

**APOIO NOVIB E FUNDAÇÃO FORD**

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

**1995**

**Cadernos Cedec nº 48    Pedro Jacobi (coord.)**

**DESCENTRALIZAÇÃO, EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA  
O CASO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ  
(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 nºs 38, 41, 42 e 44.

# **CADERNOS CEDEC N° 48**

## **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	6
1. Atribuições pela Constituição: Avanços e Limites.....	6
2. Experiências de Descentralização da Educação no Brasil.....	12
3. Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo.....	14
4. Lei Orgânica do Município de Santo André.....	18
5. Considerações Finais .....	19
II. A INFRA-ESTRUTURA URBANA DO MUNICÍPIO: UM PADRÃO FAVORÁVEL FRENTE À REALIDADE ESTADUAL.....	22
III . EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ.....	29
1. Rede Escolar Municipal.....	29
2. As Proposta da Administração Para a Área de Educação.....	30
IV. O PERFIL DO GASTO ORÇAMENTÁRIO: O LUGAR DA ÁREA SOCIAL.....	35
1. Orçamento Geral.....	35
2. Orçamento da Área Social .....	36
3. Orçamento da Área de Educação/Cultura.....	37
V. PENSANDO A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO .....	43
1. A Relação Executivo/Legislativo .....	43
2. A Perspectiva dos Distintos Atores .....	47
VI. DESCENTRALIZAÇÃO, EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA: A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ.....	62

## 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 Santo André***

Promulgada em 1990, a Lei Orgânica mantém todos os princípios da Constituição Federal e Estadual para a educação, reafirmando-os na medida em que a define como direito do cidadão e dever do Estado.

As diretrizes e estratégias apresentadas pela Lei Orgânica de Santo André que possibilitam o acesso à educação estão em conformidade com os demais textos constitucionais. Vale destacar a garantia de uma política de recursos humanos que assegura formação e aperfeiçoamento permanentes.

A gestão educacional no Município providencia o atendimento escolar nas modalidades de:

- Educação infantil: atendimento da criança de zero a seis anos através de creches e pré-escolar;
- Educação de jovens adultos: atendimento daqueles que, na idade própria, a ela não tiveram acesso;
- Educação especial: atendimento ao aluno portador de deficiência ou autista.

O texto confere ao ensino público municipal algumas especificidades que não constam nas Constituições Federal e Estadual:

- o estímulo à preservação do meio ambiente como complemento à formação integral do educando;
- a obrigatoriedade do ensino de princípios de higiene pessoal, de higiene bucal e de saúde;
- a consulta prévia ao Conselho Municipal de Educação quando se configura a possibilidade de desativação de salas de aula.

O texto municipal é detalhista no que se refere às pessoas portadoras de deficiências, prevendo, por exemplo, a obrigatoriedade de avaliação da criança em creche para o diagnóstico de sua deficiência física e mental.

As diretrizes a respeito do controle público/participação asseguram que:

- o Conselho Municipal de Educação terá competência para fiscalizar a aplicação dos recursos da educação;
- em cada unidade de ensino funciona um conselho de unidade, com composição, funcionamento e competência regulados em lei.

### **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: UM PADRÃO FAVORÁVEL FRENTE À REALIDADE ESTADUAL

O Município de Santo André é um dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo. Compõe o cinturão industrial da cidade de São Paulo e tem uma população de 615 mil habitantes (1991). A taxa de crescimento anual da população é de 0,97%. O setor industrial exerce papel predominante na atividade econômica do município. Em 1990, a indústria é responsável por 47% do pessoal ocupado, enquanto comércio e serviços somam 57%.

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 Santo André é bastante satisfatória, superando a verificada para o conjunto dos municípios paulistas, que por sua vez é muito superior à da média do país. O município de Santo André conta com 161.699 domicílios permanentes, todos localizados na zona urbana, com média de 3,7 pessoas por domicílio, sendo que cerca de 40% deles possuem até 4 cômodos; apenas 29% do total de domicílios têm de 6 a 9 cômodos (ver Tabelas I e II).

Em relação à cobertura dos serviços de saneamento, 98,5% do total de domicílios possuem água canalizada interna, sendo 96,5% ligados à rede geral (água tratada); 99% possuem algum tipo de instalação sanitária, sendo que 87,5% deles são ligados à rede geral de esgoto; e a totalidade dos domicílios dispõe 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% possuem algum tipo de instalação sanitária, sendo 76% ligados à rede de esgoto (ver Tabelas, VII, VIII). Do total de domicílios no Estado, 34,5% possuem até 4 cômodos (ver Tabela IX).

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 percentuais de cobertura de apenas 70% para iluminação pública e de 50% para pavimentação de ruas.

Em relação à infra-estrutura urbana, o município de Santo André situa-se na condição em que a demanda por tais serviços é relativamente pequena, à exceção da iluminação e pavimentação de ruas dos locais de habitação da população de baixa renda, para as quais não se dispõe de estimativas precisas. Esse padrão de infra-estrutura urbana não se constitui como fonte de muita pressão sobre as disponibilidades orçamentárias, liberando, deste modo, os recursos para outros setores.

Se, do ponto de vista de 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, 2.228 domicílios permanentes (1,5% do total) não possuem água canalizada interna, e 1.013 deles (0,5%) não dispõem de nenhum tipo de instalação sanitária. Isto é, em um município situado numa das regiões mais ricas do país (o grande ABCD), cerca de 8.444 habitantes não dispõem de água encanada e 3.839 não têm acesso a qualquer tipo de instalação sanitária em seus domicílios (ver Tabelas IV e V). Acresce-se a isto a demanda declarada pela Prefeitura da necessidade de serem construídas 50.000 novas casas, e o fato de 15.000 famílias, ou 72.000 pessoas, habitarem domicílios localizados nas 89 favelas do município.

Estes últimos dados, quando relacionados a padrões de equidade, apontam para a necessidade de um esforço da administração municipal para minorar os padrões de 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 supor que os problemas habitacionais e urbanos, se não foram totalmente desconsiderados pela administração, foram preteridos em benefício de outros setores, dentre os quais os de Saúde e Educação.

A evolução dos gastos reais da área social com a função Habitação/Urbanismo, apesar de ocupar a primeira posição nos dois períodos delimitados neste estudo, apresenta desenvolvimento desigual entre eles. Assim, no período 1988-91 (que inclui a reforma tributária constitucional) o desempenho, ainda que positivo (média de 66,5%) situa-se 111,5 pontos percentuais abaixo da média verificada para a evolução real do orçamento municipal

(178%). No período subsequente -- 1989-91 --, constata-se uma piora acentuada nessa evolução, uma vez que o desempenho torna-se negativo, seja em relação aos gastos em Habitação/Urbanismo (-27,5%), seja em comparação com orçamento geral, de 58 pontos percentuais (ver Tabela X). No entanto, deve-se ressaltar que a tradição vigente no Município, sobretudo em relação aos investimentos em saneamento e habitação, é de forte dependência de recursos dos governos estadual e federal.

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

<b>Total</b>	<b>Urbano</b>	<b>n° Pessoas por Domicílio</b>
161.699	100%	3,79

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

**TABELA II**  
**Domicílios particulares permanentes por n° de cômodos no município de Santo André**

<b>Domicílio</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
- Até 2	9.529	5,89
- 3 e 4	55.515	34,33
- 5	41.481	25,65
- 6 a 9	47.1150	29,13
- 10 ou +	8.059	4,98
	161.699	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 Santo André**

<b>Coleta de lixo</b>	<b>Total(t)</b>	<b>% Domicílios</b>
Coletado	160.667	99,36%
Não Coletado	1.032	0,64%
Total	161.699	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 Santo André**

<b>Abastecimento de água</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Água Canalizada Interna	159.471	98,62%
Rede Geral	156.432	96,74%
Outras formas (poço, nascente etc.)	3039	1,87%
S/água canalizada interna	2.228	1,37%

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

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

<b>Instal. Sanitária</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Com algum tipo de instal. sanit.	160.613	99,32%
Rede Geral	141.384	87,43%
Vala	2.550	1,57%
S/instalação sanitária	1.013	0,62%
Não sabe	67	0,04%

Fonte dos dados brutos: IBGE. Censo Demográfico, São Paulo, n° 21, 1991.

**TABELA VI**  
**Distribuição dos domicílios particulares permanentes e**  
**peças moradoras no Estado de São Paulo, segundo situação do domicílio**

<b>Total</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
8.039.661	7.508.078	531.583
100%	93,38%	6,61%

Fonte dos dados brutos: IBGE. Censo Demográfico, São Paulo, n° 21, 1991.

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

Em %

Abastecimento de água	Por domicílio			População abrangida		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Água Canalizada (interna)	95,82	96,99	79,19	93,73	96,92	79,15
Rede Geral	89,3	94,54	15,32	86,83	94,24	15,53
Outras Formas	6,51	2,45	63,87	6,89	2,67	63,62
S/Água Canalizada Interna	4,17	3,0	20,8	4,25	3,07	20,84

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

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

Em %

Instalação Sanitária	Por domicílio			População abrangida		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Com algum tipo de instalação sanitária	98,42	98,84	92,64	98,52	98,94	93,12
Rede Geral	76,10	82,70	9,33	74,20	_____	_____
Vala	2,60	_____	_____	2,95	_____	_____
S/nenhum tipo de instalação sanitária	1,44	1,02	7,35	1,34	0,92	6,76
Não sabe informar	0,12	0,12	0,11	0,12	_____	_____

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

**TABELA IX**  
**Domicílios particulares permanentes por nº de cômodos e**  
**peças moradoras no Estado de São Paulo**

<b>Domicílios</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Total de</b> <b>Pessoas</b>	<b>% Pessoas</b>
- Até 2	533.379	5,94%	(1.703.982)	5,46%
- 3 e 4	2.478.496	27,61%	(9.108.516)	29,11%
- 5	1.979.795	24,62%	(7.881.545)	25,19%
- 6 a 9	2.584.576	32,14%	(10.643.247)	34,02%
- 10 ou +	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.

### III . EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

#### 1. Rede Escolar Municipal

A rede escolar instalada no município, em 1992, totaliza 37 escolas municipais de educação infantil em funcionamento e duas em construção. Os alunos matriculados na pré-escola somam 18.900; outros 2.150 estão matriculados no serviço de educação de jovens e adultos, distribuídos por 33 núcleos.

O sistema de creches atende 972 crianças em 11 UNIMEIS e há mais duas em construção; 100 crianças são atendidas na educação especial. A maior parte da rede escolar é voltada para o ensino de 1º grau (cerca de 70% de todas as vagas disponíveis, incluindo o ensino pré-escolar e de 2º grau).

**TABELA X**

**Município de Santo André:  
Evolução/Composição pública e privada do atendimento escolar**

<b>Matrícula Inicial/ano</b>	<b>1985</b>	<b>Distrib.</b>	<b>1989</b>	<b>Distrib.</b>	<b>1991</b>	<b>Distrib.</b>
<b>Pré-escolar</b>	<b>14.426</b>	<b>100,00%</b>	<b>16.681</b>	<b>100,00%</b>	<b>19.283</b>	<b>100,00%</b>
Estadual	1.019	7.06%	724	4.34%	541	2.81%
Municipal	10.223	70.87%	12.967	77.74%	15.896	82.44%
Particular	3.184	22.07%	2.990	17.92%	2.846	14.76%
<b>1º Grau</b>	<b>101.734</b>	<b>100.00%</b>	<b>110.392</b>	<b>100.00%</b>	<b>116.012</b>	<b>100.00%</b>
Estadual	89.684	88.16%	93.343	84.56%	98.078	84.54%
Municipal	0	0.00%	0	0.00%	0	0/00%
Particular	12.050	11.84%	17.049	15.44%	17.934	15.46%
<b>2º Grau</b>	<b>23.137</b>	<b>100.00%</b>	<b>25.584</b>	<b>100.00%</b>	<b>28.188</b>	<b>100.00%</b>
Pública	15.492	66.96%	16.397	64.09%	19.879	70.52%
Privada	7.645	33.04%	9.187	35.91%	8.309	29.48%
<b>Total Geral (Pré e 1º G.)</b>	<b>116.160</b>	<b>100.00%</b>	<b>127.073</b>	<b>100.00%</b>	<b>135.295</b>	<b>100.00%</b>
Estadual	90.703	78.08%	94.067	74.03%	98.619	72.89%
Municipal	10.223	8.80%	12.967	10.20%	15.896	11.75%
Particular	15.234	13.11%	20.039	15.77%	20.780	15.36%

Fonte: *Perfil Municipal 1980/91 - Região Metropolitana de São Paulo*. São Paulo: Fundação Seade, 1993.

Em relação à distribuição das vagas entre as esferas municipal, estadual e particular, observa-se que as escolas municipais concentram-se no ensino pré-escolar e a rede estadual no ensino de 1º grau. A rede particular distribui-se em menor número nas duas modalidades de ensino e amplia sua participação no ensino de 2º grau. Entre 1985 e 1991, as matrículas oferecidas pela rede municipal passam de 70,87% para 82,44% do número total de matrículas do ensino pré-escolar. Em relação ao ensino de 1º grau, as matrículas da rede estadual oscilam entre 89 e 85% das matrículas existentes.

## **2. As Proposta da Administração Para a Área de Educação**

O Plano de Educação Municipal para Santo André, sob a administração do Partido dos Trabalhadores, tem como diretrizes de ação -- centradas basicamente na educação pré-escolar -- definidas pelos preceitos constitucionais:

- a. democratizar o acesso à educação, dando prioridade às classes populares;
- b. democratizar a permanência na escola dos que tiveram acesso ao sistema;
- c. garantir a participação e a gestão a do Sistema Educacional nas relações entre as pessoas e grupos diretamente envolvidos no processo e em suas relações com a sociedade civil.

Tais princípios vinculam as noções de equidade e igualdade como eixos centrais da política educacional municipal. A proposta da gestão enfatiza a escolarização como o instrumento através do qual o indivíduo adquire informações e conhecimentos que lhe possibilitam o exercício pleno da sua cidadania. Sua prioridade é a construção de uma escola pública de qualidade, baseada em reformulações das concepções existentes -- condições de trabalho adequadas, salários dignos, apoio pedagógico, materiais didáticos, infra-estrutura material. A política educacional se materializa através dos novos serviços implantados e da melhoria dos existentes.

### **Pré-escola**

O Plano Municipal de Educação apresenta-se como público e popular, assumindo o compromisso de ampliar e melhorar a qualidade do serviço de educação:

implanta a abertura de três turnos (manhã, intermediário e tarde) na pré-escola, ampliando em 50% as vagas existentes; promove a contratação de mais professores, garantindo-lhes uma remuneração melhor e implementa programas de reciclagem e de formação permanentes.

Os resultados demonstram a concretização dos objetivos. Enquanto em 1988 existiam 12.784 vagas nas 34 EMEIs, entre 1989 e 1991 foram abertas 5.216 vagas, principalmente a partir da introdução do terceiro turno. Em 1991, são atendidas 18.000 crianças nas 36 EMEIs.

A única exigência para o acesso da criança é a faixa etária. No intuito de garantir o caráter público da escola há isenção da taxa de matrícula a partir de 1989, diminuição da lista de material escolar e não obrigatoriedade do uso do uniforme.

Foram criadas normas únicas de atendimento nas 36 unidades, otimizou-se o espaço existente, ampliando-se o número de vagas, e criou-se o 3º turno em três EMEIs, em 1989, e em mais 8 EMEIs, entre 1990-1991. Esse aumento de vagas também garantiu o acesso das crianças deficientes em idade pré-escolar.

A política de valorização dos recursos humanos se consubstancia através de:

- a. aumento real de salário;
- b. transparência nos critérios de remoção e escolha de vagas;
- c. seleção e avaliação para função gratificada de dirigente de EMEI;
- d. reuniões periódicas com dirigentes de EMEIs para a construção de projeto pedagógico;
- e. formação e reciclagem de profissionais.

### **Creches**

Com relação às creches, em 1989 o município contava com três creches públicas atendendo a 150 crianças vinculadas à Promoção Social de Santo André (PROSSAN).

A creche é concebida no Plano de Educação Municipal como direito da criança e da família. Durante a gestão, são construídas 5 creches sob a denominação de Unidade Municipal de Educação Infantil (UNIMEI), totalizando 8 creches que atendem 657 crianças de 0 a 6 anos. Os critérios para a definição destes locais foram a demanda escolar existente e a reivindicação popular nas discussões do orçamento. O período de funcionamento das unidades é de 12 horas. Além disso, foram estabelecidos convênios com 14 Creches Comunitárias, uma vez que as públicas não eram suficientes para atender a demanda do município.

### **Serviço de Educação de Jovens e Adultos ( SEJA)**

Estima-se que, em 1988, 10% da população de Santo André era analfabeta, sendo que os cursos de alfabetização se dividiam entre três instituições: além do atendimento predominante da Secretaria Estadual, funcionavam classes no SESI e no PROSSAN. Segundo o mesmo levantamento, este serviço abrangia menos de 3% da demanda total.

A partir de 1989, surge a primeira iniciativa da Prefeitura Municipal, quando é criado o Serviço de Educação de Jovens e Adultos (SEJA), inicialmente dirigido aos funcionários da Prefeitura. Em 1990, o projeto inicia suas atividades junto aos munícipes em diversos bairros. Trata-se de um processo integrado que implica a reelaboração da proposta curricular, a formação permanente de assistentes pedagógicos e a construção de salas de aula nos espaços públicos visando a melhoria das condições infra-estruturais. O Programa conta, em 1990, com 19 núcleos que atendem a cerca de 7.800 alunos, no nível de alfabetização intermediário e pós-alfabetização. Desde o seu início, o trabalho desenvolvido assume a perspectiva de institucionalização, entendendo o acesso ao conhecimento sistematizado como direito do cidadão.

### **Serviço de Educação Especial**

Outra iniciativa desta gestão foi a criação do Serviço de Educação Especial. O projeto foi concebido no intuito de propiciar a integração social do portador de deficiência física. Neste aspecto, o objetivo do programa é garantir o acesso e a permanência dos alunos portadores de deficiência nas escolas da própria rede municipal de ensino. Consideram-se as especificidades exigidas para que este atendimento seja adequado, sem

no entanto comprometer a convivência desses alunos com as outras crianças. São formadas equipes especializadas que trabalham de forma integrada com as equipes pedagógicas que atuam na rede pré-escolar e nas creches. Do início ao fim da gestão, há um aumento de 45% no número de vagas na pré-escola. A integração do serviço de creche e de educação de jovens e adultos à política educacional do município deixa de ser uma atividade assistencial. Implanta-se um serviço de educação especial que abre espaço para os portadores de deficiência no serviço geral de educação.

### Síntese da Gestão

O quadro a seguir permite verificar as mudanças promovidas pela gestão:

**TABELA XI**  
**Município de Santo André**  
**Atendimento à Demanda - indicadores da gestão: 1988-1990/91**

ANO/ATENDIMENTO	1988		1990/91	
	População atendida	Unidades	População Atendida	Unidade
EMEI's	12.784	34 escolas	18.000	36 escolas
UNIMEI's	150	3 creches	657	8 UNIMEI's
Educação Adultos(SEJA)	47	3 salas	2.277	32 núcleos

Fonte: Revista *Democratização do Ensino - A busca necessária*, PMSA, 1992.

A mudança na ótica de gestão está centrada principalmente na democratização do acesso à educação e em sua continuidade e na participação na gestão do sistema educacional. Este processo se concretiza através do aumento do número de vagas, construção de uma proposta pedagógica mais apropriada, redução do ônus dos pais no custeio da escola para os filhos, implantação de novos serviços educacionais.

Entre suas atribuições, o governo define uma linha de atuação que contempla pré-escola e creche de uma perspectiva abrangente.

A denominação de Unidade Municipal de Educação Infantil - UNIMEI aos locais de prestação de serviços de educação à criança de zero a seis anos em período

integral representa, segundo a Administração, uma ruptura com a visão assistencialista da creche como simples depósito de crianças.

A implantação, de forma sistemática, do Serviço de Educação de Jovens e Adultos (SEJA), atacando o grave problema do analfabetismo, define uma estratégia de contratações de professores e de aprimoramento da sua formação. O trabalho realizado com os docentes é estruturado de forma a possibilitar o ensino e estudo com aqueles mais habilitados, e seu contrato de trabalho prevê um tempo dedicado à formação contínua. A estrutura montada é parte integrante de um projeto político pedagógico centrado no desafio de ampliar, a um número cada vez maior de indivíduos, o acesso ao conhecimento como um direito de cidadania a partir de uma perspectiva de institucionalização.

O Serviço de Educação de Jovens e Adultos, que atinge principalmente uma clientela composta por jovens com idade entre 14 e 21 anos, *“não é pensado como mais uma instituição de caráter curativo e/ou de reabilitação, mas com uma perspectiva de transitoriedade”*.

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

A análise dos processos de descentralização político-administrativa e da 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 o setor, a fim de que se possa aferir o grau de dependência da administração municipal dos governos estadual e federal.

##### ***1. Orçamento Geral***

A análise do orçamento municipal no período 1988-91 mostra um incremento orçamentário real da ordem de 189%, com crescimento médio real anual de 178% (ver Tabela XII). 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 do próprio 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 30,5% (ver Tabela XII). A conjugação desses dois movimentos resulta num maior aporte de recursos financeiros para o município. Não obstante, a dependência do orçamento municipal às transferências orçamentárias mantém-se elevada no período estudado: em média 58% do montante de

recursos são devidos às transferências externas. Esta dependência é agravada pelo fato de que parte dos recursos transferidos tem destinação específica, o que impede sua livre alocação pela administração municipal.

## **2. Orçamento da Área Social**

A análise orçamentária comparativa mostra uma tendência anual de estabilidade da participação relativa da Área Social no total do orçamento. Assim, essa área que, em 1988, corresponde a cerca de 71,5% do orçamento, em 1991 passa a corresponder a 70,5%. Não obstante, dado o aumento do montante orçamentário municipal no período 1988-91, há um incremento em termos absolutos do orçamento da Área Social correspondente a US\$107.724.000,00, ou seja, cerca do dobro da disponibilidade orçamentária da área em 1988, da ordem de US\$58.000.000,00 (ver Tabela XII). A comparação orçamentária dividida por períodos mostra variação entre o período 1988-89 (inclui a reforma tributária constitucional) e o período subsequente 1989-91 (pós-reforma tributária). No primeiro caso, o incremento percentual médio absoluto situa-se em 155,5%, correspondendo a um expressivo aumento de aproximadamente US\$67.000.000,00 -- quase o dobro do total gasto em 1988 --, enquanto que para o período 1989-91 o incremento percentual real médio é da ordem de 28%, correspondendo a aproximadamente US\$40.000.000,00 (ver Tabela XIII).

Em resumo, fica evidente que pelo menos parte das receitas provenientes da reforma tributária constitucional foi alocada na Área Social. No período 1988-91, o orçamento geral do município cresce 178% em termos reais médios e essa área apresenta um crescimento real médio de 155,5%, portanto com variação negativa de 22,5 pontos percentuais. Entretanto, há um notável aporte de recursos financeiros para ela neste mesmo período, praticamente duplicando o gasto orçamentário em Política Social.

A análise do percentual relativo do gasto anual na Área Social, comparado ao total orçamentário, segue este mesmo padrão, passando de 71,5% (1988) para 70,5% (1991), apresentando significativo decréscimo nos dois anos intermediários (10 pontos percentuais) e recuperando em 1991 o mesmo patamar de participação relativa corrente em 1988. Deste modo, verifica-se, nesse período, um desempenho real do gasto orçamentário na Área Social significativamente inferior àquele ocorrido com o orçamento geral do município, combinado a uma queda na variação da participação relativa da Área Social no total do gasto orçamentário municipal; apenas no último ano o gasto orçamentário nessa

área alcançou os patamares do início do período. Esta situação ajuda a alimentar o debate sobre quais são os efeitos da reforma tributária constitucional sobre os municípios, ou seja, qual é a destinação dada pelas administrações municipais aos 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 Educação/Cultura que, no período 1989-91, perde posição para Transporte. Esta mudança se deve, em grande parte, ao expressivo e contínuo incremento dos gastos com a função Transporte, principalmente no biênio 1989-90 (ver Tabela XIII). Assim, no período 1988-91, a prioridade de gastos percentuais médios contempla, em ordem decrescente, as funções Habitação/Urbanismo (38.5%); Educação/Cultura (23%); Transporte (22.5%); e Saúde/Saneamento (16%). A variação percentual no período é de 22.5 pontos. Para o período 1989-91, tem-se Habitação/Urbanismo (34%); Transporte (24.4%); Educação/Cultura (24.3%); e Saúde/Saneamento (17%), alcançando variação de 17 pontos percentuais, com pequena queda da variação nos gastos da área social.

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 como a principal função. No entanto, merece destaque a inflexão verificada na função Transporte. A persistir a tendência do período 1989-91, esta função passa a disputar com Educação o segundo lugar nos gastos orçamentários, mas a confirmação desta tendência carece de estatísticas não disponíveis no momento.

### **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 de 15,5% nos períodos 1988-91 e 1989-91, pós-reforma tributária constitucional (ver Tabela XII).

No período 1988-91, a participação percentual real média da função Educação/Cultura apresenta significativo incremento quando comparada aos totais dos gastos do orçamento geral e da Área Social. Destaque-se que este crescimento é mais

significativo em relação a esta área (69,5%) do que em relação ao orçamento geral (47%). No caso do período 1989-91 a tendência se inverte, apresentando crescimento de 26% em relação ao da Área Social e de 28,5% acima do crescimento do orçamento geral (ver Tabelas XII e XIII). Estes indicadores traduzem o crescimento relativo e absoluto da função nos dois períodos, significando a participação crescente desta função no gasto orçamentário do município, a despeito do fato de que o crescimento real do gasto na Área Social nos dois períodos não tenha acompanhado a evolução real dos gastos totais do município.

A comparação das diversas funções do orçamento da Área Social revela que a função Saúde/Saneamento ocupa a última posição em termos do gasto percentual médio para ambos os períodos, com 23,6% em 1988-91 e 24% em 1989-91, com uma variação em relação à primeira posição (Habitação/Urbanismo) de, respectivamente 22,5 e 17 pontos percentuais. Em termos do gasto absoluto verifica-se incremento de 287,5% para o primeiro período e de 38,5% para o segundo. Assim, ocorre significativo aumento do montante orçamentário real no primeiro período (US\$22.835.000,00), correspondendo a cerca de três vezes o gasto realizado em 1988. Este significativo aporte de recursos é devido em grande parte não só às transferências constitucionais, mas também à capacidade tributária do município, embora esta tendência não se mantenha nos mesmos níveis no período subsequente (1989-91), caindo pela metade, com um incremento de US\$10.302.000,00, devido provavelmente apenas à capacidade tributária do município.

A análise comparativa entre os dois períodos evidencia uma pequena variação na média relativa da participação da função Educação/Cultura no total do orçamento da Área Social, com 23% no período 1988-91 e 24,33% no período 1989-91. No entanto, a participação média real da função Educação/Cultura comparada à evolução real do orçamento da Área Social é significativa em ambos os períodos, apresentando um diferencial maior no período 1988-91 (69,5%) em comparação ao período 1989-91 (26,9%). Não obstante, comparados ao percentual médio real desta função nos dois períodos, estes diferenciais aproximam-se em termos percentuais, sendo de 32,5 % para o primeiro período e 27,5% para o segundo.

Este fato significa que, internamente à Área Social, a apropriação real de recursos cresce em ambos os períodos, sendo maior no primeiro do que no segundo, não

obstante manter-se praticamente estável a participação média relativa da função Saúde/Saneamento (16% e 17%) no total do gasto orçamentário da Área Social.

Em resumo, para os períodos 1988-91 e 1989-91, a participação orçamentária da função Saúde/Saneamento apresenta um significativo incremento quando comparada aos totais dos gastos do orçamento geral e o da Área Social. Destaque-se que para os dois períodos este crescimento é mais significativo em relação ao orçamento da Área Social (respectivamente, 69,4 e 26,0%) do que em relação ao orçamento geral (respectivamente, 47 e 28,5%).

Em suma, a análise do orçamento geral no período 1988-91 mostra um crescimento real dos recursos financeiros do município, ainda que se mantendo um elevado grau de dependência dos recursos oriundos das outras esferas de governo. No mesmo sentido, a análise orçamentária comparativa mostra decréscimo absoluto da participação da Área Social no total do orçamento municipal. Comparando-se a distribuição por funções da Área Social verifica-se que, excetuando-se a função Habitação/Urbanismo, que perde posição para a de Transporte, as demais mantêm-se inalteradas no período estudado, sobressaindo-se Educação/Cultura e Saúde/Saneamento, respectivamente.

Finalmente, as análises do orçamento municipal e dos seus desdobramentos por áreas e funções dão suporte à afirmação de que pelo menos parte das receitas provenientes da reforma tributária constitucional foram alocadas à Área Social, privilegiando-se inclusive as funções Transporte, Saúde e Educação. As mudanças tributárias significaram alterações nas prioridades internas à Área Social, sendo que, no período 1989-91, a função Educação é deslocada da segunda para a terceira posição pela área de Transporte.

**TABELA XII**  
**Orçamento geral e funções da área social.**  
**Município de Santo André (1988-91)**

Em US\$

FUNÇÃO ANO	1988*	%	1989**	%	1990	%	1991	%	Total Médio Relativo.	Orç M. Absol	Crescim Medio M. Absol
EDUC. CULT.	11.257.427.00	13,85	26.593.285.00	14,15	36.816.822.00	14,41	46.363.535.00	19,76			
	1		136,22		227,04		311,84		15,54		225,03
			1		38,44		74,34		16,10		56,39
HAB. URBAN	29.532.286.00	36,34	60.145.429.00	32,01	41.919.813.00	16,41	45.472.666.00	19,38			
	1		103,65		41,94		53,97		26,03		66,52
			1		-30,30		-24,39		22,60		-27,34
SAÚDE SANEA.	7.662.941.00	9,43	20.196.419.00	10,75	25.384.143.00	9,93	30.498.682.00	13,00			
	1		163,55		231,25		298,00		10,77		230,93
			100		25,68		51,01		11,22		38,34
TRANSP	9.651.818.00	11,88	18.261.843.00	9,72	50.977.045.00	19,95	43.011.439.00	18,33			
	1		89,20		428,16		345,63		14,97		287,66
			1		179,14		135,52		16,00		157,33
TOTAL AREA SOCIAL	58.104.472.00	71,49	125.196.976.00	66,62	155.097.823.00	60,69	165.346.322.00	70,45			
	1		115,46		166,92		184,56		67,31		155,64
			1		23,88		32,06		65,92		27,97
TOTAL ORÇAM.	81.276.268.00	100	187.917.546.00	100	255.530.253.00	100	234.687.889.00	100			
	1		131,20		214,39		188,75				178,11
			1		35,97		24,88				30,42

Fonte dos dados brutos: 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 XIII**  
**Orçamento da área social**  
**do município de Santo André (1988-1991)**

Em US\$

FUNÇÃO/ANO	1988(1)	%	1989(2)	%	1990	%	1991	%	M.REL.	No. ORDEM
ED./CULTURA	11.257.427.00	19,37	26.593.285.00	21,24	36.816.822.00	23,73	46.363.535.00	28,04		
	*						*		23,09	2o.LUG.
			*				*		24,33	3o.LUG.
HAB./URBAN.	29.532.286.00	50,82	60.145.429.00	48,04	41.919.813.00	27,02	45.472.666.00	27,50		
	*						*		38,34	1o.LUG.
			*				*		34,18	1o.LUG.
SAÚ./SANEA.	7.662.941.00	13,18	20.196.419.00	16,13	25.384.143.00	16,36	30.498.682.00	18,44		
	*						*		16,02	4o.LUG.
			*				*		16,97	4o.LUG.
TRANSPORTE	9.651.818.00	16,61	18.261.843.00	14,58	50.977.045.00	32,86	43.011.439.00	26,01		
	*						*		22,51	3o.LUG
			*				*		24,48	2o.LUG
TOTAL ÁREA SOCIAL	58.104.472.00	100	125.196.976.00	100	155.097.823.00	100	165.346.322.00	100		
	1		115,46		166,92		184,56		155,64(3)	
			1		23,88		32,06		27,97(3)	
TOTAL ORÇAMENTO	81.276.268.00		187.917.546.00		255.530.253.00		234.687.889.00			
	1		131,20		214,39		188,75			
			1		35,97		24,88			

Fonte dos dados brutos: Fundação Seade.

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

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

(3) Média da evolução do gasto real.

\* Delimitação dos referidos períodos.

## V. PENSANDO A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO

### 1. A Relação Executivo/Legislativo

Durante a gestão municipal de 1989 a 1992, os seguintes partidos políticos os que se colocaram como situação e oposição ao governo municipal:

**Partido no governo:** Partido dos Trabalhadores (PT)

**Partidos na situação:** Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido Socialista Brasileiro (PSB)

**Partidos na oposição:** Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Partido Democrático Social (PDS); Partido da Frente Liberal (PFL); Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)

Os projetos de Lei da área de educação apresentados pelos poderes Executivo e Legislativo no período entre 1989 e 1992 estão dispostos na tabela abaixo:

**TABELA XIV**

<b>Macrotemas</b>	<b>Poder executivo</b>	<b>Poder legislativo</b>	<b>Total</b>
Rede Física	07 (16.2%)	-	07 (15.2%)
Recursos Humanos	24 (55.9%)	-	24 (52.2%)
Programas Específicos	11 (25.6%)	01 (33.3%)	12 (26%)
Movimento e Participação Social	01 (2.3%)	02 (66.6%)	03 (1.6%)
Total	43 (100%)	03 (100%)	46 (100%)

**TABELA XV****Projetos de Lei apresentados/aprovados. Poder Executivo**

<b>TEMAS IDENTIFICADOS</b>	<b>LEI</b>	<b>REJEITADOS</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1. Recursos Humanos</b>	21	03	24
Disposição sobre cargos	07	03	10
Organização Administrativa	10	-	10
Reajuste Salarial	04	-	04
<b>2. Rede Física</b>	05	02	07
Doação de Área	05	02	05
<b>3. Programas Específicos</b>	07	04	11
Convênios	06	02	08
Autorização	01	-	01
Concessão Bolsas de Estudo	-	01	01
Criação Fundo de Apoio à Educação	-	01	01
<b>4. Movimento e Participação Social</b>			
Criação Conselho Municipal de Educação	01	-	01
<b>Total</b>	34 (79%)	09(21%)	43(100%)

Considerando os Projetos de Lei elaborados pelo Executivo, foram identificados como temas de destaque:

- **Recursos Humanos:** compreende a criação de cargos, organização administrativa do Magistério através da elaboração do Estatuto do Magistério e princípios básicos de funcionamento da rede municipal de ensino.
- **Rede Física:** os projetos tratam basicamente da doação de áreas para construção de estabelecimentos escolares.

Relacionados aos dois temas destacados, o Legislativo rejeitou cinco Projetos de Lei encaminhados pelo Executivo: três sobre criação de cargos para EMEIS elaborados em 1992 e dois autorizando doação de área ao patrimônio municipal para construção de estabelecimento oficial de ensino.

- **Programas Específicos:** os projetos tratam na sua maioria de autorização para celebração de convênios; apenas um fala sobre autorização para realização de um evento. Os projetos rejeitados se referem à celebração de convênios e concessão de bolsas de estudo. Como instrumentos para promover a consolidação de ações em educação e propiciar a captação de recursos financeiros, os principais foram a celebração de convênios entre a Prefeitura do Município de Santo André e Instituições Educacionais do ABC - Santo André, São Bernardo e São Caetano do Sul.
- **Movimento Social e Participação Social:** o Projeto trata da criação do Conselho de Educação do Município, que uma vez fixado em lei (de acordo com o estabelecido pela Lei Orgânica do Município), assegura a participação de representantes da sociedade civil na gestão do sistema. Subordinado à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes, o Conselho Municipal de Educação caracteriza-se como órgão consultivo, deliberativo e normativo.

É de competência do Conselho Municipal de Educação avaliar os princípios norteadores da política educacional do Município, participar do planejamento, controle, avaliação e aplicação dos recursos financeiros a ela destinados e empenhar-se em promover a consolidação das leis referentes ao ensino público municipal.

O Plano Municipal de Educação, assim como o Sistema de Ensino Municipal, deverão ser diretamente acompanhados pelo Conselho Municipal de Educação, desde a formulação de diretrizes até a fiscalização e avaliação das ações referentes à educação.

Compõem o Conselho Municipal de Educação dez representantes do Poder Executivo e dez representantes de entidades e movimentos populares.

Fica estabelecido que os representantes do Departamento de Educação, da Coordenadoria de Planejamento, da Secretaria de Finanças e dos Movimentos Populares de Educação deverão ser indicados através de Assembléia Plenária organizada e supervisionada pela Secretaria de Educação, Cultura e Esportes, através de seu Departamento de Educação.

Todos os membros do Conselho cumprirão mandato de dois anos, sendo permitida a reeleição ou recondução por mais um ano.

Com relação ao conjunto dos Projetos de Lei pesquisados sobre a gestão municipal de 1989 a 1992, o Poder Legislativo, à exceção dos projetos por ele rejeitados, não apresentou substitutivo algum aos projetos de autoria do Executivo.

**TABELA XVI**

**Projetos de Lei apresentados/aprovados - Poder Legislativo**

<b>Temas/Partidos</b>	<b>Lei</b>	<b>Rejeitados</b>	<b>Total</b>
<b>1. Movimento e Participação Social</b>	02	-	02
Declaração de Utilidade Pública (PT/PTB)	02	-	02
<b>2. Programas Específicos</b>	01	-	01
Passes Escolares (PTB)	01	-	01
<b>Total</b>	03	-	03

## **Poder Legislativo**

A participação do Legislativo na apresentação de Projetos de Lei, além de insignificante, é orientada para ações pontuais, demonstrando a pouca iniciativa desse poder no que se refere à educação.

A partir das informações aqui apresentadas quanto aos projetos para a educação apresentados pelos poderes Executivo e Legislativo durante a gestão estudada, as tendências que se destacam são: em primeiro lugar a total predominância de projetos por parte do Poder Executivo centrados nos temas de Recursos Humanos e Expansão da Rede Física. Analisando-se o conteúdo de tais projetos, percebe-se que são coerentes com o ideário da gestão, já que dizem respeito à implantação de um projeto educacional baseado na reorganização administrativa e na ampliação do quadro funcional e da rede física que passam atender demandas identificadas pela própria Administração.

O Executivo teve a maior parte dos projetos aprovados (79%) mostrando coerência com as propostas de governo. O Legislativo, além do reduzido número de projetos apresentados, não formulou quaisquer propostas mais abrangentes relativas à educação, o que reforça o conhecido papel dos vereadores de se restringirem, na sua grande maioria, ao atendimento de demandas pontuais.

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

A análise das entrevistas realizadas em Santo André tem como objetivo, inicialmente, verificar o nível de informação ou 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, relação 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. 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.

A questão central que motiva estes procedimentos é a da caracterização da educação como uma questão social, isto é, como e para quais setores sociais a educação se configura como objeto de política social. Trata-se também de avaliar o controle público dessas políticas no âmbito da administração municipal.

### **O Nível de Informação**

#### Executivo e Administração

Foram entrevistados dois Secretários Municipais de Educação e a Diretora do Departamento de Educação.

Os Secretários, cada um referindo-se ao seu período de gestão, descrevem como **principal proposta da Administração** a inversão de prioridades como parte do desafio de fundo para uma administração democrática e popular.

A ênfase dos entrevistados se dá na afirmação de um projeto alternativo que se caracteriza pelo fortalecimento de uma nova cultura política -- a cultura política dos direitos centrada na resposta às reais necessidades da população.

A definição dos locais das creches foi resultado da participação popular no planejamento, execução e gestão de equipamentos e serviços públicos.

Quanto aos **avanços e limites** da gestão, observa-se que houve melhoria significativa na expansão do sistema de educação pré-escolar e institucionalização do Serviço de Educação de Jovens e Adultos (SEJA), o qual não constava do organograma do Departamento de Educação, Cultura e Esportes e não possuía equipe ou dotação orçamentária que possibilitassem sua implantação na cidade.

As mudanças na proposta pedagógica ocorrem através da implantação de uma equipe de acompanhamento do trabalho pedagógico. Houve resistência no início, porque os professores achavam que os assistentes pedagógicos estavam policiando o seu trabalho, mas no decorrer da gestão essa desconfiança se diluiu e os professores se integraram à nova proposta pedagógica. Para a implantação do SEJA iniciou-se um trabalho de formação de professores, seguido de um trabalho de discussão com a população visando viabilizar o princípio de participação popular no programa. Criaram-se grupos de apoio ao curso em cada um dos 32 núcleos, os quais teriam como principal tarefa sua divulgação junto à

população, o auxílio à coordenação no levantamento das causas da evasão escolar no bairro e a discussão de temas relativos à educação de jovens e adultos. Estes grupos se constituíram num fórum para discussões periódicas com a Administração acerca dos problemas e avanços do projeto. O curso foi regulamentado pelo Conselho Estadual de Educação, o que representou um passo importante para o serviço na medida em que possibilitava aos alunos a continuidade de seus estudos nas séries subseqüentes.

A expansão do sistema de atendimento, o incremento no percentual do orçamento destinado à educação e a democratização da gestão são vistos como os principais eixos norteadores da administração. A menção aos limites se prende ao componente quantitativo atingido, pois apesar dos avanços verificados, a demanda não pôde ser atendida plenamente.

A democratização do atendimento à demanda se verifica seja pela ampliação no número de escolas, seja pela abertura do noturno para melhor aproveitamento das vagas. Este processo também se consubstancia pelo investimento na qualidade material das escolas, pela valorização profissional decorrente da elaboração e aprovação do Estatuto do Magistério e pela instituição de canais de participação popular.

Na opinião dos entrevistados, a gestão trouxe uma nova prática política, mais democrática, tendo sido criados mecanismos que possibilitam um maior diálogo entre a administração e os profissionais de educação.

A discussão do Estatuto do Magistério foi considerada como um momento no qual se aprofundaram os debates em torno da concepção geral da escola, propiciando a valorização do profissional da educação.

A **relação Executivo/Legislativo** é descrita como sendo bastante tensa, não se tendo conseguido uma relação positiva com a Câmara. O principal foco de conflito foi a ruptura com as práticas clientelísticas predominantes na Câmara. O Executivo assumiu uma atitude propositiva, colocando em discussão todos os projetos a fim de legitimar a proposta da gestão.

A relação do partido no Executivo (PT) com a oposição foi fortemente permeada pelo preconceito e posicionamentos assumidos pelos partidos tradicionais e conservadores, que sempre exerceram hegemonia no Legislativo local.

A **relação Executivo/Sociedade** é substancialmente modificada. Para a Administração ocorre uma ativação da relação com a população, com o objetivo de difundir os principais pressupostos que possibilitem a consolidação da democratização da gestão.

O tema da **descentralização**, tomado como relação entre o Município e o Estado, é objeto de críticas, notadamente quanto aos problemas de atraso no repasse das verbas.

Todos os entrevistados apresentam uma visão crítica da municipalização: argumentam que é necessário definir mais precisamente as condições de financiamento, e que não existem mecanismos para sua sustentação política.

Eles são unânimes na afirmação de que a municipalização não ocorreu, e que a tentativa de implantar um Fórum de Ação Conjunta com ampla representatividade dos diversos atores interessados quase não avançou, apesar da relevância de seus objetivos: criação de um espaço para a discussão de prioridades através de uma ação cooperada intergovernamental na educação.

Com relação à **descentralização** do próprio governo local, houve poucos avanços porque cada serviço ficou preso ao seu cotidiano.

A noção de **controle público** é associada à de participação. A ênfase na participação se dá através dos movimentos sociais que, paulatinamente, inscrevem suas carências no campo dos direitos.

Do mesmo modo que na saúde, não ocorreu a normatização dos canais de participação na educação. Tanto o Conselho Municipal de Educação quanto os Conselhos de Unidade Escolar foram pouco atuantes, sendo que ambos não foram plenamente implantados.

Não são mencionados os grupos mais demandantes, e a relação com a militância do PT nem sempre foi fluída. Os principais problemas ocorreram quanto ao estabelecimento

de limites de intervenção pública do partido na administração. O processamento das demandas obedeceu à lógica da inversão de prioridades, privilegiando a população da periferia da cidade.

As principais **fontes de financiamento** são os recursos próprios da Prefeitura. O Departamento de Educação Especial propôs a criação de um Fundo de Apoio à Educação para captar recursos, mas não conseguiu sua regulamentação na Câmara.

A distribuição dos recursos no interior da Secretaria, assim como os mecanismos de participação na distribuição, execução e controle dos recursos orçamentários não são mencionados. A verba é alocada conforme as demandas, sendo prioritariamente dirigida para a educação infantil (EMEI e UNIMEI).

A Secretaria de Educação, Cultura e Esporte recebe 16% do orçamento total. A Administração cumpre os 25% obrigatórios fixados na Constituição Estadual.

#### Legislativo

Foram entrevistados três vereadores, dois da situação (PT) e outro da oposição (PMDB).

#### Vereador da Oposição

A **proposta da Administração** de expansão do atendimento é reconhecida como relevante. Entretanto, não há uma avaliação geral da gestão, nem são formuladas críticas objetivas à Administração.

A **relação Executivo/Legislativo** é caracterizada como bastante conflitiva. Há dificuldades de aceitação dos projetos na Câmara. As principais críticas se referem à intransigência do Executivo.

As respostas quanto à **relação Executivo/Sociedade** procuravam enfatizar a insatisfação da população em relação à administração. O vereador demonstra uma preocupação constante em criticar a Administração; para reforçar seus argumentos, utiliza exemplos de situações conflitivas ocorridas na gestão e não coincidentes com o tema da educação.

A **relação entre Município e Estado** é vista como problemática. O Executivo é responsabilizado pela situação existente, sem no entanto esclarecer as razões que sustentam sua argumentação. A descentralização local não é mencionada.

Os temas relativos ao **controle público** são pouco mencionados, demonstrando a pouca informação do entrevistado e, principalmente, sua predisposição a atuar como crítico da Administração. Não há qualquer menção aos canais institucionalizados de participação implantados pela gestão, e o entrevistado desconhece o modo pelo qual ela processa as demandas.

O mesmo desconhecimento se repete quanto às fontes de **financiamento**, quanto à composição orçamentária pelas distintas fontes, assim como quanto à distribuição dos recursos no interior da Secretaria.

#### Vereadores da Situação

Os vereadores da situação citam como **principal proposta da administração** a expansão do serviço, a garantia de sua qualidade e a valorização dos profissionais, que se vê reforçada pela aprovação do Estatuto do Magistério.

Estas propostas surgiram das discussões do partido, assim como de diagnósticos elaborados a partir de discussões envolvendo a população e os profissionais da área.

Os entrevistados dão ênfase ao alcance dos programas de educação infantil e de alfabetização de jovens e adultos, que representam um avanço tanto em termos quantitativos como qualitativos.

Dentre os **avanços** mencionados, destaca-se que a nova estruturação do sistema de educação possibilitou implantar uma outra visão em torno da educação infantil, uma vez que ela foi retirada da área de atribuições do setor social e incluída entre as responsabilidades da área educacional. Quanto aos **limites**, os entrevistados apenas mencionam a impossibilidade de atender a toda a demanda em virtude das restrições financeiras do município, reforçando, entretanto, a solução encontrada: aumento da carga horária através da inclusão de um 3º turno.

A **relação Executivo/Legislativo** é avaliada de forma genérica, observando-se apenas as dificuldades na aceitação dos projetos na Câmara e as contradições que surgem em virtude da predominância de práticas clientelísticas e as dificuldades para sua superação.

A **relação Executivo/Sociedade** é avaliada positivamente, principalmente pelo envolvimento dos movimentos populares e dos sindicatos na aprovação da Lei Orgânica do Município. Os atritos entre o Executivo e a Sociedade estão relacionados com as dificuldades inerentes a um processo de definição de prioridades e aos critérios para admissão nas escolas de educação infantil.

Na discussão que precedeu à elaboração do Estatuto do Magistério houve participação ativa dos professores e dirigentes de EMEIs.

Quanto à **relação entre Município e Estado** a ênfase recai nos problemas decorrentes dos atrasos nos repasses financeiros.

A **participação** da população ocorre na discussão do orçamento e nos Conselhos de Escola, que são alguns dos canais institucionalizados e instrumentos efetivos de controle público.

É destacado o papel do Conselho Municipal de Educação, que representa o *locus* de definição de diretrizes políticas na área da educação. Os vereadores também reforçam a importância dos Conselhos de Escola paritários -- nos quais os pais participam das decisões junto com a escola e a Administração -- como avanço da gestão na expansão do processo participativo e de controle público.

Na questão do **financiamento**, os vereadores afirmam não possuir dados exatos, limitando-se a descrever como principais fontes a verba orçamentária proveniente de impostos e repasse do governo estadual, destacando, entretanto, que a maior parte dos recursos provém do Município. Não são mencionadas a composição orçamentária nem as formas e mecanismos de participação na distribuição.

Distintos Setores da Sociedade Civil

Organizações Sindicais - Representantes do Sindicato de Servidores Públicos

Foram entrevistados integrantes do Sindicato dos Servidores Públicos de Santo André: um professor da rede, um funcionário e três professores do SEJA.

Os entrevistados consideram como ponto central das **propostas da administração** a valorização do servidor público e a participação popular. Entretanto, o processo, que se iniciou de forma promissora, foi se modificando, principalmente no seu caráter deliberativo. Os professores foram se sentindo cada vez mais afastados dos fóruns de educação, suas reuniões com a administração se tornaram menos frequentes e a relação foi ficando tensa e conflitiva. Os professores demonstraram grande frustração com o fato de ter sido decidido que seu papel deveria se restringir ao ensino.

Numa comparação com a administração anterior reconhece-se que houve mais investimentos. As críticas são centradas nas perdas salariais e na falta de participação na discussão do Estatuto do Magistério e na alocação dos recursos para educação.

Quanto à **relação Executivo/Legislativo**, os servidores apontaram que o Executivo atuou com independência em relação ao partido (PT), à bancada de vereadores e aos movimentos organizados. A principal crítica se refere à forma pela qual a Administração encaminhava os projetos para votação.

A **relação Executivo/Sociedade** é descrita como o maior problema da administração petista, destacando-se a ausência de diálogo entre o governo municipal e os setores organizados da população. A principal queixa é que os vários setores eram chamados para discutir; entretanto, as propostas já vinham prontas. Como exemplo, menciona-se a diluição da participação na Comissão Paritária na discussão do Estatuto do Magistério.

Os entrevistados afirmam que a relação entre o Sindicato dos Servidores e o Legislativo foi muito melhor do que com o Executivo.

Na opinião dos entrevistados, a **relação do Município com o Estado** foi marcada pela falta de cooperação; como exemplo, é mencionando o fato de que o Estado negou um pedido, feito pelo SEJA, de utilização de uma sala de aula ociosa.

Já com relação à **descentralização local**, não foram criados mecanismos que efetivamente possibilitassem sua ocorrência. As críticas formuladas são genéricas e revelam

profunda frustração com a quebra de expectativas. Para eles, a administração petista se esquivou do diálogo com os setores organizados da população, inclusive com aqueles que tinham suas origens ligadas à história do PT. Isto se deu porque não se quis aprofundar a discussão em torno da participação social, uma vez que era mais difícil o diálogo com os grupos politicamente mais organizados, como é o caso dos servidores.

### Movimentos Populares

Foram entrevistados representantes do Grupo de Apoio à Alfabetização e uma ex-presidente da Federação de Entidades de Santo André (FEASA).

Nenhum dos entrevistados formula objetivamente respostas que permitam perceber o seu nível de informação quanto às **propostas** ou quanto aos seus alcances. São mencionadas as iniciativas bem sucedidas da FEASA para obtenção de recursos, impedindo o fechamento das creches por falta de condições de funcionamento.

Os representantes do Grupo de Apoio se referem às dificuldades iniciais na escolha dos locais para implementar o SEJA e as indefinições quanto ao seu funcionamento.

Quanto à **relação Executivo/Sociedade**, as respostas permanecem genéricas, centrando-se na apologia participacionista das instituições que representam e no bom relacionamento com a administração.

Os representantes do SEJA são mais críticos quanto às dificuldades de relacionamento, notadamente quanto ao espaçamento das reuniões entre o Grupo de Apoio e a Administração. Outra crítica é quanto ao fato de que, após a implantação do projeto no bairro, a Prefeitura descarta a base, provocando uma grande frustração na população envolvida no Programa.

### Trabalhadores de Educação do Município

Foram entrevistados: dois coordenadores de UNIMEIs, dois coordenadores do SEJA, uma diretora de Unidade Escolar, duas coordenadoras da Educação Especial e uma professora de EMEI.

Ao assumir, as principais **propostas** da Educação baseavam-se em três pontos: educação especial, de adultos, pré-escola ( EMEI e UNIMEI).

O primeiro a ser trabalhado foi a pré-escola, buscando superar a visão assistencialista que a dominava.

Quanto ao EJA, já existiam algumas diretrizes: professores concursados, reformulação da proposta curricular, questões relativas à participação popular.

As principais **propostas** da administração visavam à melhoria de atendimento ao público e à mudança na proposta pedagógica com base na teoria construtivista.

Os **alcances e limites** são vistos de forma multifacetada; entretanto, alguns aspectos são recorrentes.

Com relação à Educação de Jovens e Adultos, no início as dificuldades foram muito grandes, tanto no que se refere ao espaço físico, quanto aos recursos humanos. Outro problema era a falta de mapeamento da população mais demandante. Por outro lado, existiam limites quanto à contratação de professores.

A falta de apoio ao EJA pela administração no início da gestão não foi motivada por falta de verbas, mas pelo temor de que o serviço não atendesse a demanda. Outros problemas eram a taxa de evasão em alguns núcleos e a espera por vagas, em outros. Além disso, a oposição sistemática de professores e parentes de ex-secretários dificultava o diálogo entre os beneficiários e a Administração.

Com relação às EMEIs e UNIMEIs, observa-se democratização do acesso das crianças à escola, que se viabiliza através de diversas iniciativas: redução do material de escola e da taxa de matrícula, critério de aceitação por ordem de chegada -- que coloca em xeque a “cartinha” dos vereadores --, abolição do uso obrigatório de uniforme.

A proposta construtivista foi implantada com base na criação de uma equipe de assistentes pedagógicos e administrativos para garantir maior distribuição das responsabilidades dos funcionários das unidades.

Os obstáculos se limitavam à resistência dos profissionais, os quais foram obrigados a reciclar sua teoria e metodologia de ensino para atender à nova proposta implantada pela administração.

A avaliação da administração é positiva, na medida em que houve aumento de vagas e foi criado o 3º turno, o que resultou em benefício para a população da periferia.

Com relação à educação especial, os entrevistados afirmaram que a administração foi ousada ao desenvolver um novo projeto sobre a educação do deficiente, que possibilitava seu atendimento e integração.

A demora na implantação do serviço é fruto da natureza complexa da educação especial. O grande obstáculo foi a falta de verbas, e a implantação tardia se deve tanto à Administração como à Câmara, que protelaram muito a sua aprovação (esta alegava como razões para o atraso o inchaço da máquina administrativa e a proximidade do fim da gestão).

Quanto à **relação Executivo/Legislativo**, no início a Administração contava com maioria na Câmara, mas depois a perdeu, porque um vereador saiu do partido e outros dois foram expulsos. A partir daí, com o enfraquecimento do bloco governista, a aprovação dos projetos tornou-se problemática. A aprovação do Estatuto do Magistério foi unânime e os profissionais tiveram um relacionamento fácil com os vereadores.

A **relação Executivo/Sociedade** é vista como essencial à legitimidade da gestão. O principal objetivo é a mudança de atitude da população, que deve aprender a ver a educação como direito do cidadão. Nas respostas está muito presente a concordância com o ideário da Administração, sem no entanto apontar os meios para sua consecução.

As respostas dos entrevistados demonstram pouca clareza quanto ao tema da **descentralização**, tanto na relação com o Estado, quanto no nível local. Existe autonomia do Departamento de Educação; entretanto, a efetiva descentralização do processo não se concretiza.

O tema do **controle público** é o que mais estimula a reflexão dos entrevistados.

No caso do SEJA, a proposta participativa envolveu diversas entidades da região através da organização de um fórum de discussão com as áreas sindicais e os movimentos populares, que definiram algumas diretrizes. Os grupos politicamente mais organizados foram os que mais complicaram o processo de negociação devido à sua “obsessão democrática”, dificultando freqüentemente a implementação das propostas. A relação com a população ainda se caracteriza pelo seu caráter unilateral, e o esforço da coordenação consistiu na ampliação dos vínculos com a comunidade através da criação do Grupo de Apoio, levando a discussão do SEJA para os bairros.

No caso da pré-escola, a participação popular ocorre através de reuniões de pais e mestres realizadas às noites e fins-de-semana. Um avanço da Administração foram as compras comunitárias através de comissões de pais, que fazem um levantamento de preços do material escolar. O espaço aberto às suas demandas e a motivação das pessoas em intervir nas políticas governamentais acabam por reforçar a organização popular durante a gestão em estudo.

Os entrevistados não têm informações precisas sobre as fontes de **financiamento** e a distribuição dos recursos no interior da Secretaria, ou sobre os mecanismos de distribuição, execução e controle dos recursos orçamentários.

### **Síntese**

A caracterização mais geral da gestão é bastante diferenciada, sobretudo quando se compara as entrevistas com membros da Administração, representantes da oposição parlamentar e Sindicato de Servidores Municipais.

Destacando-se os principais temas mencionados pelos entrevistados, as **propostas da gestão** são apreciadas de forma positiva, notadamente nos aspectos concernentes à expansão quantitativa e qualitativa da rede pré-escolar, a implantação do SEJA e da educação especial. Nas entrevistas realizadas com pessoas da administração, a maioria destaca como principal proposta os aspectos relacionados com sua própria área de atuação: melhoria do atendimento, mudança da proposta pedagógica, democratização do acesso à educação, melhoria da qualidade de ensino e participação na gestão educacional.

Observa-se em geral que os atores não envolvidos na gestão dispõem de pouca informação e clareza de argumentos (favoráveis ou desfavoráveis) com relação aos alcances e limites da administração.

Os **principais problemas** levantados pela Administração estão relacionados com a dificuldade de estabelecer canais de comunicação entre aqueles que nela trabalham (carreira) e aqueles que atuam na estrutura partidária. Isto traz à tona o desafio de estabelecer limites de intervenção pública do partido na administração, definindo o que é de competência do partido e o que é da administração.

A **relação Executivo/Legislativo** é qualificada como negativa e pautada pela oposição sistemática dos partidos na Câmara -- política de blocos --, o que prejudica o andamento dos projetos. A bancada governista, que inicialmente era composta por 9 vereadores num total de 21, cai para 7. A relação com o Legislativo era pautada sobretudo pela discussão de projetos. As críticas à atuação do Executivo são de dois tipos: de um lado, os vereadores de oposição questionam o “partidarismo”; do outro, a crítica oposta, a dos representantes dos sindicatos, é que o Executivo deveria ter se apoiado mais na pressão dos movimentos organizados para a aprovação de projetos.

A relação **Executivo/Sociedade** é avaliada positivamente pelos representantes do Executivo e da administração, pelos vereadores da situação, pelos representantes dos movimentos e (ambiguamente) pelos representantes do Sindicato dos Servidores. Para estes últimos, os setores sociais eram chamados a discutir, mas as decisões já vinham tomadas pelo Executivo. O vereador da oposição destaca a insatisfação popular em relação à Administração.

Quanto à relação entre o **Município, o Estado e a União** destaca-se a insuficiência das verbas repassadas ou a irregularidade e ausência destes repasses, além da menção ao relacionamento com o governo estadual como a principal dificuldade.

A **descentralização local** é um tema pouco apontado pela maioria dos entrevistados, que se restringem a mencionar a criação dos conselhos de escola. O maior destaque é dado ao tema da discussão do orçamento. Os entrevistados confundem descentralização e participação. Pelas respostas imprecisas dos envolvidos no processo

depreende-se que não foram criados mecanismos efetivos para descentralizar as práticas de governo.

O tema do **controle público** é mencionado tanto em relação ao atendimento e encaminhamento das demandas, como aos mecanismos de participação.

Os representantes da Administração destacam a necessidade de enfrentar o padrão clientelista predominante nas gestões anteriores, revertendo a lógica da população, que espera respostas às suas demandas particularizadas.

Quanto aos mecanismos de participação, aparece referência recorrente à importância dos canais institucionalizados, apesar das dificuldades para sua efetiva implantação.

A crítica dos representantes do Sindicato dos Servidores se volta para o fato de que não houve incentivo por parte da Administração aos movimentos sociais, aos quais sistematicamente procurou esvaziar.

Quanto ao **financiamento**, poucos entrevistados têm conhecimento sobre as principais fontes e sua distribuição; também não é mencionada a distribuição de recursos no interior da Secretaria.

Em relação aos **mecanismos de participação** na execução, distribuição e controle dos recursos orçamentários, a opinião mais ou menos generalizada é de que a Administração tomou iniciativas no sentido de expor o orçamento e sua distribuição à participação e controle da sociedade, mas que tal participação não se concretizou de forma a possibilitar a reversão definitiva das práticas existentes.

### **Demandas e Canais de Participação**

Através dos depoimentos é possível observar a centralidade dos canais institucionalizados de participação. As avaliações quanto ao peso destes canais, embora francamente favoráveis, variam segundo as distintas perspectivas. Destaca-se a iniciativa da Administração em tornar-se permeável às demandas. Uma das críticas que aparecem dirige-se principalmente à fragilidade da população em organizar-se para expressar suas demandas e interagir com a Administração.

Outra crítica vem dos setores que questionam a falta de diálogo entre o governo e os setores organizados da população. Neste caso, a insatisfação é sentida principalmente pelos grupos mais politizados, que questionam a timidez do processo participativo e sua diminuição em certas dimensões do processo decisório.

Em relação ao financiamento da educação, com exceção dos representantes do Executivo e da Administração, os demais entrevistados não possuem informações precisas ou desconhecem por completo a questão, destacando-se as críticas aos vereadores por ignorarem os aspectos relativos à educação de modo geral.

Mas quando se trata dos mecanismos de controle público do orçamento, há consenso favorável em relação à iniciativa da Administração em permitir este controle; ao mesmo tempo, é apontada a ineficiência da participação da população neste processo, atribuída tanto à limitação desta iniciativa por parte da Administração, quanto à “incapacidade” da população em realizar tal controle.

Assim, percebe-se que houve por parte da Administração uma clara tendência a tornar-se mais permeável às demandas através dos canais institucionalizados de participação, embora as avaliações quanto a efetividade deste processo sejam distintas e apontem para várias limitações, atribuídas tanto ao poder público quanto aos distintos setores da sociedade.

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

O município de Santo André retrata as complexidades inerentes à transformação de uma lógica de gestão. Os alcances da descentralização são bastante restritos, apesar dos esforços da Administração em reverter o quadro existente.

A ênfase na dimensão participativa da gestão -- um dos eixos norteadores do seu projeto político durante o período 1989-1992 --, se explicita através de diversas iniciativas que procuram incorporar a participação popular ao processo de decisão e planejamento, promovendo e ampliando as diversas formas de consulta à sociedade civil. Entretanto, é ressaltado que cabe à sociedade desenvolver seus espaços autônomos de organização e participação.

Aqui reside provavelmente uma das complexidades da gestão: as dificuldades de romper com as práticas clientelísticas e o hábito da população de receber soluções prontas ou de formular demandas muito específicas implicam rupturas radicais na cultura política.

O exemplo do relacionamento da Prefeitura com a FEASA (Federação de Entidades Assistenciais de Santo André) é ilustrativo. As entidades que a integram -- educandários, instituições religiosas ou de caráter leigo -- têm tradição e presença efetivas na cidade, administrando parte de suas creches e outros organismos assistenciais locais. A Administração petista alterou a dinâmica existente, rompendo com as práticas clientelísticas que asseguravam o encaminhamento de recursos a apenas algumas federadas em troca de apoio político. O procedimento que passou a ser adotado é o de subvencionar a Federação como um todo, mas com prévio estabelecimento de critérios e normas de controle e fiscalização para que o repasse de recursos se fizesse de maneira transparente. Introduziu-se assim um novo relacionamento entre o Executivo e as entidades assistenciais.

Os canais de participação na educação tiveram um desempenho bastante discreto em virtude das dificuldades em transformar a cultura política do serviço público. A precária internalização do conceito de cidadania pela população e pelo Poder Público reflete-se freqüentemente na postura do funcionalismo, que desenvolve muita resistência a uma relação mais aberta com a comunidade.

A experiência do Orçamento Participativo é uma referência relevante da iniciativa da gestão para ampliar e consolidar o processo participativo, apesar das dificuldades relacionadas com a resistência da máquina burocrática à participação popular no processo decisório.

Do ponto de vista do Executivo e da Administração, ficam claros os esforços no sentido de buscar mecanismos de contato com os setores organizados da população, através do chamado “trabalho com a comunidade”, bem como no sentido de superar o caráter centralizador e clientelista da máquina administrativa existente nas gestões anteriores. Esses esforços nem sempre são bem sucedidos, mas permitem uma vez mais constatar a relevância do papel do Executivo no processo de descentralização. Ao mesmo tempo, também neste caso o Legislativo, à exceção do episódio da formulação da Lei Orgânica do Município, não se traduz num espaço efetivo de negociação política (Amélia Cohn *et alii*, 1995).

Com relação à democratização da gestão, fica clara a preocupação com o aumento da sua capacidade de realização e com a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Isto se concretiza através da implantação de uma política de recursos humanos que introduz os valores inscritos no ideário programático, notadamente através de mudanças na cultura da organização. Esta política foi implementada através de programas que possibilitaram o desenvolvimento gerencial e a valorização profissional dos servidores através de cursos de treinamento e reciclagem.

Por outro lado, a expansão quantitativa dos serviços se concretiza através da ampliação do quadro de profissionais, visando garantir a transformação efetiva do cotidiano das escolas e criação do 3º turno.

O interesse da gestão pela área educacional é demonstrado pela alocação estável de recursos ao longo do período. Não obstante, a oferta de serviços não acompanhou o crescimento da demanda, o que evidencia as limitações de ordem orçamentária e financeira, a despeito da capacidade técnica, da vontade política da gestão e da pouca pressão exercida pelos grupos mais afetados pela carência dos serviços.

Uma última questão, que aponta para a complexidade da relação entre descentralização e democracia, segundo Amélia Cohn<sup>4</sup>, é que, ao mesmo tempo em que se verificam avanços na democratização da educação, constata-se um deslocamento do *locus* político -- a tendência de se estreitar a relação do Executivo com a Sociedade não vem acompanhada do fortalecimento do Legislativo como espaço de negociação política e de captação e expressão das distintas demandas sociais. Noutros termos, corre-se o risco de que processos caracterizados por maior permeabilidade do Estado às demandas sociais, por estarem estreitamente vinculados a iniciativas do Executivo, venham acompanhados pelo enfraquecimento das instituições clássicas de representação política.

---

<sup>4</sup> Ver Cohn, Amélia *et alii*. *Descentralização, saúde e democracia: o caso do município de de Santo André (1989-1992)*. São Paulo: Cedec, 1995 (Cadernos Cedec, nº 42).