações e os alcances dessa expansão. Já os representantes do Legislativo responderam de acordo com sua inserção partidária, oscilando entre respostas pautadas pela convivência com o Executivo e críticas bastante acentuadas, não necessariamente relacionadas aos temas da gestão educacional.

As respostas dos representantes da sociedade civil são pautadas pela superficialidade e, em alguns casos, ligadas a interesses pessoais ou profissionais. O peso do atrelamento político das lideranças de bairro ao Prefeito é muito perceptível, e as iniciativas do Executivo são objeto de constantes elogios. Os profissionais da educação vinculam as iniciativas da administração à sua condição profissional e aos benefícios quantitativos para a rede escolar, como a construção de creches, EMEIs, e incremento da infra-estrutura para expansão da merenda escolar. Também são incluídos aspectos qualitativos: a mudança do método pedagógico e a solução integradora através da

construção, no mesmo espaço, de creche, pré-escola e posto de saúde, são valorizadas por estes atores.

As críticas dos professores estaduais voltam-se principalmente para a iniciativa de municipalização, por eles considerada mal planejada e ambígua, e pela qual seriam os principais prejudicados.

Quanto aos resultados das **propostas** de governo, todos os grupos reconheceram que houve melhora na qualidade de ensino da pré-escola e no atendimento à população, mas também admitiram que a demanda não foi atendida, pois, apesar da expansão, ainda faltaram vagas.

Sobre a relação **Executivo/Legislativo**, apenas os grupos do Executivo e do Legislativo se posicionaram, classificando-a como boa. A ausência de conflitos entre as duas instâncias deriva do fato de que a maioria da Câmara apóia o Prefeito.

A análise da atuação do Legislativo a partir dos projetos aprovados na Câmara reflete sua fragilidade e o pouco significativo papel dos parlamentares locais. O vereador da oposição caracteriza a relação Executivo/Legislativo como dúbia: o Prefeito convocava reuniões para discutir os projetos, mas, quando havia divergências, ele os mandava para votação; como tinha maioria na Câmara, sempre alcançava seus objetivos. Os representantes da sociedade civil em geral têm pouca informação sobre a gestão.

### **Demandas e canais de participação**

Considerando-se inicialmente a questão da existência ou não de canais de participação, quais são eles e como são utilizados, é possível perceber, a partir do conjunto de entrevistas, que o **Conselho Municipal de Educação** representa um canal de participação, mas que, apesar de institucionalizado, não tem nenhuma repercussão na fala dos entrevistados. Não são feitas referências ao modo pelo qual o Conselho desempenha suas funções ou sobre os alcances da sua atuação, como a participação na formulação de políticas para a educação ou no controle do orçamento.

Por outro lado, enfatiza-se os chamados "canais informais" de participação, através da imprensa, da Câmara ou de contato direto com o Prefeito.<sup>4</sup> As Associações de Moradores, claramente definidas como os grupos mais demandantes, são vistas como podendo assumir papel ativo no encaminhamento de demandas.

Mas a ausência ou pouca referência aos processos de formulação e implementação de propostas, à relação Executivo/Sociedade (sendo o Executivo normalmente identificado com o Prefeito) e ao modo pelo qual a Administração processa as demandas parecem indicar que não há pressões suficientemente organizadas para cobrar uma resposta da Administração a setores específicos da sociedade ou mesmo a entidades mais formalmente organizadas. Por outro lado, esta ausência pode indicar também a inexistência de canais institucionalizados efetivos que possibilitem tal tipo de cobrança ou participação. Uma terceira possibilidade, que não exclui as anteriores, estaria ligada ao próprio ideário da gestão, já apontado como fator determinante na criação de mecanismos de participação e de controle público, mas que, no caso de Botucatu, apresenta tais propostas, ao menos e sobretudo formalmente, como prioritárias.

As considerações feitas até aqui são coerentes com a pouca referência a quaisquer tipos de demandas relacionadas com a educação.

Uma primeira crítica, presente nas falas dos representantes da Administração, do Legislativo e dos membros da sociedade civil, é quanto à insuficiência de recursos para a educação, incluídos aí os repasses estaduais e federais ao município. As causas apontadas para tal dificuldade é a fragilidade do Programa de Municipalização.

Há também críticas dispersas à Administração, tais como a inexistência de propostas para a educação, ausência de participação popular como característica geral da gestão, e falta de transparência quanto à elaboração e execução orçamentárias. Além disso, há menção constante à centralização do poder local pelo Prefeito e à ausência de discussão de projetos na Câmara (crítica que se dirige também à atuação do Legislativo).

---

<sup>4</sup>A menção à Câmara como canal de participação da população na gestão é contraditória tanto com relação à descrição da atuação do Legislativo na Câmara presente nas próprias entrevistas, como quanto à análise dos projetos ali apresentados durante a gestão, pois em ambos os casos o Legislativo aparece como pouco atuante e a Câmara não se apresenta como espaço de confronto de interesses. Quanto à imprensa escrita, verifica-se contradição semelhante: a cobertura deste material revelou a quase inexistência da educação como tema relevante, além de não terem sido encontrados editoriais, cartas ou denúncias como expressão de demandas ou críticas.

Resta ainda destacar que o desconhecimento quanto ao **financiamento** da educação é generalizado, visto que ele é tratado pelos entrevistados apenas em seus aspectos gerais ou na demanda por maior transparência, mas em nenhum momento é apresentado de forma precisa. Este desconhecimento é preocupante por evidenciar a precariedade do **controle público** que se poderia exercer sobre a formulação e controle orçamentário das políticas municipais de educação. A ausência desse controle é ressaltada pelos próprios entrevistados, através da menção generalizada ao fato de que somente a Administração e a Câmara elaboram, discutem e controlam o orçamento.

## **VI. DESCENTRALIZAÇÃO, EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA: A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE BOTUCATU**

A experiência de gestão local mostra a falácia do Programa de Municipalização como referência de mudança no financiamento e gestão da educação municipal pós-Constituição de 1988. A existência do convênio não garante a obtenção dos recursos necessários; ele representa apenas um repasse burocrático desses recursos, que, não sendo cumprido, coloca o Município em dificuldades para manter e garantir a infra-estrutura existente. A gestão local não formula uma política, restringindo-se apenas a oficializar convênios com os governos estadual e federal.

A falta de repasses de verbas estaduais e federais é a principal responsável pelas dificuldades de atendimento das demandas, o que configura uma situação na qual o alto grau de dependência do município face às transferências orçamentárias das outras esferas de poder reduz significativamente o alcance da descentralização.

As perspectivas municipalistas esbarram nas políticas e no comportamento das instâncias federais e estaduais, inclusive no que se refere à falta de mecanismos de cobrança e controle dos seus dispêndios. Como não existem informações confiáveis e nem mecanismos para garantir sua transparência, a comunidade não tem condições de exercer qualquer controle sobre a alocação dos recursos.

O papel da Comissão de Educação do Município é muito limitado, uma vez que suas demandas não têm repercussão junto à Secretaria Estadual. Assim, suas funções se vêm gradualmente esvaziadas.

O Legislativo não se configura como instituição de representação de demandas, e o Executivo exerce uma função catalisadora pouco inovadora. A centralidade da figura do Prefeito e o peso do atrelamento político das lideranças de bairro são a marca da gestão.

A implantação de canais informais através dos quais o prefeito estabelece uma relação direta com a população nos bairros reduz significativamente o peso das vias institucionalizados de participação direta na gestão pública.

Existe uma permeabilidade direcionada na absorção e resposta às demandas, configurando uma dinâmica seletiva orientada aos grupos menos reivindicativos.

O papel indutivo exercido pelo prefeito e o atrelamento do Legislativo e das associações de moradores reduzem significativamente a possibilidade de uma participação mais ampla e do aprofundamento do espaço público como *locus* do exercício da cidadania e de democratização da gestão.

O quadro descrito mostra que a experiência de Botucatu não se configura como espaço de inovação da relação Estado/Sociedade na gestão educacional, tanto em decorrência do perfil do Executivo, como da frustrada municipalização e perda de representatividade da Comissão de Educação Municipal.