

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
MEIO AMBIENTE

Marcos Roberto da Costa Garcia

**A influência das redes de políticas públicas no planejamento e na
execução orçamentária: um estudo de caso da secretaria da educação do
município de Bauru, 2009-2013.**

ARARAQUARA 2015

Marcos Roberto da Costa Garcia

A influência das redes de políticas públicas no planejamento e na execução orçamentária: um estudo de caso da secretaria da educação do município de Bauru, 2009-2013.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente do Centro Universitário de Araraquara, como requisito à obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Dinâmica Regional e Alternativas de Sustentabilidade.

Orientado: Marcos R. da Costa Garcia

Orientador: Prof. Doutor Luiz Fernando Paulillo .

ARARAQUARA – SP

2015

FICHA CATALOGRÁFICA

G21i Garcia, Marcos Roberto da Costa

A influência das redes de políticas públicas no planejamento e na execução orçamentária: um estudo de caso da secretaria da educação do município de Bauru 2009-2013/Marcos Roberto da Costa Garcia. – Araraquara: Centro Universitário de Araraquara, 2015.

123f.

Dissertação (Mestrado)- Centro Universitário de Araraquara
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente

Área de Concentração: Dinâmica Regional e Alternativas de Sustentabilidade

Orientador: Prof. Dr. Luís Fernando O. Paulillo

1. Planejamento. 2. Plano plurianual. 3. Redes de políticas públicas. 4. Governança. 5. Secretaria da educação. I. Título.

CDU 504.03

FOLHA DE APROVAÇÃO

NOME DO ALUNO: *Marcos Roberto da Costa Garcia*

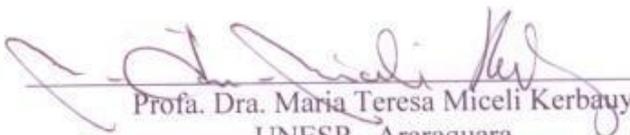
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, curso de Mestrado, do Centro Universitário de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Dinâmica Regional e Alternativas de Sustentabilidade.

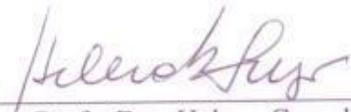
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Luiz Fernando de Oriani e Paulillo
UNIARA - Araraquara



Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy
UNESP - Araraquara



Profa. Dra. Helena Carvalho De Lorenzo
UNIARA - Araraquara

Araraquara – SP, 29 de abril de 2015

AGRADECIMENTOS

Ao meu professor e orientador, Luiz Fernando Paulillo, por me auxiliar e confiar na minha capacidade para o desenvolvimento deste trabalho. As indicações de leituras, os ajustes e as correções foram fundamentais para que esse trabalho ganhasse o presente corpo.

À Professora Helena de Lorenzo Carvalho pelo carinho, cuidados e, sobretudo, pela competência.

À Professora Maria Theresa Kerbauy que muito auxiliou na finalização deste trabalho.

À todas as funcionárias da Secretaria da Uniara que sempre estiveram prontas e com sorrisos a responder e a ajudar no que era preciso, facilitando nossa vida acadêmica.

Ao Professor Zildo Gallo que muito nos fez romper aquelas velhas ideias impregnadas. Professor que também nos fez companhia durante aos jantares de quinta à noite, onde discutíamos política por horas.

À minha filha Gabriela J. Garcia, meu grande amor, que tive de me distanciar alguns finais de semana.

Ao Professor Queda e à Profa Dulce, cujas experiências de vida e de academia nos emociona.

Ao meu amigo Everson e colega de sala de aula que sempre esteve junto nas viagens de Bauru a Araraquara, diminuindo, assim, o cansaço e preenchendo o espaço com boas conversas.

A todos colegas de sala de aula os quais sempre estiveram presentes, perfazendo dias e noites felizes. Em especial aos colegas : Frutuoso, Angélica, Elaine, Silvani e Everson.

Aos funcionários da Secretaria da Educação de Bauru, em especial à Profa. Vera Casério.

A todos aqueles entrevistados, que tiveram paciência em responder ao questionário proposto.

**“A mente que se abre a uma nova ideia,
jamais voltará ao seu tamanho original”**

Albert Einstein

GARCIA, Marcos R. da Costa. **A influência das redes de políticas públicas no planejamento e na execução orçamentária: um estudo de caso da secretaria da educação do município de bauru, 2009-2013**. 2015, 123 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio ambiente) – Centro Universitário de Araraquara – Uniara, Araraquara.

RESUMO

O planejamento das ações e programas governamentais materializados no Plano Plurianual sempre recebeu críticas da sociedade pelo fato de não ser executado integralmente na fase de sua execução. Muitos são as causas observadas por diferentes autores a respeito deste fato. Entre as quais, ressalta-se a abordagem de cunho institucionalista, a qual se utiliza dos estudos das redes de políticas públicas, associado ao estudo do ciclo das políticas públicas e governanças, para demonstrar que há no plano da administração pública atores disputando e orquestrando com outros para impor seus interesses. Tais fatos podem levar a uma alteração daquilo que estava planejado diante da pressão exercida. Este trabalho verifica como essa abordagem explica o descompasso existente entre o planejamento e a execução orçamentária, levando em conta um estudo de caso: a Secretaria da Educação do Município de Bauru, no período 2009/2013. Assim, será possível identificar os atores centrais da rede e mostrar como essa rede de política da educação municipal, dada as suas características, pode influenciar a ponto de modificar as ações antes planejadas no Plano Plurianual. Para isso, foi feita uma pesquisa de campo, através de um questionário semiestruturado com todos os atores presentes na referida rede.

Palavras-chave: Planejamento, Plano Plurianual, Redes de Políticas Públicas, Governanças, Secretaria da Educação.

ABSTRACT

The planning of actions and materialized government programs in the Plurianual Plan has always received criticism from society by not being fully implemented at the stage of execution. Many are the causes observed by different authors about this fact. Among all, it emphasizes the institutionalist approach, which uses the study of policy networks associated with the study of the cycle of public policies and governances to demonstrate that there is in terms of public administration actors who are disputing and orchestrating with others to impose their interests. These facts can lead to a change of what was planned before the pressure exerted. This work verifies how this approach explains the mismatch between planning and budget execution, taking into account a case study: the Department of Education of the City of Bauru, in the period 2009/2013. Thus, you can identify the central actors in the network and show how this policy network of municipal education, given its characteristics, can influence the extent to modify the actions planned before the Plurianual Plan. For this, a field research was made through a semi-structured questionnaire with all actors present in the network.

Keywords: Planning, Plurianual Plan, Network Public Policy, Governances, Secretary of Education.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Elementos morfológicos da rede.....	60
Figura 2 – Centralidade de grau do ator na rede.....	63
Figura 3 – Centralidade de proximidade do ator na rede.....	63
Figura 4 - Centralidade de Intermediação do ator na rede.....	64
Figura 5 -Localização do Município de Bauru.....	70
Figura 6 - Localização de Bauru frente às cidades vizinhas do interior do Estado de São Paulo.....	70
Figura 7 - Desenho dos atores envolvidos no planejamento da política pública na área educacional durante a elaboração do PPA.....	84
Figura 8 - Arquitetura da rede de políticas públicas na área da educação municipal de Bauru verificada no período 2010 a 2013.	93
Figura 9 - Arquitetura da rede de políticas públicas na área da educação municipal verificada no período 2010/2013, com base apenas nas governanças.	96

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Caracterização dos polos continuum de redes de poder: comunidade política e rede difusa.....	66
Quadro 2 - Território, População: Bauru, Região Administrativa (RA) e Estado.....	71
Quadro 3 - Tipos de estabelecimento escolar e quantidades	73
Quadro 4 - Estrutura Organizacional do Município de Bauru (2010-2013)	75
Quadro 5 - Demonstrativo dos Valores Previstos e Executados (em R\$ 1.000) das ações dos Programas da Secretaria da Educação, período 2010-2013.....	79

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 OBJETIVOS.....	20
1.2 PROPOSIÇÕES	21
2. O PLANO PLURIANUAL E O SEU DESCOMPASSO EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	22
2.1 O PLANO PLURIANUAL NOS MUNICÍPIOS.....	22
2.2 - O DESCOMPASSO DO PPA COM A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: UMA REVISÃO DA LITERATURA.....	29
3. O NOVO INSTITUCIONALISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNANÇAS E AS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	37
3.1 INTRODUÇÃO	37
3.2 O NOVO INSTITUCIONALISMO.....	38
3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS	41
3.3.1. Conceito.....	41
3.3.2. Ciclo das Políticas Públicas.....	43
3.3.3. Os Atores no Processo das Políticas Públicas.....	50
3.4 GOVERNANÇAS	54
3.5 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	57
4. O MUNICÍPIO DE BAURU, A ESTRUTURA GOVERNAMENTAL LOCAL E A SECRETARIA DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL.....	68
O MUNICÍPIO DE BAURU.....	68
4.1.1. Aspectos Históricos.....	68
4.1.2. Localização e População.....	69
4.1.3 Aspectos Sociais.....	71
4.1.4 Aspectos educacionais.....	72

4.2. A ESTRUTURA DO GOVERNO MUNICIPAL DE BAURU.....	73
4.3. A SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	75
4.3.1. Caracterização da Secretaria da Educação do Município de bauru.....	75
4.3.2. Dos Dados Extraídos da Secretaria da educação.....	77
5. RESULTADOS DA PESQUISA E DISCUSSÃO.....	82
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	104
Anexos.....	111

1. INTRODUÇÃO

A partir da Constituição de 1988 uma nova ordem institucional modifica significativamente as relações entre o Estado, o governo e a população no Brasil. Os municípios passam a ser reconhecidos como entes federados, atribuídos de competências para lançar tributos próprios como também deveres na prestação de serviços, principalmente nas áreas da educação, saúde e infraestrutura. Tal descentralização das políticas públicas, juntamente com a introdução e fortalecimento de outras organizações como os conselhos, as associações e o próprio ministério público prometem uma nova ordem no país através da redemocratização do poder. Ademais a constituição de 1988 definiu em seus artigos 165 e 166 as regras básicas do planejamento governamental, estabelecendo novas normas neste campo.

Todos os entes federados passam, a partir, de então, a utilizar um mesmo padrão, ou ao menos semelhantes, nos planos que servirão para a construção de suas peças de planejamento. A grande novidade foi a introdução do Plano Plurianual no lugar das Previsões Pluriênicas que fixavam as receitas e despesas de capital através de decretos do poder executivo, conforme estabelecia a lei 4320 de 1964.

No Plano Plurianual (PPA) deverão estar presentes as previsões das receitas e as fixações de todas as despesas continuadas, assim como os investimentos que ultrapassam um exercício financeiro, tudo contemplado em formatos de programas e ações que trazem os objetivos, os valores financeiros, as justificativas e as metas a serem alcançadas para um período de quatro anos. O PPA para vigorar precisa ser encaminhado ao poder legislativo primeiramente para aprovação.

No âmbito do governo municipal, assim como no estadual e federal, em todo primeiro ano de atividade, o governo é obrigado a elaborar o Plano Plurianual (PPA). Partindo do pressuposto de que os problemas já estão identificados, como também já são conhecidos os recursos financeiros, materiais e humanos, é o momento de tomar as decisões, ou seja, cabe ao governo planejar como irá administrar o município.

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento que expressa o planejamento do governo federal, estadual ou municipal para um período de quatro anos, tendo como objetivo principal conduzir os gastos públicos, durante a sua vigência de forma racional, de modo a possibilitar a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos. (AGUILAR, 2010, p.20)

Entretanto, quando se analisa a execução do PPA, observa-se, em geral, que na execução orçamentária, muitas ações que estavam previstas não são efetuadas, e outras despesas são realizadas sem estarem previstas. A explicação do distanciamento que existe entre o que foi planejado no Plano Plurianual e o que efetivamente foi realizado pode variar de município para município, como também de governo para governo, dada as diversas variáveis que estão por traz desta questão.

Verificou-se na revisão teórica que as principais causas deste descompasso podem advir de atrasos operacionais administrativos, erros de valores estimados, contingenciamento de verbas ou outros problemas de natureza gerencial. Conforme, explica Giacomoni (2005) as próprias tarefas que o ente federado tem que realizar tais como o processo licitatório, as desapropriações e os ajustes orçamentários podem contribuir para o atraso da efetivação da ações;

Por outro lado, há na teoria institucionalista uma abordagem que se utiliza do ciclo das políticas públicas, que juntamente com os estudos a respeito das governanças e redes de políticas públicas retratam como diferentes atores podem influenciar a tomada de decisão do ator que comanda uma organização ou um governo.

Este referencial teórico do institucionalismo parte da crença no poder das regras e normas institucionais existentes em cada sociedade local para explicar os resultados e as diferenças existentes nas execuções dos programas, inclusive nas relações estabelecidas no campo das políticas públicas.

As regras que se formam e ditam como a sociedade irá participar deste jogo são, na verdade, as instituições que se estabelecem na disputa pelo poder, ou simplesmente na influência sobre quem toma as decisões.

Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence

they structure incentives in human interaction, whether political, social, or economic. (NORTH, 1990, p.2)

Cada ator detém, normalmente, algum tipo de poder, que pode ser financeiro, tecnológico, político, legal e outros. Nessa perspectiva, os atores se relacionam buscando atingir seus objetivos e produzindo consensos concorrentes, em que uma parte dos interesses sobressai sobre outros, marcando uma manipulação de diversos desejos e interesses manifestados por atores na rede de forças formada.

Entretanto para um melhor entendimento desses atores que estão inseridos nas políticas públicas locais faz-se necessário uma revisão teórica dos estudos a respeito do ciclo das políticas públicas, como também revisar como esses atores podem instituir governanças e se articularem em redes de políticas em defesa de seus interesses.

O ciclo das políticas públicas abrange a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação. É justamente neste ínterim entre a tomada de decisão e sua efetiva implementação que está o foco deste trabalho.

Por sua vez o estudo da teoria sobre governanças remete à uma nova realidade brasileira, conquistada com a Constituição de 1988 que torna o poder do executivo menos verticalizado, uma vez que passou a conviver com outras governanças que podem e desejam participar das políticas públicas, e para tal se articulam em verdadeiras redes de políticas.

As redes de políticas públicas são mecanismos de mobilização dos recursos de poder entre diversos atores, com diferentes interesses, mas que buscam conciliá-los durante o processo de formulação das políticas públicas numa espécie de consenso concorrente. (Paulillo, 2000). É fundamental essa compreensão, pois se verifica, que em todo momento existem diferentes atores ou governanças demandando algum atrativo ou benefício.

A característica das redes de políticas existentes pode influenciar diretamente a direção e o conteúdo do planejamento local. Paulillo (2000) explica que a distinção

das redes de políticas a partir do interesse e do número de membros, entre outros aspectos, aponta o caráter do mecanismo de realização de políticas públicas em cada rede.

Para uma melhor caracterização das redes de políticas, necessita-se verificar a tipologia das redes, inclusive como estão formadas as conexões entre os atores, observando o número de laços que um ator possui com outros na rede (centralidade de grau), a proximidade desses laços (centralidade de proximidade), e o potencial dos atores que servem de intermediários (centralidade de intermediação), como também o grau de frequência que ocorrem essas relações entre os atores.

Não há uma demonstração na literatura relacionando diretamente essa abordagem como possível explicação das alterações que ocorrem nas ações governamentais após a elaboração de um PPA. Entretanto, diante de uma análise mais sistêmica da teoria desenvolvida é possível notar uma forte relação entre os fatos.

Na revisão teórica não foram encontrados artigos, dissertações ou teses que se concentrassem no estudo de uma situação real, para explicar quais motivos levaram às diferenças normalmente verificadas entre os dados constantes no PPA e aqueles, de fato, executados. Isso mostrou a oportunidade de desenvolver uma dissertação de mestrado neste campo de estudo com o objetivo de oferecer uma contribuição relevante.

Este trabalho utilizou-se deste espaço para a realização de sua pesquisa. O estudo se concentrou na Secretaria Municipal da Educação de Bauru. Primeiramente escolheu-se Bauru por uma série de razões, a saber: é o mais populoso e o mais importante do centro oeste paulista, possui inúmeras organizações públicas e privadas, tais como: universidades, conselhos, associações, sindicatos, redes midiáticas, bancos, e outros, além de apresentar uma dinâmica econômica bastante peculiar na fase da globalização que é a oferta de mão de obra qualificada dada a sua vocação na área educacional.

Assim, optou-se, também na análise da Secretaria Municipal da Educação dada a sua importância no desenvolvimento local, que neste período recente, tanto se salienta o importante papel da educação na vida do cidadão e do país. A

educação de qualidade impulsiona o aumento da igualdade, como também depende das instituições que a promovam. Ademais a secretaria representou o maior orçamento entre todas outras unidades orçamentárias no período estudado.

O período averiguado foi de 2009-2013, que propositalmente coincidiu com o ano da formulação do PPA e a sua execução. E ainda houve o fato de uma maior facilidade da obtenção dos dados, uma vez que o autor deste trabalho reside e trabalha na área pública municipal de Bauru há vinte anos, além da verificação, in loco, que havia indícios que alterações no Plano Plurianual poderiam advir de pressões de diferentes atores dada a dinâmica da política local.

Os dados coletados na pesquisa documental foram utilizados para a avaliação do indicador de execução de despesa (IED), conforme elaboração de Pagliarussi e outros (2005). No presente estudo o IED foi definido como :

$$\text{IED} = \text{DR} / \text{DP}$$

onde IED = Indicador da execução da despesa das ações do programa; DR = Total da despesa realizada; DP = Total da despesa planejada.

Assim, quanto mais o indicador se aproximar da unidade 1, maior será a aproximação daquilo que foi planejado com o realizado. Assim, pode ser observado quais ações da secretária analisada mais se aproximaram, ou mais se afastaram ao final da execução daquilo que se estava planejado.

Dentre o conjunto das ações que foram analisadas, foram selecionadas aquelas que apresentaram as alterações de ordem financeira mais expressivas, vale dizer com o IED maior que 33,3%, ou aquelas que mesmo com o IED menores ou iguais a 33,3%, mas que expressaram valores financeiros maiores de 10,0% do valor total executado no período do PPA de 2010-2013. Por outro lado, as ações que obtiveram um IED maior do que 33%, mas cuja participação da ação é inexpressiva em relação ao orçamento total da secretaria analisada, vale dizer menor que 2,0% do valor total da secretaria afim, não foram consideradas. Em resumo, pode-se dizer que se buscou selecionar para análise justamente aquelas ações cujas diferenças expressaram valores nominais bastantes significativos, ou cujas diferenças percentuais entre o planejado e executado foram expressivos; e excluiu-se aquelas ações com fraca relevância financeira.

Também não foram objeto de análise aquelas ações que receberam mais ou menos recursos que o previsto em função de fatos externos, como o de repasses do Estado ou União em programas que os municípios participaram ou que podiam ter participado. Por exemplo, o Estado recebeu pressão de vários municípios para o aumento de repasses financeiros a um determinado programa, que pode, inclusive, ter alterado o seu planejamento inicial. Quem sofreu, de fato, a alteração do planejamento foi o Estado, e não o Município. Este último apenas recebeu mais recursos para aplicação em uma determinada ação. Ou seja, não houve nenhum fato interno que levou o Município a rever o seu planejamento. Trata-se de uma variável exógena, portanto não mereceu análise, ou seja, o município não tem controle sobre este fato, seja político ou legal.

Este trabalho utilizou-se, sobretudo, do questionário e não da entrevista, pois, o assunto carregava aspectos bastante técnicos na área de políticas públicas, em geral, necessitando, assim, de objetividade e maior precisão. Todavia, abriu-se, na última pergunta ao entrevistado, oportunidade do mesmo fazer alguma colocação que se achava importante.

Nos questionários buscou verificar as razões das variações encontradas entre o planejado no PPA e o executado na secretaria analisada, as dimensões presentes na rede, como também a centralidade de grau, de proximidade e de intermediação dos atores na rede.

Para tal, aplicou-se um questionário específico (questionário 1, conforme anexos) para a secretária da educação, como também para o servidor que esteve mais envolvido na área de planejamento e execução das ações orçamentárias. Nesta fase buscou-se averiguar junto a esses gestores quais as razões para que determinadas ações apresentassem resultados tão diversos aos constantes no planejamento, e, sobretudo, checar quais ações foram alteradas em virtude de pressão de atores que se apresentaram na rede. Também através deste questionário foi possível realizar o início da construção das redes de políticas públicas apresentadas na fase da elaboração do PPA.

Para a construção das redes na fase da execução das ações, além dos dados coletados no questionário 1, utilizou-se, também os dados coletados através do questionário 2, conforme anexo, cujo público alvo foram os atores da rede de

política da educação municipal que foram mencionados como participantes. Inicialmente o questionário foi aplicado para os atores, anteriormente, já indicados através do questionário 1; e, posteriormente, para outros atores de outras organizações, que foram mencionados como outros participantes da rede. Procurou-se dentro dessas organizações o representante com alto poder hierárquico ou com alto grau de participação. Exemplos de atores questionados: prefeito, presidente da câmara dos vereadores, promotor público, presidente de conselhos, funcionários com cargos de direção, etc.

O Objetivo dos questionários 1 e 2 foi o de buscar respostas aos objetivos propostos neste trabalho no que tange à verificação do desenho arquitetônico das redes de política na área da educação municipal, especificando a tipologia, o grau de centralidade, de centralidade por proximidade (incluindo a frequência de tais relações) e de centralidade por intermediação,

Com as informações desses atores, avançou-se na construção das redes de políticas, pois novos atores começaram a serem mencionados, os quais por sua vez também foram questionados e inseridos na rede. O critério utilizado para a inserção de um ator na rede foi a frequência da citação de seu nome pelos diversos entrevistados.

As relações entre os atores que se caracterizaram como uma relação de alta frequência foi conectada através de uma linha vermelha, e com baixa frequência com linha preta.

Com a realização de treze atores na área da educação, foi possível verificar que haviam sido mapeadas as relações principais no interior de cada área estudada.

Cabe salientar que as redes não apresentam, necessariamente, a totalidade de relações possíveis em cada área estudada, consistem apenas na representação da arquitetura mais densa entre os atores das redes analisadas.

A elaboração das questões permitiu a montagem dos desenhos das redes de políticas na área da educação municipal no momento do planejamento e da execução das ações, permitindo, assim, responder às questões apresentadas dentre os objetivos propostos neste trabalho.

A aplicação do questionário 3 (ver em anexo) aos atores presentes na rede, os quais já haviam respondidos aos questionários 1 e 2, teve como objetivo verificar se concordavam, ou não, com a arquitetura da rede apresentada. O objetivo principal desses questionários foi o de tirar uma contra prova junto aos atores da rede, a fim de verificar se o desenho construído em função dos questionários 1 e 2 eram condizentes com a percepção dos atores entrevistados.

Dessa maneira o objetivo central desta pesquisa é verificar se a abordagem que se utiliza dos estudos das políticas públicas, governanças e redes de políticas, sob a ótica institucionalista explica o descompasso existente entre o planejamento e a execução orçamentária, levando em conta um estudo de caso: a Secretaria da Educação do Município de Bauru, no período 2009-2013.

Este estudo propõe, assim, como hipótese, que o descompasso existente entre o que foi planejado e o executado pelo governo decorre, principalmente, das influências de diferentes governanças, que dada à situação de privilégio que possuem na rede de política, acabam conseguindo impor suas demandas e influenciando o governo central na tomada de decisões.

Em síntese, pode-se descrever que a lógica sequencial apresentada nos capítulos deste trabalho buscou estabelecer que existe uma forte relação entre os motivos que modificam o PPA e as relações institucionais estabelecidas no percurso do ciclo das políticas públicas entre os atores ou governanças que se apresentam em diferentes posições nas redes de políticas. E tratando-se de um estudo de caso, posteriormente analisa-se uma rede de política real a fim de verificar as hipóteses levantadas.

Este trabalho está dividido em seus capítulos da seguinte maneira. Após a presente introdução, o capítulo 2 reporta ao PPA e ao descompasso entre esse e a sua real execução. O capítulo 3 aborda os aspectos teóricos da nova escola institucionalista, como também o ciclo das políticas públicas, as governanças e as redes de políticas. O capítulo 4 descreve características do município como também descreve a secretaria da educação, elencando quem são os atores. O capítulo 5 verifica os resultados apresentados face aos objetivos propostos, e por fim o capítulo 6 traz as considerações finais.

Este estudo é de fundamental importância dentro do contexto acadêmico e governamental, pois explica, ou, ao menos em parte desmitifica que as peças de planejamento são meros instrumentos de ficção, pelo simples fato do governo não dar a merecida atenção. Existem mudanças, mas essas fazem parte de uma constante adequação de interesses de diferentes atores.

Ademais, pode-se chegar a dois resultados. Ou as redes apresentam um poder bem diluído entre as diversas governanças presentes, ou ao contrário, apesar da existência de novas organizações de natureza democrática, advindas e fortalecidas legalmente pós 1988, verifica-se que a tomada de decisão ainda continua muito concentrada em poucos atores, predominando a velha política.

1.1. OBJETIVOS

1.1.2. Objetivo Geral

Demonstrar, sob a abordagem institucional que se utiliza dos estudos das políticas públicas, governanças e redes de políticas, o descompasso existente entre o planejamento e a execução orçamentária, levando em conta um estudo de caso: a Secretaria da Educação do Município de Bauru, no período 2009/2013.

1.1.3. Objetivos Específicos:

- Identificar as principais diferenças e a natureza das ações que sofreram alterações entre o que foi planejado no P.P.A. 2010/2013, e o que de fato foi executado na secretaria municipal da Educação de Bauru.

- Construir o desenho das redes, assim como verificar sua tipologia, graus de centralidade, proximidade, intermediação e frequência entre os atores.

- Identificar as principais características institucionais dos atores presentes na rede estudada.

1.2. PROPOSIÇÕES

- Os atores presentes na rede conseguiram sobrepor suas demandas àquelas, *ex ante*, planejadas no PPA porque possuíam uma frequência relacional muito forte e um grau de proximidade elevado com a Secretaria afim, além de alta centralidade de intermediação.

- A Secretaria Educação da Prefeitura de Bauru, em geral, se apresenta na rede como atores com alto grau de centralidade, com alta centralidade de proximidade e com alta centralidade de intermediação.

- A rede de política educacional do município de Bauru, no plano da aplicação de seu orçamento local, aproxima-se das características de uma rede elitista.

2. O PLANO PLURIANUAL E O SEU DESCOMPASSO EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

2.1. O PLANO PLURIANUAL NOS MUNICÍPIOS.

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento que demonstra o planejamento do governo federal, estadual ou municipal para um período de 4 anos, tendo como objetivo principal conduzir de forma racional as despesas continuadas e os novos investimentos propostos.

A obrigação da elaboração do Plano Plurianual está prevista na Constituição Federal de 1988.

Art. 165. Lei de Iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual.

II – as diretrizes orçamentárias.

III – os orçamentos anuais.

§1º. A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Como bem explica Castro (2001, p.34) aos Municípios, por força do que dispõe o artigo 29 da Constituição, caberão atender às mesmas exigências previstas no artigo 165, as quais estão endereçadas à Administração Pública Federal, em relação ao PPA.

O PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA) são componentes básicos do planejamento governamental. O governo não poderá executar ação alguma que não esteja previstas nestas peças orçamentárias.

O PPA deve ser feito no primeiro ano de governo, entrando em vigência no ano seguinte, ou seja, no segundo ano de governo. Conseqüentemente, os seus efeitos se estende até o final do primeiro ano do governo subsequente. Tomando-se como exemplo o PPA realizado pelos municípios no ano de 2009, conclui-se que o mesmo vigorou no período de 2010 a 2013.

O PPA tem, assim, uma vigência de quatro anos, e as demais peças orçamentárias vigorarão apenas para um único exercício. Silva (2004) classifica o PPA como planejamento estratégico, enquanto os outros dois de planejamento operacional, pois o primeiro tem como foco principal estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas e outras interações que relacionam o presente ao futuro da organização.

Embora até a presente data não haja uma legislação reguladora do Plano Plurianual, os Estados e Municípios construíram seus PPAs, baseados nos mesmos moldes daquele em que o Governo Federal apresentou para o período 2000-2003. Conforme explica Silva (2004), pode-se elencar algumas importantes mudanças introduzidas, a partir, de então, entre as quais: a organização de forma de programas as ações do Governo que resultem, sobretudo, em bens e serviços à população, e a segurança de que todas as despesas previstas têm fonte de custeio, conforme estimativas de receitas a serem apresentadas. Ou seja, pode-se dizer de modo geral que o PPA deve identificar as necessidades, assim como os recursos. Posteriormente, na fase da execução dos programas, a qual a LOA define mais detalhadamente as receitas e as despesas poderá acontecer resultados diversos aos planejados no PPA, ou não.

Retornando ao texto constitucional, necessário se faz explicitar algumas definições, como: diretrizes, objetivos, metas, despesas de capital e programas de duração continuada, para que se tenha um melhor entendimento. Entende-se como diretrizes do PPA, as orientações, indicações genéricas e princípios que nortearão as ações governamentais.

As diretrizes, como indicações que orientarão a escolha dos objetivos e das metas, devem ser eleitas como um fio condutor para as políticas públicas, sem, necessariamente detalhar o que será feito em cada área de atuação do governo (CHALFUN e MELLO; p. 33, 2001)

Quanto ao sentido da palavra objetivo, contida na norma constitucional, vale destacar, nas palavras de Silva (2004) o seguinte: “...eles expressam os problemas diagnosticados que se pretende combater e superar e as demandas existentes que se espera atender.” Cabe lembrar que o Plano Plurianual é construído através de vários programas, sendo que cada um tem um objetivo a fim de dar clareza e lógica às ações que devem ser realizadas. Desta forma os objetivos, juntamente com as diretrizes deixam bem claro o comprometimento que deve existir na elaboração das ações governamentais.

Já quanto à definição de metas no contexto do Plano Plurianual, vale destacar mais uma vez os ensinamentos dos autores, os quais se seguem:

Portanto, as metas serão as referências mensuráveis que permitem completar o caminho , ou seja, partindo-se de diretrizes gerais , através da escolha de prioridades e de ações que operacionalizarão as mesmas, será possível vislumbrar até que ponto o planejamento foi bem sucedido e se os resultados verificáveis estão à altura das expectativas. (CHALFUN e MELLO; p. 33, 2001)

A lei 4.320/1964 em seu artigo 25, parágrafo único resumidamente afirma que as metas são os resultados que se pretendem obter com a realização dos programas. Portanto, uma vez que as metas foram ou não atingidas, essas servirão para orientar o gestor público a continuar ou a reavaliar o conteúdo das ações e programas elaborados.

Por sua vez, as despesas de capital são os gastos realizados pela Administração Pública em investimentos ou inversões financeiras que constituirão incorporações ao patrimônio público. Assim quando, o Município constrói novas escolas ele está realizando investimentos, ou seja, está realizando despesas de capital. As amortizações das dívidas segundo a Portaria Interministerial nº 163/2001 também são classificadas como despesa de capital.

E por último resta entender qual o sentido da expressão programas de duração continuada. Pode-se dizer que são aqueles programas que são contínuos, vale dizer, tem a previsão de duração permanente. É fácil concluir que a maior parte dos programas encontra-se nesta condição. Portanto, o Plano Plurianual acaba, no

campo prático, trazendo praticamente todos os programas realizados pelos diferentes níveis de governo.

Uma vez entendido de forma mais clara o texto constitucional, salutar também é compreender mais a respeito dos programas e ações governamentais.

Segundo Kohama (p.79, 2000) “Programa é o conjunto de ações necessárias para alcançar um objetivo concreto, bem como os recursos indispensáveis a sua consecução, sob a responsabilidade de uma ou mais unidades administrativas.”

Já a Portaria MOG nº 42/1999, que deve ser observada pelos entes das três esferas de governo, traz a seguinte definição de programa.

Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entende-se por:

a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.

Os programas podem ser finalísticos, de apoio administrativo e encargos especiais. Os primeiros são aqueles programas que têm como finalidade atender diretamente a uma demanda da população, como oferta de vagas nas escolas, atendimento nos postos de saúde, serviços de asfalto de ruas, etc.. Os programas de apoio administrativo são aqueles voltados para a manutenção da administração e o apoio aos programas finalísticos; são exemplos os programas que abrangem as ações relacionadas a manutenção do pessoal, a conservação dos imóveis, manutenção dos serviços de informática, etc.. E por fim há os programas dirigidos aos encargos especiais, que são aqueles que englobam as ações classificadas como operações especiais. Quanto a esses, destaca-se o disposto na alínea d, do artigo 2º da Portaria MOG nº 42/1999;

Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entende-se por:

[...]

d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações do governo, das quais não resulta um

produto, e não geram contraprestação direta em forma de bens ou serviços.

Assim os programas de operações especiais contemplarão as despesas relacionadas, como, por exemplo, ao pagamento de dívidas, restituição de recursos de convênios, pagamento de sentenças judiciais condenatórias e outras,

Por sua vez, as ações governamentais correspondem aos projetos, às atividades e às operações especiais.

O artigo 2º da Portaria MOG nº 42/1999, tem os seguintes entendimentos.

Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entende-se por:

[...]

a) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo.

b) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação do governo.

Assim os projetos são aquelas ações limitadas no tempo, ou seja, é definido no PPA, quando se inicia e quando se finda tal ação. O que melhor exemplifica estas ações são as despesas relacionadas a obras novas, como, por exemplo, pavimentação de ruas de terra, construção de novas escolas, construção de um ginásio esportivo, etc.. Como pode ser observado são ações que não são permanentes e resultam em um produto para o aperfeiçoamento da ação do governo.

Já as atividades são as ações de caráter permanente, não há previsão de término no PPA. As ações para manter um museu municipal, em funcionamento, fatalmente serão classificadas como atividades, pois se realizam de modo contínuo e permanente, resultando um produto que contribuirá para a manutenção da ação governamental.

Observando-se os projetos e as atividades, nota-se que pode existir uma relação direta e sequencial entre eles. Uma construção de um posto de saúde, por si só, é um projeto; entretanto, posteriormente necessitará de ações contínuas, atividades, para o seu funcionamento.

Uma vez sabido que o PPA é formado por vários programas, que por sua vez contém ações, importante é descrever como que um programa se apresenta. O programa recebe um nome, traz as diretrizes, os objetivos e suas metas, além da previsão do custo de cada ação, e conseqüentemente o seu custo total.

A soma dos custos de todos os programas não poderá ultrapassar a soma de todas as previsões das receitas, obedecendo, assim, ao princípio do equilíbrio orçamentário.

A participação de atores na construção do PPA em nível municipal depende de uma série de situações presentes realidade de cada município. No que pese, tanto o Estatuto das Cidades, como a Lei de Responsabilidade Fiscal exigirem a realização de audiências públicas a fim de que haja efetiva participação popular; esta participação depende muito das características institucionais, econômicas, sociais e outras.

Lembrando que a elaboração do Plano Plurianual é uma das etapas do ciclo da política pública, vale dizer, a etapa da tomada de decisões, cujos os atores são os mesmos: agentes políticos, agentes administrativos, partidos políticos, grupos de pressão, etc..

Uma vez elaborado o Plano Plurianual pelo Poder Executivo, na esfera municipal, esse é encaminhado à Câmara dos Vereadores, em forma de projeto de lei o qual será apreciado, podendo inclusive receber emendas. Os vereadores, assim, como o Executivo, também poderão receber pressão de diferentes grupos para modificar ou aditar algo, que poderão atender, através das chamadas emendas modificativas ou aditivas respectivamente.

Após a aprovação do Poder legislativo, o Poder Executivo sanciona e publica a referida lei. Para que haja inclusão de novas ações ou programas, a partir de então, se faz necessário o mesmo trâmite, ou seja, o Poder Executivo elabora a proposta e envia ao Poder legislativo para apreciação.

A fase de execução das ações contidas no PPA dependerá ainda do início da vigência da LDO e da LOA para cada ano respectivamente. Assim o PPA aprovado para o período 2010-2013 contará com quatro LDOs e quatro LOAs, uma para cada exercício financeiro. Estes três instrumentos orçamentários, em tese, integram-se de forma harmoniosa, cabendo à LOA respeitar a LDO, e, ambas atentarem ao PPA.

A LDO, como já mencionado, está prevista na Constituição, cuja elaboração é obrigatória a todos os entes federados.

Na LDO são definidas as diretrizes que orientarão a Administração na elaboração da proposta orçamentária e na sua execução, sendo selecionadas dentre as diversas ações governamentais constantes no PPA aquelas que serão prioritárias durante a elaboração da LOA e da sua execução, compatibilizando as com os recursos públicos arrecadados, proporcionando assim condições para que as demandas específicas da sociedade sejam priorizadas e realizadas. (AGUILAR, et al. p.73, 2010)

Por fim, a LOA cabe detalhar as receitas previstas e as despesas a serem efetuadas em cada ação constante nos programas. É nesta peça orçamentária, que, efetivamente, se finda o planejamento com base no PPA.

Como bem diz Silva (p.15, 2007) “É também um instrumento de planejamento público, por meio do qual são previstas as receitas e fixadas as despesas de acordo com as regras previstas na LDO e PPA.”

Desta forma, a LOA não pode apresentar nenhuma ação que se traduza em despesa de capital ou programas de duração continuada que não estejam previstos no PPA, e tampouco pode desrespeitar alguma diretriz contida na LDO para o mesmo exercício. Por outro lado, o art. 167 da Constituição Federal veda inícios de programas ou projetos não incluídos na LOA.

Se durante a execução da LOA houver necessidade de acrescentar alguma ação ou programa que não esteja compatível com a LDO e o PPA, será imprescindível que se faça a alteração nas demais peças orçamentárias.

Ademais cabe destacar que para crescer uma nova ação que gere aumento de despesa, há necessidade de abertura de créditos adicionais, os quais segundo a lei 4320/64 classificam-se em créditos suplementares, especiais e extraordinários.

Kohama (p. 234-35, 2000) explica que os créditos suplementares são aqueles destinados a reforço de dotações orçamentárias; os créditos especiais são os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e os créditos extraordinários são destinados a despesas urgentes e imprevistas. Kohama (p.239, 2000) acrescenta que para a abertura de créditos suplementares e especiais depende de recursos suficientes para tal, que poderá advir de *superavit* financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, excesso de arrecadação, ou provenientes de anulação parcial ou integral de dotações orçamentárias do orçamento vigente.

Importante ainda ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, através do art. 45 estabeleceu a proibição da inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária Anual, sem que tenham sido atendidos aqueles em andamento. Ou seja, não se pode mais paralisar um projeto, simplesmente porque o governo decidiu.

Já a não execução de um programa ou ação que estava previsto na LOA, terá que ser explicada pelo Poder Executivo em audiência pública. A não execução de uma ação pode acontecer pela arrecadação efetiva menor àquela estimada, pelo aumento dos valores fixados em outras ações, pela impossibilidade de se executar tais ações por motivos externos à vontade da Administração, ou ainda por necessidade de contenção para liquidação de obrigação futura.

Sejam quais os motivos, é fácil verificar entre vários municípios que o planejamento feito no Plano Plurianual acaba sofrendo muitas modificações ao longo dos quatro anos da execução orçamentária por uma série de razões.

Lustosa (2004) explica que o planejamento governamental não pode ser elaborado de tal modo como se o futuro fosse uma mera projeção do passado, enfatizando apenas a dimensão econômica. O PPA deve ser caracterizado por um planejamento estratégico, o qual pressupõe uma análise exaustiva do problema como também dos atores envolvidos. Desta forma, as chances do planejamento atingir seus objetivos são maiores.

2.2. O DESCOMPASSO DO PPA COM A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: UMA REVISÃO DA LITERATURA.

O descompasso existente entre o PPA e a execução orçamentária, vale dizer, as divergências verificadas entre o que se planejou e o que, efetivamente, se executou é um fato o qual alcança a todos os entes da federação. Esta realidade traz muitas conclusões infundadas a respeito dos motivos que levaram a tal acontecimento, mas de modo geral, o que se ouve de vários segmentos da sociedade é que a peça de planejamento governamental não passa de uma peça de ficção.

Assim, buscou-se através de uma revisão da literatura, as principais abordagens em torno da presente questão, procurando identificar a natureza dessas explicações.

Primeiramente, Giacomoni (2005) argumenta que o PPA foi criado pela Constituição de 1988, e foi recebido, então, como um marco jurídico do planejamento governamental, entretanto, haveria a necessidade de disposições interpretadoras do texto constitucional. Esta falta de uma melhor conceituação e explicação de algumas definições traz dificuldades no que concerne a uma utilização mais efetiva desta peça de planejamento.

Alguns exemplos podem ser descritos em função desta ausência de regulamentação. Por exemplo, a Constituição em seu artigo 167 descreve que nenhum investimento que ultrapasse um exercício financeiro pode ser iniciado sem prévia inclusão do PPA. Ou seja, pressupõe que investimentos, independentes de valores, que possam ser realizados num mesmo exercício estariam desobrigados a constar no PPA. Desta forma, como o próprio PPA não contempla todas as ações, certamente, haverá reais condições para o distanciamento entre o planejado no PPA e o executado ano a ano. Esta falta de regulamentação, entre outras, traz até os dias de hoje algumas dificuldades.

No final de 80 e início dos anos 90 antes do plano real foi muito difícil neste país fazer qualquer tipo de planejamento de médio ou longo prazo, pois os altos índices inflacionários dificultaram aos governos manter as suas ações planejadas, uma vez que no andar do tempo deteriorava-se a relação dos preços, impossibilitando a execução das ações *ex ante* planejadas. Indicar uma causa ou outra além da inflação neste período seria uma tentativa equivocada, pois a alta taxa inflacionária, por si só, foi, sem sombra de dúvidas o grande algoz dos planejadores e gestores dos orçamentos dos governos brasileiros.

A instabilidade econômica exige constantes revisões no orçamento, descaracterizando o que foi antes planejado.

A previsão das receitas e a fixação das despesas tornam-se extremamente difíceis no contexto da superinflação, exigindo constantes revisões orçamentárias, diminuindo a transparência dos gastos públicos e ampliando a distância qualitativa e quantitativa entre as leis orçamentárias originalmente aprovadas e os orçamentos executados. (SERRA, p.114; 1993)

Assim o período inflacionário ocorrido nos anos oitentas e início dos noventas, entre tantas outras perturbações no campo socioeconômico, também prejudicou a ponte entre o planejamento e a execução das ações governamentais em todas as esferas.

Com o plano real, os efeitos de longo prazo levaram nos anos seguintes a manutenção de baixas taxas inflacionárias e referências reais de valores. A partir de então, passam a ser percebidas outras causas que explicariam esses descompasso entre aquilo que se planeja e o que se executa.

Ficou evidente que, uma das principais razões que contribuía para a não execução de créditos autorizados no orçamento era a ocorrência de situações que impediam o início ou o atrasavam o prosseguimento e a finalização de obras e serviços.

Nas atividades governamentais, são muitas as providências desenvolvidas entre a fase da autorização orçamentária e a realização propriamente dita da despesa. Podem-se apontar algumas: elaboração de projetos, orçamentos e memoriais de execução, desapropriações, fase licitatória com frequentes atrasos em fase de querelas judiciais, elaboração de contratos entre outros. (GIACOMONI, 2005 p. 259)

Conforme se verifica acima, o autor explica as razões pelas quais algumas atividades não se realizam. De fato é recorrente, a necessidade de revisão de projetos, ações contestando a licitação e acordos para pagamento de desapropriação. Tudo isso leva tempo, mas, salutar observar que o autor, em sua obra, não avançou para verificar se parte desses créditos não utilizados acabou sendo remanejadas a outras atividades.

O autor ainda verifica que podem existir erros de estimativas para as ações lançadas nas peças orçamentárias, o que pode explicar, em parte, algumas das razões entre as diferenças da quantidade planejada e da executada. Essa diferença normalmente é observada quando durante a fase de execução, os valores necessários são bem maiores aos previstos. Nas palavras de Giacomoni : (2005, p. 258) “ O Governo e o Parlamento podem coincidir num erro de forma inevitável para ambos, já que com a fixação do orçamento , em certos casos, se trata de ponderar condições futuras e incertas. “

Sem dúvida alguma sempre hão de existir alguns ajustes, principalmente em relação a valores, entre o que se planejou e o que, de fato, executou-se. De qualquer maneira, trata-se de um problema operacional que pode ser minimizado com a introdução de melhores ferramentas de gestão, e, sobretudo, em virtude de aprimoramento técnico dos profissionais envolvidos na formulação do PPA e outras peças do planejamento governamental.

Para Toni (2002), um dos graves problemas entre a desarticulação do planejamento e execução orçamentária consiste na falta de definição a respeito das prioridades do governo. Argumenta que há uma série de programas e ações, obscurecendo a hierarquia entre eles, dando um enorme espaço para que programas com menos importância avancem sobre outros.

Toni (2002) ainda explica que outros problemas, como a prática repetida de contingenciamentos, ajuda a explicar os motivos pelos quais o que foi planejado não foi executado. De fato, em períodos de crise, pode-se verificar durante a execução orçamentária que os valores estimados para a receita serão menores aos executados. Dessa forma, resta ao governo contingenciar ou anular algumas despesas que estavam, anteriormente, previstas no PPA.

Outro ponto importante é a necessidade de deixar sempre clara e transparente a vinculação da ação executada no orçamento ao resultado proposto no planejamento. Um melhor controle ou monitoramento da execução do plano também é essencial para que as ações, de fato, aconteçam. A importância da ação tem que estar clara para quem tem o poder de decisão sobre a execução orçamentária. É comum, as secretarias da fazenda municipais, por exemplo, adotarem cortes sem dialogar com o setor de planejamento. Como afirma Toni (p.23, 2002): - “ Por contraste e negação, a pior situação institucional e gerencial possível seria aquela que isolasse a ação de planejamento da elaboração do orçamento e esta, por sua vez, do controle e de sua execução.”

O estudo do orçamento com a participação de vários atores, além do próprio governo, ganha corpo com a introdução do estudo das políticas públicas, principalmente, na caracterização de seu ciclo. A pressão de diferentes atores impondo suas demandas particulares poderá determinar mudanças significativas na elaboração e execução orçamentárias.

Esta participação pode ser verificada num nível institucionalizado, onde há um canal aberto de forma clara como é o caso do orçamento participativo. Qualquer pessoa física ou jurídica pode participar de forma consultiva, uma vez que caberá sempre ao Poder Legislativo a aceitação ou não das ações propostas.

O Poder Legislativo, por força legal, também participa do planejamento orçamentário, uma vez que pode alterar, adicionar ou subtrair ações através de emendas modificativas, aditivas ou subtrativas.

Outra forma institucionalizada são os conselhos criados a fim de debater os melhores caminhos e as melhores práticas a serem praticadas e com isso pressionar ou auxiliar o governo a tomar tais decisões.

No que se refere à participação da comunidade, muitos governos locais no Brasil estão envolvidos no desenvolvimento desses mecanismos, que vão desde a criação de conselhos comunitários até o chamado orçamento participativo (OP). O OP tem sido visto, tanto na literatura nacional quanto na estrangeira, como um exemplo de instrumento de promoção do "bom governo" ou da boa governança urbana. (SOUZA, p.1, 2001)

Souza (2001) ainda afirma que o orçamento participativo é importante à medida que dificulta ações que vão a favor de interesses de uma minoria e conseqüentemente ao desencontro da inclusão social, em face de um maior controle social.

Nesta perspectiva conclui-se que haveria mais dificuldades de mudanças naquilo que foi planejado ante o executado quando existem a prática do orçamento participativo, ou a existência de conselhos participativos, pois de alguma forma os representantes desses seriam efetivos vigilantes das ações governamentais.

E por fim cabe verificar o descompasso entre o planejamento (realização do PPA) e a sua execução orçamentária à luz da abordagem da teoria das redes, mais especificamente as redes de políticas públicas. O desenho das redes permite uma análise mais inequívoca e mais ampla do papel dos atores, como também da formação das relações institucionais. Segundo Secchi (p.119, 2013); “Uma rede de políticas públicas é uma estrutura de interações , predominantemente informais, entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas.”

Ou seja, estes atores que formam as diversas redes de políticas públicas, cujo ator principal, normalmente é o governo, estarão influenciando todo momento o planejamento e a execução orçamentária, podendo, explicar, assim este descompasso que se busca neste trabalho.

O modo como está institucionalizada esta relação entre os atores governamentais e não governamentais é essencial para entender a dinâmica da política local. O modo que esta se processa, mostrando quem são os atores com mais força e evidenciando que muitas tomadas de decisão são frutos de pressão de atores mais fortes na rede de políticas públicas.

A abordagem institucional que trabalha com a ideia de que por meio da institucionalização de padrões de ação e de processo de negociação no contexto de organizações e procedimentos, é possível influenciar processos políticos e conseqüentemente, os conteúdos das políticas têm sido a vertente de pesquisa mais utilizada nesses casos. (KERBAUY, p.151, 2004)

Procopiuck e outros (2007) argumentam que tanto as peças de planejamento como os próprios orçamentos que serão executados são documentos, ao mesmo tempo, econômicos e políticos e são produtos de processos sócio políticos. Como também argumentam o seguinte:

É a incidência de forças econômicas, sociais e políticas que define as premissas para as estruturas técnicas internas, que balizarão num primeiro momento a formulação de modelos e metodologias de planejamento e, posteriormente, a elaboração e a execução de planos e orçamentos governamentais de acordo com as circunstâncias políticas vigentes em cada momento histórico. (PROCOPIUCK et al; p.408; 2007)

Assim, nesta perspectiva, as alterações imprimidas na execução orçamentária são oriundas de demandas de atores não acolhidas durante a fase do planejamento orçamentário, mais especificamente no PPA.

Diante do que foi verificado nesta revisão teórica que demonstra as razões pelas quais a execução orçamentária, muitas vezes, é diferente do que estava planejado no orçamento, pode-se dividir em duas grandes linhas.

A primeira explica as razões do descompasso em virtude de fatores relacionados a questões operacionais que refletem a necessidade de aprimorar as ferramentas de gestão, como também da qualificação dos técnicos que elaboram as peças orçamentárias. Exemplos:

a) - ausência de uma regulamentação legal a respeito dos conceitos e entendimentos a respeito do PPA, conforme presentes na Constituição Federal.

b) - altas taxas inflacionárias ocorridas antes do plano real dificultavam a execução das ações planejadas ao longo do tempo.

c) - atrasos na elaboração de projetos, contratos, desapropriações e outras necessidades de cunho operacional.

d) - erros de estimativas na peça de planejamento, resultando muitas vezes na subtração de algumas ações.

e) - falta de clareza nas peças de planejamento do que é prioritário, dando margem á uma diminuição ou incremento de determinadas ações.

f) - contingenciamento de receitas em face de diminuição das receitas ante ao estimado na peça orçamentária, levando a necessidade de cortes de algumas ações.

g) - maior controle na execução orçamentária por quem planejou, como também conhecimento da importância de cada ação por quem tem o poder de ajustes na fase de execução.

Já a segunda linha que explica tal descompasso remete a circunstâncias de ordem institucional dentro da arena onde acontecem a formulação e a implementação das políticas públicas, a saber:

- a participação efetiva de governanças tais como: conselhos, associações, entre outros podem colaborar para uma maior aderência entre o planejamento e a execução orçamentária, se houver uma participação efetiva.

- As características do desenho das redes de políticas públicas explicam como a pressão de alguns atores podem influenciar no planejamento e execução orçamentárias, podendo levar ao descompasso entre essas duas fases.

Dentro das possibilidades descritas acima, este trabalho se concentrará na segunda linha explicativa, na abordagem institucionalista, através dos estudos de redes de políticas públicas, a fim de verificar se essa premissa explica as mais significativas alterações ocorridas na execução orçamentária ante ao planejado, levando em conta o período 2009-2013 em referência à secretaria da Educação da Prefeitura Municipal de Bauru.

3. O NOVO INSTITUCIONALISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNANÇAS E AS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

3.1. INTRODUÇÃO

Para que se possa atentar à existência de redes de políticas públicas e a interferência dessas junto ao governo municipal a ponto de conseguir modificar parcialmente ações antes já definidas no Plano Plurianual do Município, necessita-se de uma pesquisa de campo e documental agrupados a conceitos teóricos.

Para se atingir os fins ora propostos neste trabalho, primeiramente, realizou-se uma revisão do eixo principal do referencial teórico deste trabalho: o novo institucionalismo. Entende-se que é importante demonstrar os principais conceitos desta escola, a fim de ficar claro ao leitor a base teórica que molda a presente pesquisa.

Em seguida, revisou-se os principais fundamentos teóricos a respeito de políticas públicas, destacando os diferentes conceitos encontrados na literatura, as fases existentes em seu ciclo, a influência dos atores que participam da sua elaboração, e conseqüentemente as redes que se formam. Da fase dos ciclos, destacam-se as fases da formulação de alternativas e tomadas de decisões, no qual acontece propriamente o planejamento dos programas e de suas ações, como também a fase de implementação, a fim de se comparar o planejamento proposto e os resultados obtidos. Alguns conceitos sobre planejamento governamental foram revisados na literatura, assim como outros aspectos no que se refere ao planejamento no governo municipal, enfatizando o Plano Plurianual, a principal peça de planejamento.

Posteriormente, discutiu-se quem são os atores que podem estar por detrás do processo de elaboração das políticas públicas, destacando as principais características destes atores-chave. E ainda, averiguou-se como alguns atores, utilizando alguma forma de persuasão ou pressão sobre o Governo, conseguem influenciá-lo.

E por fim, foram verificados importantes fundamentos a respeito da abordagem sobre governanças e redes de políticas públicas, ressaltando conceitos, tipologias, objetivos, e principalmente a influência dos atores em determinadas tipologia de rede sobre o ciclo das políticas públicas.

3.2. O NOVO INSTITUCIONALISMO.

O institucionalismo tem origem no pensamento de Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchel, a partir do final do século XIX, que focam suas análises na importância das instituições, mas que, entretanto, desenvolveram uma linha analítica descritiva, sem muito importar com questões teóricas não resolvidas. Nesta primeira fase tais autores já defendiam o caráter evolucionário das instituições, uma vez que ao contrário dos economistas ortodoxos que apresentavam uma relação centrada nas características perenes do mercado, acreditavam num conjunto de instituições que se modificam ao longo do tempo e que determinam as trajetórias socioeconômicas de uma sociedade. (Conceição, p. 622, 2007).

Já nos anos 60 do século XX se desenvolveu no meio acadêmico um grande interesse e por consequência uma ampliação de estudos na área que ficou conhecida como Nova Economia Institucional (NEI). Um ponto que diferencia os neoinstitucionalistas do corpo do conhecimento do antigo institucionalismo é a introdução de ambientes culturais, sociais e políticos na análise das instituições.

O novo Institucionalismo traz uma abordagem teórica que o torna um dos mais influentes referenciais na ciência política contemporânea, em especial nos estudos sobre políticas públicas. A ideia de que as instituições influenciam o comportamento dos atores presentes num determinado território é o pressuposto básico dessa linha teórica. No que pese essa ideia geral, o novo institucionalismo reúne diferentes argumentos, cada qual assumindo pressupostos específicos, abraçando desde teorias neoclássicas até teorias marxistas. (Andrews, 2005).

Nelson (1995) argumenta que de qualquer maneira, uma abordagem analítica que se pretenda intitular-se como institucionalista deve pressupor que o ambiente econômico caracteriza-se por conflitos, disputas e incertezas. Ao contrário do pensamento neoclássico que enfatiza em tratar os indivíduos como auto-subsistentes e independentes, os institucionalistas enxergam os indivíduos como seres culturais e mutuamente interdependentes.

Na abordagem institucionalista no campo das ciências políticas, como não podia deixar de ser as instituições são fundamentais para o entendimento da formulação das políticas públicas. Mas, primeiramente é mister lembrar que o que diferencia as várias abordagens institucionalistas é, sobretudo, a própria definição de instituição.

A abordagem mais tradicional associa instituição como aspectos culturais, de modo geral. Assim, as instituições

(...) referem-se à complexidade de valores, normas, crenças, significados, símbolos, costumes e padrões socialmente aprendidos e compartilhados, que delinham o elenco de comportamento esperado e aceito em um contexto particular. (NELSON, 1995, p. 80)

Por sua vez, o novo institucionalismo utiliza-se muito da abordagem pluralista, entretanto coloca o Estado como uma instituição com vontades e poderes próprios, e não como um mero fórum ou arena que sintetiza as principais demandas dos grupos de pressão ou grupos de interesses.

Também, por outro lado, a teoria pluralista, amplamente difundida nos estudos empíricos de políticas públicas, é insuficiente para os estudos de caso. A ação dos grupos de interesses, apesar de fundamental, não é suficiente como fator explicativo. O pluralismo tem dificuldade de incorporar as instituições públicas e os seus funcionários em suas análises, como bem mostra a perspectiva neoinstitucionalista. (ROCHA, 2005, p.25)

O novo pensamento institucionalista incorpora, entre outras, a abordagem evolucionária. Neste aspecto é salientado o caráter evolucionário das instituições que é caracterizado por transformações em processos plurais, já que cada uma evolui de uma maneira. Portanto, nesta abordagem muito mais do que inovação física tecnológica, enfatiza-se as inovações tecnológicas sociais, que são as formas de produzir ou fazer algo a partir de um conjunto de procedimentos e regras.

Segundo North, (2005) as instituições se movem, conforme as regras do jogo vigentes na sociedade. Elas podem ser formais, como as leis, ou informais como os códigos de conduta ou padrões de comportamento. Importante diferenciar os entendimentos sobre instituições e organizações. Para tal segue a explicação de Douglass North.

The study of institutions and institutional change necessitates as a first requirement the conceptual separation of institutions from organizations. Institutions are the rules of the game, organizations are the players; it is the interaction between the two that shapes institutional changes. [...] Firms, trade unions, cooperatives are example of economic organizations. Political parties, the Senate [...] religious bodies, clubs are example of social organizations. (NORTH, 2005, p. 59-60)

Por sua vez, Howlett (2013) observa que as primeiras abordagens a respeito das políticas públicas trataram de explicar que o conteúdo dessas advinha de manifestações de autointeresses dos atores envolvidos em suas formulações, mediadas por conflitos e concessões. Já a nova teoria institucionalista avançou no sentido que observou que a natureza da organização dentro do qual os atores operam é determinante nos resultados que se refletem nas políticas públicas.

Desse modo o arranjo institucional passa a ser fundamental para explicar a construção e resultados de questões de ordem políticas, sociais e econômicas. Muitos atores institucionalistas vão explicar as diferenças de desenvolvimento de um país para outro em relação às instituições estabelecidas em cada um, que sem dúvida alguma, estão muito centradas nas regras do jogo na formulação de suas políticas públicas, inclusive na credibilidade do governo e governanças existentes.

North, por exemplo, (2005) associa que as sociedades de acesso aberto são caracterizadas, entre outras, por sociedade civil atuante com muitas organizações e governo descentralizado, estimulando a competitividade, e enquanto as sociedades de acesso limitado são caracterizadas por governo mais centralizado e aplicação generalizada de políticas impostas ao povo, aliada à predominância de privilégios e hierarquias sociais.

Já Hall e Taylor (2003) explica que o institucionalismo sociológico, nascido nos anos 70, não defende que as instituições vão a um caminho evolucionário

constantemente. Muitos procedimentos estão enraizados em práticas culturais, cujas alternâncias são raras e lentas. Segundo (Silva & Hansen; 2013) tal fato favorece a elite que preza por instituições não igualitárias para resguardar suas prioridades.

De forma semelhante, Paulillo (2002) explica que há uma importante observação quando o novo institucionalismo conclui que na atual formulação das políticas públicas muitas decisões são excluídas ou nem passam pelo controle democrático. Ou seja, o consenso advém muitas vezes de manipulação, e não necessariamente de um acordo entre os diferentes atores.

Por todas essas razões apresentadas, observou-se que esta abordagem é a que mais se aproxima da explicação dos objetivos deste trabalho, uma vez que associa as instituições vigentes no local com o comportamento das organizações (atores) frente às políticas públicas, o que de alguma forma reflete no desenho das redes de políticas que por sua vez influenciam no planejamento e a execução das ações das políticas públicas locais.

Importante ponto a ser analisado neste trabalho, sob a ótica institucionalista será verificar se as regras institucionais presentes no estudo de caso representa uma evolução frente às instituições do passado, ou seja, mais participativa, mais acessível a entrada de novos atores, ou continua presa a práticas culturais antigas e menos democráticas.

3.3 . POLÍTICAS PÚBLICAS

3.3.1. Conceito

Estudar políticas públicas significa buscar o entendimento como elas atingem a vida cotidiana da população, compreender porque alguns problemas de ordem pública são resolvidos e outros não, e quem e como pode interferir para modificá-las.

Diferentes autores concordam que não existe um consenso sobre o conceito de políticas públicas, qualquer definição é arbitrária, todavia há alguns elementos que sobrepõem a variados conceitos de autores de diferentes linhas de pensamento.

Segundo Sechhi (2013), uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público, ou seja, é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Frequentemente, compreende-se a política pública como uma ação ou conjunto de ações por meio das quais o Estado interfere na realidade, geralmente com o objetivo de solucionar algum problema. Entretanto faz necessário lembrar que o Estado abriga muitos atores com semelhantes e diferentes intenções.

No âmbito do Estado, estão inseridos atores que dispõem de interesses, valores, ideologias e projetos políticos distintos. O Estado é um ambiente de sistemática disputa política. Não deve, portanto, ser compreendido como um ente independente da sociedade e imune aos conflitos que nela se manifestam. (SERAFIM;DIAS, 2012, p. 124)

A análise conceitual a respeito de quem pode ser os autores das políticas públicas é importante. Para Sechhi (2013) qualquer ator, estatal ou não pode elaborar uma política pública, pois o que interessa é se o seu objetivo que é resolver um problema de ordem pública.

Nesta mesma linha, cabe conhecer o seguinte conceito sobre políticas públicas.

são as ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo como objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana. (DIAS; MATOS. 2012, p. 12)

As políticas públicas elaboradas exclusivamente pelo Estado podem ser chamadas de políticas governamentais. Em que pese haver cada vez mais um número maior de ONGs no Brasil, ou mesmo participações efetivas de empresas

privadas, ainda é o Estado, guiado pelo governo, seja através da União dos Estados ou Municípios, que pratica a maior parte das políticas públicas em nosso país. Por isso quando se busca o conceito de política pública sempre há o envolvimento substancial da figura do Governo.

Este ponto de vista é compartilhado por Souza (2006) que entende que de modo geral as definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos.

As políticas públicas em nosso país são ordenadas e realizadas principalmente pelo Governo Federal, mas desde a Constituição de 1988, aos municípios foram atribuídos um maior número de competências. Além da descentralização nas áreas da Saúde e Educação, ampliou-se, também, as competência em áreas importantes como a política urbana e transportes coletivos.

Nos municípios as políticas públicas estão, em grande parte, vinculadas às políticas do governo federal ou estadual, mas cada vez mais, através do aumento de suas receitas, cresce a possibilidade desses entes elaborar variadas políticas públicas para áreas como da saúde, educação, Infraestrutura urbana, esporte, cultura, etc.

O ciclo das políticas públicas ocorre em todos os níveis de governo, não há diferença alguma se a política pública é municipal ou federal, por exemplo; apenas cabe lembrar que uma política pública municipal o governo e os atores estão próximos, assim as relações refletidas neste contexto ganha um formato peculiar.

3.3.2. Ciclo das Políticas Públicas

Segundo Pinto (2004) os estudos sobre análise política, *policy analysis*, buscam entender e analisar o funcionamento da máquina estatal, identificando as características das agências públicas “fazedoras de políticas”, os atores participantes desse processo, os mecanismos, critérios e estilos decisórios utilizados e as inter-relações entre essas variáveis (agências e atores) com as variáveis

externas que influenciam o processo. Entre as contribuições, encontra-se a teoria do ciclo das políticas públicas. Esta abordagem enfatiza sobretudo a definição de agenda (agenda setting) e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas.

O ciclo de políticas públicas é o processo de elaboração de políticas públicas. Como bem argumenta Dias e Matos (2012) os ciclos de políticas públicas constituem um modelo de análise que decompõe a política pública em uma série de etapas, que formam uma sequência lógica, constituindo uma importante ferramenta de análise.

As definições das fases do referido ciclo podem variar conforme estudos, mas de modo geral pode-se dizer que as principais são: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação.

O processo de formação de uma política pública inicia-se pela identificação de um problema. Sechhi (2013) explica que o problema público é a diferença entre a situação atual, que de alguma forma não agrada a sociedade, e uma situação ideal possível para a realidade pública.

Para Kingdon (1995, apud Pinto, 2004) em primeiro lugar, os problemas chamam atenção não apenas por pressão política, mas por seus indicadores que permitem acessar a magnitude e identificar necessidades de mudança. O autor classifica os indicadores em vários tipos:

- a) indicadores sistemáticos, como custos da assistência médica, mortalidade infantil, desemprego etc;
- b) eventos como crises e desastres (epidemias, questões orçamentárias, de segurança etc);
- c) por *feedback* sobre o funcionamento dos programas já existentes;
- d) por acumulação gradual de conhecimento entre os especialistas numa dada área da política pública.

Ainda segundo Kingdon (1995, apud Pinto, 2004), outro mecanismo importante para evidenciar um problema pode ser uma crise real que o governo não

pode ignorar, um desastre ou qualquer evento capaz de chamar a atenção das pessoas. Vários exemplos podem ilustrar a questão: Falta de leitos nos hospitais para atender a população enferma; demanda por vagas nas creches municipais é muito superior à ofertada; os baixos salários dos servidores públicos que se encontram desmotivados para trabalharem.

Uma vez, então, identificado o problema público, há necessidade de que algum ator político, como por exemplo, o presidente de um partido, presidente de um conselho, um vereador, presidente de uma ONG e outros, tenham interesse na resolução deste problema e lute, para que esse possa entrar na lista de prioridades do governo, seja federal, estadual ou municipal. Esta lista de prioridades do governo, nada mais é do que a formação da agenda, a segunda fase do ciclo.

Segundo Secchi (2013) a agenda pode ser entendida como um conjunto de problemas entendidos como relevantes. Os principais tipos de agendas são: a agenda política, a qual abrange os problemas que a comunidade política percebe como merecedora de intervenção pública; a agenda formal, que são os problemas que o poder público já decidiu enfrentar; e ainda a agenda da mídia, que são problemas trazidos por um meio de comunicação, ou um conjunto desses, que acabam muitas vezes, condicionando até a agenda formal.

Logicamente que dentro da teoria do ciclo o que mais interessa é agenda formal. Como se pode observar, nem todos os problemas elencados na agenda política entrarão na agenda formal, pois há limites financeiros e humanos, assim como uma série de interesses de diferentes grupos que acabarão restringindo ou moldando a formação da respectiva agenda. E mais:

Um aspecto importante a se considerar é que do mesmo modo que nem toda ideia entra na agenda, também nem todos os temas constantes da agenda são convertidos em programas. No caminho percorrido da discussão pública a agenda e desta ao programa sempre há fugas.(DIAS; MATOS,2012, p.75).

Assim, conforme explicam Serafim e Dias (2012) uma vez que o governo reconhece a existência de um problema e a necessidade de se fazer algo sobre ele, inicia-se o processo de formulação da política pública.

Para Secchi (p.48, 2013) esta etapa “é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos” O autor ainda complementa que um mesmo objetivo pode ser alcançado por diversos caminhos.

Vale dizer que é possível a construção de diferentes estratégias para atingir um determinado objetivo. Cada uma delas estabelecerá ações diferentes, com combinações de recursos, sobretudo, financeiros distintos. Assim, nesta etapa, pode-se resumir que serão selecionadas as alternativas, cujas ideias advêm de diferentes atores, as quais sejam as mais convenientes, levando em conta as suas dimensões técnicas e políticas.

No processo de formulação de alternativas, têm lugar vários atores e uma combinação complexa de fatores que conduzem um item para a agenda de decisão. Para alcançar o resultado da política alguns atores contribuem no processo com a sua popularidade política; outros com seus conhecimentos ou saberes específicos; alguns trazem seu senso pragmático de possibilidades; outros, suas habilidades de atrair atenção; e ainda outros, sua autoridade. (PINTO, p. 33, 2008)

Howlett, Ramesh e Perl (2013) mostram que o estágio da formulação das políticas públicas podem ser subdivididas em 3 fases: apreciação, diálogo e consolidação. Na primeira atenta-se sobre o conjunto de informações a respeito dos problemas analisados; são geradas e colhidas informações, que podem ser expressas em forma de relatórios, pesquisas, depoimentos, etc. Na segunda fase busca-se debater as opções políticas possíveis dos diversos atores que podem ter perspectivas diferentes. E a consolidação, a terceira fase, representa a escolha das opções recomendadas; mais uma vez atores se interagem e tentam levar vantagem dentro das possibilidades existentes.

A formulação das políticas públicas deve atentar-se às restrições técnicas, políticas e financeiras, revelando o que é viável ou inviável. Esta etapa é o momento em que se inicia a fase do planejamento, pois necessita-se de dados robustos para que se possa averiguar as propostas mais interessantes ou viáveis.

O conceito sobre o planejamento governamental está presente em diferentes trabalhos de autores de distintas concepções ideológicas. Assim, abaixo, apresentam-se alguns desses conceitos.

Szmrecsanyi (2010) define que basicamente há três conceitos gerais sobre planejamento. Para alguns o planejamento é um instrumento neutro que facilita a execução de estratégias que pode ou não vir ao encontro das expectativas da maioria da população, e racionaliza os processos de tomada de decisões. Para outros é apenas uma preparação para a política econômica; e finalmente há aqueles que creem que o planejamento é um processo de intervenção racional do Estado na vida socioeconômica.

No âmbito governamental, há vários outros atores que conceituam planejamento, como o que se segue.

Planejar pode ser entendido como um processo de elaboração de um plano que permita que se atinjam determinados objetivos. No âmbito público, o planejamento tem como objetivo estruturar diversos elementos para que se alcance determinado cenário futuro entre os muitos possíveis.”
(MATOS;DIAS, p.132, 2012)

Partindo dessa abordagem mais técnica, segue também o seguinte conceito de planejamento:

Enfim, pode-se considerar que o planejamento é uma ferramenta de trabalho utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e no menor prazo possível. (Siedenberg; p. 85, 2009)

Já para Botelho (p. 53, 2008), dentro de uma perspectiva municipal o planejamento é um instrumento de ação para o desenvolvimento territorial, social e econômico da comunidade, bem como para a aplicação dos recursos humanos, materiais e financeiros da Prefeitura.

É salutar ainda destacar o conceito sobre planejamento do economista Sérgio Buarque, a saber:

De um modo geral, o planejamento governamental é o processo de construção de um projeto coletivo capaz de implementar as transformações necessárias na realidade que levam ao futuro desejado. Portanto tem uma forte conotação política. E, no que se refere ao desenvolvimento local e municipal, o planejamento é um instrumento para a construção de uma proposta convergente dos atores e agentes que organizam as ações na perspectiva de desenvolvimento sustentável.” (Buarque, p.36, 1998).

Buarque (1998, p.37) ainda complementa que o planejamento é também um processo ordenado e sistemático de decisão, o que lhe confere também uma conotação técnica.

Posteriormente, a próxima etapa trata-se da tomada de decisão, ou seja, na escolha mais apropriada entre as alternativas elencadas na fase anterior.

Ela é, antes de tudo, um estágio específico, firmemente alicerçado nos estágios anteriores do ciclo da política. Ela implica fazer escolhas de um número relativamente pequeno de opções políticas alternativas, identificadas no processo da formulação da política, com vistas a resolver um problema público. (HOWLETT, p 157, 2013)

Para Frey (2000), geralmente o ato de decisão é precedido por processos de conflitos e acordos envolvendo atores influentes na política e na administração. As decisões da política pública, fatalmente, produzem ganhadores e perdedores. O caminho apontado pelo Governo para resolver um problema agrada, de modo geral, um determinado grupo em relação a outros, mas, parte destes problemas podem ser resolvidos em vantagens aos “perdedores” em outras decisões.

Esta seleção pode considerar a coerência dos programas, os recursos necessários previstos e o apoio político. Para Secchi (2013) a tomada de decisão representa o momento em que são explicitadas as ações que irão combater o problema, assim como os interesses dos atores são equacionados.

Escolhidos os programas, esses farão parte de um documento formal, conhecido como PPA, o qual condicionará a construção das Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual. Em forma de projeto de lei será encaminhado ao Poder Legislativo para apreciação e votação.

Nesta etapa ocorre o processo de planejamento, que, de fato, vai orientar e direcionar os programas escolhidos, que constarão no PPA. Os objetivos, a justificativa e as metas a serem alcançadas já poderão constar integralmente na etapa anterior. Nesta é necessário, principalmente, estabelecer com mais precisão a origem dos recursos e o custo das ações e programas para que as peças orçamentárias possam ser efetuadas corretamente.

Uma vez publicada e sancionada a referida lei, inicia-se a fase de implementação das políticas públicas. É nessa etapa que são produzidos os resultados concretos da política pública; é quando se pretende transformar o conjunto de ações que representam intenções em resultados observáveis.

A implementação das políticas depende, basicamente, da gerência exercida pelo corpo burocrático e apoio dos demais servidores ou funcionários públicos. Logicamente que existe uma obrigação funcional de exercer tais atividades, mas fica já claro a força deste ator frente aos demais na rede de política pública.

É evidente que no processo de implementação não acabaram os conflitos ou interesses dos atores. O Governo poderá sofrer pressão para reavaliar as tarefas que estão sendo executadas, pois de alguma forma, não está agradando a um ou mais grupos. Para Howlett (p.182, 2013) “Grupos poderosos afetados por uma determinada política podem influenciar o caráter de implementação, apoiando-a, ou se contrapondo a ela.”

Assim, como bem destaca Frey (2000), o interesse nesta fase está concentrado ao fato de que muitas vezes seus resultados e impactos não correspondem aos projetados na fase de sua formulação. De fato, várias variáveis podem explicar os motivos pelos quais os resultados se afastam significativamente do planejamento, a saber: planejamento mal elaborado, dificuldades técnicas ou financeiras na fase da implementação, e pressão de atores que acabam influenciando a implementação devido a novas demandas.

A última etapa corresponde à avaliação da política pública. A avaliação pode ser usada apenas como um instrumento técnico ou como uma ferramenta política e útil na formulação da política. Silva e Bassi (2011) afirmam que a avaliação como instrumento técnico permite a alteração ou a adição de novos procedimentos para a

melhoria das políticas. E como ferramenta política, os resultados dela são utilizados para melhorar os programas e para prestar contas aos cidadãos, contribuindo, assim, para a confiança e para a legitimidade do sistema.

Secchi (p. 63, 2013) por sua vez avança na análise sobre avaliação das políticas públicas, quando argumenta que esta compreende a definição de critérios, indicadores e padrões. Segundo o autor: “Os critérios se fundamentam em entendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal”. Os principais critérios utilizados para avaliação são a eficiência, a eficácia e a efetividade.

Já os indicadores são artifícios que ajudarão o *policymaker* a medir, sobretudo, os resultados das políticas públicas. Para tal é necessário a laboração de bons indicadores, cujas principais características são: confiabilidade, simplicidade, acessibilidade, validade e estabilidade. E por último os parâmetros trarão uma referência comparativa aos indicadores; como exemplo os valores já alcançados no passado, facilitando a comparação atual e a meta a ser conquistada no futuro.

Secchi (2013) conclui que a avaliação da política pública pode levar a sua continuação na forma como está, na reestruturação ou na sua extinção nos casos em que o problema foi resolvido, ou quando há dificuldades insuperáveis na sua continuidade.

3.3.3 Os Atores no processo de política pública.

Como o objetivo deste trabalho é analisar a influência dos atores que se apresentam nas redes de políticas em relação às alterações elencadas no Plano Plurianual, cabe um maior estudo sobre eles. No processo do ciclo das políticas públicas pode ser observado que existem disputas e conciliações de diferentes atores na elaboração das políticas públicas.

Dado o assunto tratado, emprestar-se-á das ciências políticas a conceituação de ator.

Na literatura das ciências políticas, os atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e o resultado da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. (SECCHI, 2013, p.99)

Como este estudo aborda o espaço municipal, tomar-se-á como exemplo os atores que participam efetivamente nesta esfera de governo. Dividem-se em duas categorias os atores do processo das políticas públicas: os atores públicos e os atores privados. Os primeiros são formados por agentes que possuem uma relação direta na elaboração das políticas públicas, cabendo destacar:: os agentes políticos, sobretudo o prefeito, os vereadores, os ocupantes de cargo de secretários; os agentes da administração, vale dizer, o corpo burocrático; e os juízes e os promotores públicos. Já os segundos são representados por pessoas ou grupo de pessoas que não têm uma relação formal com a administração. No âmbito municipal, cabe mencionar: os partidos políticos, os grupos de interesse e os meios de comunicação.

Os atores políticos, principalmente, o prefeito e os vereadores do município são os atores que têm total legitimidade para propor políticas públicas, uma vez que foram votados pela população para esta finalidade. De modo geral os agentes políticos representam interesses difusos e muitas vezes assumem compromissos até mesmo antagônicos, pois dificilmente se conseguiu conciliar os interesses de todos na formulação das políticas. O Prefeito, os secretários e os vereadores situacionistas, se estiverem politicamente bem articulados, transformam-se num poderoso grupo no processo de políticas públicas. Segundo Kingdon,(2002) nenhum conjunto de atores domina o processo, mas os políticos eleitos e os ocupantes de cargos de nomeação ou de confiança têm um peso maior na determinação da agenda.

Por sua vez os agentes administrativos constituídos por servidores ou funcionários contratados para trabalhar na administração pública formam o corpo

burocrático. Esses agentes públicos são atores com grande poder de influência e de pressão, pois como bem menciona Dias e Matos (2012) esses participam de todo o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; e acrescenta que o corpo burocrático necessita de incentivos técnicos necessários como, por exemplo, um adequado sistema de remuneração salarial.

Já os juízes ou promotores públicos têm o poder, muitas vezes, em transformar uma demanda de um ator ou de um grupo de atores em políticas públicas. Os juízes podem emitir uma decisão judicial que necessita uma mudança ou uma nova política pública. Enquanto os promotores buscam o Poder Executivo para a constituição de termos de acordos os quais podem resultar no mesmo caminho das decisões judiciais.

Por outro lado, no processo das políticas públicas há, também os atores privados. A mídia é considerada um importante ator neste processo. Os meios de comunicação têm grande poder sobre a formulação das políticas, pois têm a capacidade de mobilizar vários atores, por isso é comum a afirmação que os meios de comunicação, muitas vezes, definem o que deve entrar na agenda governamental, seja de forma positiva ou negativa.

(...) a mídia pode ser um canal para ampliar conflitos e ajudar a mudar o curso de uma questão, caso “vaze” para a imprensa informações que traduzam o bloqueio a um determinado projeto. Portanto, a cobertura jornalística dada pela mídia pode afetar positiva ou negativamente a opinião pública com relação aos itens da agenda e ao debate em torno das alternativas propostas. (PINTO, p.67, 2004)

Se por um lado, os veículos de comunicação mostram à população realidades que, de fato, precisam ser enfrentadas e modificadas através de uma ação governamental; por outro é sempre bom lembrar que podem existir interesses privados por traz das reportagens e notícias. Sechhi (2013) lembra que os detentores dos meios de comunicação possuem interesses e visões de mundo próprios.

Outro grupo entre os atores privados estão os partidos políticos. A lei 9.096 de 19/09/1995 que trata dos partidos políticos estabelece que esses são pessoas jurídicas do direito privado. Para Matos e Dias (2012) os partidos políticos, ainda

hoje se constituem em atores-chave no processo da elaboração das políticas públicas; e essas são fortemente influenciadas pela estrutura e a organização dos partidos políticos.

Quando um prefeito é eleito, este já traz consigo um programa de governo, o qual serviu de base para a defesa e o esclarecimento de suas ideias durante a campanha eleitoral. Este plano de governo, em tese, é discutido e elaborado pelos principais membros dos partidos que formam o grupo de partidos que sustentará politicamente o novo governo. Não há dúvidas que este documento, o plano de governo, terá grande influência na agenda governamental.

Por fim, há os grupos de interesse. Segundo Secchi (2013) um grupo de interesse é um grupo de pessoas organizadas voluntariamente que utiliza recursos para influenciar decisões e políticas públicas. Os principais exemplos são os sindicatos, grandes empresas, associações comerciais, lojas maçônicas, colegiados profissionais, etc. Há ainda os movimentos, que apesar de constituírem um grupo informal, têm grande poder de pressão; assim como o movimento dos sem teto, dos ambientalistas; ou mais amplos e difusos, como foi o grande movimento de pessoas que foram às ruas no Brasil em 2013, pedindo, sobretudo, melhoria na qualidade dos serviços públicos.

Há várias maneiras como esses atores conseguem fazer pressão a fim de influenciar a elaboração ou a modificação de uma política pública. Ao contrário do modelo pluralista, onde vários grupos de poder disputam espaços de forma equilibrada a fim de influenciar as políticas públicas, o modelo elitista pressupõe que apenas alguns atores conseguem, de fato influenciar as políticas públicas.

Segundo Secchi (2013) a abordagem neocorporativista diz que os grupos de interesse e o Estado criam uma relação de dependência mútua, excluindo do processo atores que não estejam bem articulados. Podem fazer pressão de várias maneiras. Simplesmente convencer que as suas propostas são importantes para o desenvolvimento local; oferecer recursos financeiros, seja por meio de contribuições legais, seja através da corrupção; ou até mesmo chantagearem o chefe do poder executivo.

A verificação de quais os atores que influenciam as políticas públicas não é um processo simples. Muitos, de fato, conseguirão que suas demandas sejam transformadas em ações governamentais, e outros não. Os atores que são institucionalmente atrelados à governabilidade no sentido que compartilham o poder ou a tomada de decisões junto ao chefe do poder executivo são denominados de governanças.

3.4 - GOVERNANÇA PÚBLICA

A literatura que trata a conceituação sobre governança pública é ampla e passa por várias dimensões. Na visão voltada às relações políticas estabelecidas entre o Estado e a sociedade, pode-se definir a Governança Pública como a maneira pela qual o Poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos com vistas ao desenvolvimento de uma região, de um país ou de um território específico, implicando a capacidade do governo de praticar políticas públicas.

Como foi observado, no item referente à elaboração das políticas públicas, vários atores participam direta ou indiretamente em sua elaboração. Na perspectiva neoinstitucionalista esses atores são vistos como governanças. O Estado não é o todo poderoso, que manda e desmanda, é necessário, ouvir outros poderes, sejam legalmente constituídos ou não. Poder legislativo, Ministério Público, imprensa, conselhos são exemplos de governanças em países democráticos. Assim, o Estado, ainda que pese sua força como o mais forte ente estatal, necessita, agora, compartilhar o poder.

Conforme explicam Kissler e Heidemann (p.485, 2006) “ O Estado deixa de ser uma instituição que se diferencia de forma clara e distinta do mercado e da sociedade, como acontecia no caso do governo tradicional.”

Alguns atores, inclusive, pontuam quem são as governanças mais relevantes em organizações do poder público, como é o caso de Matias-Pereira: (p.144, 2010) “É sabido que os atores mais relevantes da maioria dos países do mundo são: o

Poder Executivo, o Legislativo, a burocracia estatal e a sociedade civil que atuam e interagem de forma contínua com as organizações públicas...”

Numa perspectiva, onde o bem comum deveria ser o grande motivador das relações entre os diferentes atores, segue a conceituação abaixo:

A governança pública também pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio do poder entre todos os envolvidos numa organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos – com vista a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos. (MATIAS-PEREIRA, P. 113, 2010)

Essa conceituação acima, sem dúvida alguma, carrega uma carga de utopia considerável. Se, por um lado, hoje não mais existe, salvo algumas raras exceções, o Estado soberano capaz de executar todo o ciclo das políticas públicas sozinho, sem a necessidade de dialogar com diferentes atores da sociedade, é verdade também que existe um longo caminho para que o bem comum prevaleça sobre todos os interesses de poderosos grupos que se articulam e influenciam o Governo e conseqüentemente o Estado na tomada de decisões.

Já Secchi (2013) explica que governança pública é compreendida como um modelo de relação horizontal entre os atores estatais e não estatais no processo de construção de políticas públicas. Cada grupo tem a posse de um poder, que pode ser político, financeiro, tecnológico e outros. Estes atores não estatais passam, então, a interagir com o ente estatal na busca de conciliação de interesses. No processo do ciclo da política pública, os atores estatais e não estatais se interagem a fim de buscar soluções, eficiência e conciliação de interesses. Dessa forma, verifica-se que o ente estatal reconhece, aceita e facilita a participação desses outros atores, e por isso são denominados governanças.

Em uma perspectiva semelhante, segue abaixo outra definição de governança.

(...) governança como a capacidade estatal de implementar políticas e alcançar metas coletivas por meio de mecanismos e procedimentos capazes de expandir os meios de interlocução, a participação social e a administração do jogo de interesses. (PAULA, p.79, 2005)

Cabe destacar na conceituação acima que cabe ao ente estatal criar os meios necessários para que existam possibilidades que outros atores participem das políticas públicas. De nada vale, que em um município, por exemplo, existam importantes atores, tais como: sindicatos, universidades, institutos de pesquisa, partidos políticos, conselhos e outros, mas se configure a impossibilidade desses em participar ou influenciar as decisões do ente estatal.

Um governo que se diz democrático tem que facilitar a interlocução com outros atores, no que pese a dificuldade de administrar os conflitos os quais são naturais neste processo. Pouco adianta existir espaços os quais favorecem discussões a respeito de como os problemas que afligem a sociedade podem ser resolvidos, se essas informações e demandas não adentram, mesmo que parcialmente na agenda governamental. Frey (2.000) destaca que a governança deve ser entendida como uma maneira do Estado induzir a construção de espaços de discussão e ampliar os processos participativos na condução das políticas públicas.

O importante a destacar é que o termo governança denota pluralismo, de modo que distintos atores devem participar ou influenciar o processo de elaboração das políticas públicas. A grande variedade de assuntos e suas especializações, como a responsabilidade da sociedade sobre questões de ordem pública, extrapola a capacidade do domínio sobre um único ator.

(...) la elaboración de políticas tiende a ser pluralista por su fragmentación y especialización a causa de dos tendencias fundamentales, la expansión de las responsabilidades estatales y el aumento de la complejidad de los asuntos públicos. Esto ha tenido como resultado un aumento del número de actores de que son admitidos en la arena política. Otros analistas sobre políticas públicas, sin embargo, sostienen que la fragmentación tiende a incrementar la especialización de las arenas con un limitado número de participante. (ZURBRIGGEN, p.2, 2011)

Levando em conta o Brasil, Paula (2005) argumenta que a prática da governança é ainda hoje muito estreita, uma vez que não se conseguiu achar caminhos para lidar com questões como os conflitos, a negociação e a cooperação.

Sem dúvida alguma, a análise acima parece valer muito para países, cuja história democrática é recente, como é o caso brasileiro. A governança vai ganhando

contornos mais claros, a partir do momento em que as instituições locais se fortalecem. No Brasil, por exemplo, a liberdade da imprensa e a introdução dos Ministérios Públicos são fatos recentes, pós Constituição de 1988. A legislação que existe hoje no sentido de mostrar o quanto o governo arrecada, o quanto e onde gasta é mais recente ainda, do século XXI.

Mas, de qualquer maneira, a exemplos de outros países como a Alemanha, a Inglaterra, e os Estados Unidos, a governança pública a qual de fato possibilita uma boa interlocução com diferentes atores, pouco a pouco vai sendo ampliada e melhorada no Brasil.

Entre as abordagens que trata de como essas governanças se relacionam e implementam as políticas públicas, cabe destacar as redes de políticas públicas, a qual se apresenta a seguir.

3.5 – REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

A abordagem das redes é fundamental para uma melhor compreensão como diferentes atores podem se relacionar e qual o resultado alcançado neste processo, observando as diferentes maneiras possíveis a serem apresentadas. Segundo Paulillo (2000), as rede são o *locus* no qual podem ser elaboradas e administradas as políticas públicas.

As redes sociais, em geral, são caracterizadas por serem estruturas em constante mutação, dada as suas características.

As redes consistem em laços sociais que ligam atores a pontos específicos de destino. Diferentemente das estruturas formais, as redes são orientadas pela lógica da interatividade e definidas pela multiplicidade quantitativa e qualitativa dos vínculos entre os seus diferentes membros. (kerbauy, p. 303, 2011)

Neste trabalho, o que, de fato interessa é a discussão a respeito das redes de políticas públicas. Esta rede irá se apresentar todos os atores, que de alguma formam participam de alguma parte do ciclo das políticas públicas.

Uma rede de políticas públicas é uma estrutura de interações, predominantemente informais, entre atores políticos e privados envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. Os autores da rede possuem interesses distintos, mas interdependentes, e tentam resolver problemas coletivos de uma maneira não hierárquica. As redes de políticas públicas são compostas de atores públicos e privados que se sintam motivados para debater e agir em torno de temas de interesse comum. (SECCHI, 119, 2013)

Os atores envolvidos na rede possuem interesse próprio e são detentores de poder, o qual servirá como moeda de troca de negociação entre outros atores presentes na rede. Esta rede de poder que se estabelece está presente nas redes de políticas públicas. Paulillo (2002) descreve que os recursos de poder podem ser constitucionais, políticos, financeiros, tecnológicos, organizacionais e jurídicos, os quais determinam o poder de negociação de cada ator.

Schneider (2005) argumenta que em comparação ao modelo hierárquico de implementação de políticas com vista ao desenvolvimento, a qual era uma prerrogativa do Estado, as redes de políticas públicas são uma reação ao aumento da jurisdição da política estatal, ao avançado acúmulo e concentração de recursos sociais em grandes organizações, e à crescente interdependência.

Assim, pode-se dizer que as redes de políticas públicas são mecanismos de mobilização dos recursos de poder entre diversos atores, com diferentes interesses, mas que buscam conciliá-los durante o processo de formulação das políticas públicas.

O destaque ou a vantagem de certos atores está diretamente relacionado de como estão estruturadas estas redes.

Los actores, que tienen interés en la hechura de ciertas políticas y en quién dispone de recursos (materiales e inmateriales) requeridos para la formulación, decisión, o implementación de la política, forman uniones para intercambiar esos recursos. (BORZEL, p.7, 1997)

Em suas diferentes tipologias, as redes de políticas podem, de forma resumida, apresentar-se inserida num modelo elitista ou pluralista. No primeiro,

existem dificuldades para uma mudança significativa na estrutura das redes de políticas públicas, principalmente quando um mesmo grupo de atores há tempo domina o cenário político, ou mesmo que outros assumam, mas trazem os mesmos interesses. O modelo, conhecido como triângulo de ferro avalia que as elites que dominam as políticas públicas são oriundas de três grupos: os políticos, os grupos de interesse e o corpo de burocratas, os quais criam fortes barreiras para a entrada de outros atores nesta rede.

No modelo elitista, até observa-se algumas mudanças na condição das políticas públicas, mas de forma apenas superficial, pois o objetivo é manter o *status quo* dos atores.

Constructing an operational model of policy change begins with the observation that most policies made by governments are, for the most part and most of the time, in some way a continuation of past policies and practices. Even what are often portrayed as new policy initiatives are often simply variations on existing practices. (HOWLLET, p. 241, 2002).

Por outro lado, o modelo pluralista apresenta uma condição onde a posição estrutural e relacional dos atores na rede é dinâmica, ou seja, cada qual com seus recursos tem a capacidade de influenciar o processo decisório das políticas públicas. Malagolli (2010) explica que a análise estrutural envolve toda a rede, e a análise relacional foca os pares.

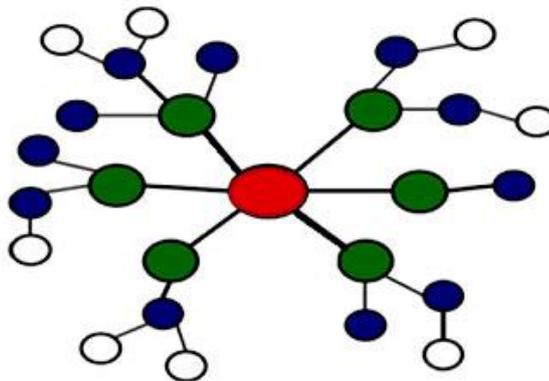
O pluralistas até concordam que exista uma desigual distribuição de recursos, entretanto argumentam que não dá para antever que uma categoria de atores sempre terá vantagens sobre outros, em distintas arenas políticas.

E segundo Romano (1999, p.212-213) há o pluralismo reformado que se diferencia do tradicional, pois mostra que muitos atores são excluídos à participação à agenda de decisões, por pressão e benefícios de grupos mais poderosos. Esta institucionalização que se forma entre o governo e os atores sociais, sem dúvida alguma, é menos transparente e democrática.

Para um aprofundamento sobre o entendimento das redes, salutar é conhecer os seus elementos morfológicos. Brito (2002) afirma que uma rede é composta por

quatro elementos morfológicos: nós, posições, ligações e fluxos. Malagolli (2010) explica que os nós representam os atores; a posição deles é determinada pelo conjunto de relações estabelecidas com outros atores; as ligações ou conexões representam o grau de difusão ou densidade dos atores da rede; e os fluxos representam as informações, bens, serviços, recursos e contatos que fluem através das ligações.

Figura 1. Elementos morfológicos da rede.



NÓS – Os nós podem ser representados por uma empresa ou uma atividade entre empresas. Na figura, os nós são representados pelos pontos.
POSIÇÕES – A posição de um ator na rede é compreendida pelo conjunto de relações estabelecidas com os outros atores da rede. As diferentes cores dos atores da figura mostram as diferentes *posições estruturais* ocupadas pelos atores na rede.

LIGAÇÕES (*Linkages*) – As ligações ou conexões de uma rede são compreendidas na figura pelos traços entre os atores. As diferentes espessuras mostram diferenças na qualidade do relacionamento entre os atores.
FLUXOS – Por meio das ligações, fluem recursos, informações, bens, serviços e contatos. Os fluxos podem ser tangíveis e intangíveis.

Fonte: Elaborado por Malagolli a partir de Sacomano Neto (2003).

Inúmeras propriedades podem ser obtidas e analisadas conforme a estrutura da rede, assim como as relações ou conexões existentes, uma vez que fornecem preciosas informações a respeito dos atores envolvidos e suas inter-relações.

Segundo Frey (2000) o tamanho da rede é a mais simples das propriedades, mas nem por isso não seja importante. O seu tamanho é dado pelo número de nós, vale dizer pelo número de atores e de relações. Problemas relacionados à política pública mais complexa tende a resultar em redes maiores àqueles de mais fácil

solução. Por outro lado, o tamanho da rede pode variar, por exemplo, de município para município, tendo em vista o mesmo problema, dada as características da distribuição do poder em cada local. Um pequeno número de atores envolvidos na rede de política pode expressar uma distribuição concentrada de poder, como também a existência de barreiras para a entrada de mais atores.

A posição dos atores traz importantes informações, principalmente no que diz respeito quem domina e quem é dominado.

1 – Um ator encontra-se numa posição dominante quando é o emissor de uma conexão com cada um dos outros atores num determinado conjunto de atores.

2 – Um ator encontra-se numa posição dominada quando, num conjunto de atores em que existe pelo menos um ator dominante, não é o emissor de nenhuma conexão com outro ator.

3 – Um ator encontra-se numa posição semidominante quando, apesar de não ocupar uma posição dominante, é o emissor de uma conexão com um ou vários atores e igualmente o destinatário de uma conexão proveniente de um ou vários atores.

4 – Um ator encontra-se numa posição subdominante, quando na ausência de um ator dominante apesar de não se encontrar numa posição semidominada, é o emissor de uma conexão com um ou vários atores.

5 – Um ator encontra-se numa posição subdominada, quando num conjunto de atores em que não existe qualquer ator numa posição dominante, não é o emissor de nenhuma conexão com outro ator e é o destinatário de uma conexão proveniente de um ou vários atores.

6 – Um ator encontra-se numa posição isolada quando, num conjunto de atores não é nem o emissor nem o destinatário de qualquer conexão com outro ator. (BOSETTO, apud, p.98, 2013) apud Lemieux

Assim, fica claro que a posição que ocupa o ator vai expressar a sua influência na tomada de decisões, ou nos resultados finais às questões a que a rede se destina. Com vistas às redes de políticas públicas, pode-se dizer que os atores estarão ocupando uma determinada posição da rede, conforme a arena política se apresenta. Na esfera das políticas públicas, a centralidade em que cada ator se ocupa na rede é primordial para verificar sua importância e influência na rede.

A centralidade é um dos índices que fornecem a proeminência ou a importância de um ator na rede social, pois é a medida para a qual um ator tem acesso a recursos, poder e informação. Por esse ângulo, um ator proeminente é aquele que está envolvido em relações com outros atores, o que o torna mais visível para outros. (PAULILLO e ALMEIDA, p.6, 2011)

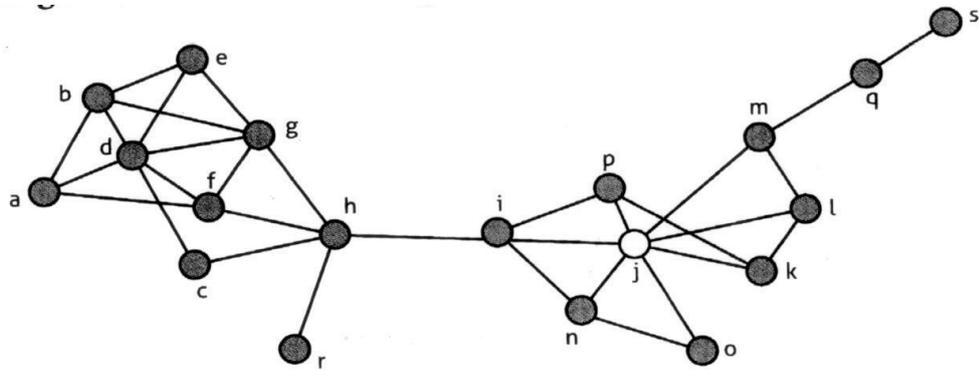
Wasserman e Faust (1994) argumentam que há várias propriedades estruturais nas redes que auxiliam os analistas a verificar importantes aspectos, principalmente no que diz respeito às relações existentes entre os atores. Os autores, ainda salientam que nas redes de políticas públicas, essas propriedades, quando examinadas, podem levantar proposições para correção de rumo ou até uma reestruturação mais profunda. Entre as propriedades estruturais destacam-se: grau de centralidade, centralidade por proximidade e centralidade por intermediação.

O presente trabalho utilizar-se-á dessas propriedades, além do grau de frequência para analisar as características que envolvem os atores e as redes em que estão inseridos.

A centralidade de grau (*degree centrality*) é um conceito que remete ao número de contatos diretos que um ator mantém em uma rede dividido pelo número de contatos possíveis desse mesmo ator.

A centralidade de grau mede o quão bem conectado está o ator na rede. Quanto mais conexões um ator estabelece, pode-se dizer que mais prestígio ele exerce perante todos os atores presentes na rede, por isso, sob este aspecto, o seu grau de influência na tomada de decisões é alto. Na figura 2, pode-se verificar que o ator "j" é quem possui o maior número de conexões, um total de 7, por isso ocupa uma posição central na rede. O ator "d" está em segundo lugar com 6 conexões. Por outro lado, os atores "r" e "s" possuem apenas uma conexão, o que demonstra um desprestígio em relação a totalidade dos atores contidos na rede.

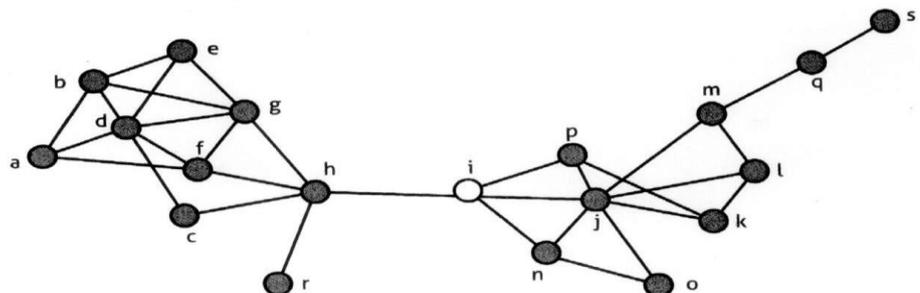
Figura 2. Centralidade de grau do ator na rede.



Fonte: Palma (2011), apresentada por Basseto (2013)

Paulillo e Almeida (2011) explicam que a centralidade de proximidade (*closeness centrality*) refere-se ao quanto um ator precisa percorrer para alcançar os outros elos da rede, e quanto menor for esse caminho, maior a sua centralidade na rede. Ou seja, quanto mais um ator se encontra afastado de outros, mais autônomo será, o que mostra a sua condição de independência em relação aos demais.

Figura 3. Centralidade de proximidade do ator na rede.



Fonte: Palma (2011), apresentada por Basseto (2013)

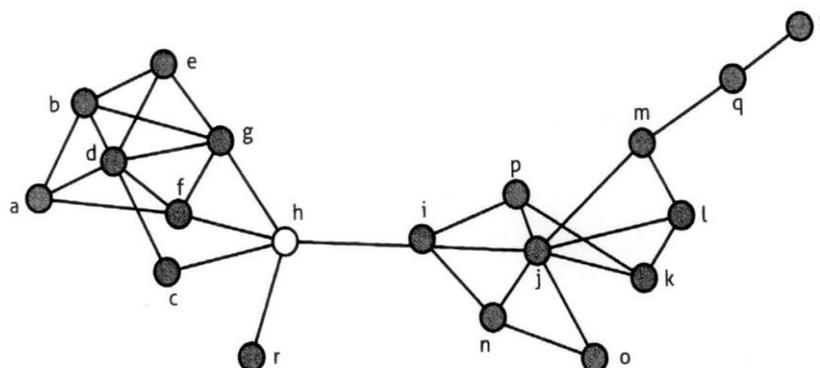
Na figura 3, observa-se que o grau de proximidade do ator “h” com o ator “i” tem comprimento 1, uma vez que se trata de um laço direto; por sua vez o grau de proximidade do ator “i” com os atores com os atores “r”, “c”, “f” e “g” tem comprimento 2, pois para “i” chegar até eles é necessário passar pelo ator “h”.

Por sua vez outro aspecto, inerente à proximidade é a frequência das relações (conexões) existentes entre os atores. O ator “i” tem uma relação direta, por exemplo, com os atores “n” e “j”, entretanto pode acontecer da relação entre os atores “i” e “n” ter uma frequência regular, enquanto “i” e “j” têm uma frequência baixa. Não há dúvida, que a proximidade juntamente com uma regular frequência torna a relação ímpar.

Já a centralidade de intermediação mostra o quanto um ator atua como “ponte”, facilitador ou intermediário entre os diversos atores presentes na rede, o que pode lhe proporcionar mais ou menos poder, conforme as intermediações que ele participa.

Na figura 4, pode-se observar que o ator “h” representa o ator que controla o fluxo entre os atores ligados diretamente aos atores “i”, “c”, “f”, “g” e “r”. Nesse caso o ator “h” deverá ser acionado toda vez que se encontrar na posição intermediadora.

Figura 4. Centralidade de Intermediação do ator na rede.



Fonte: Palma (2011), apresentada por Basseto (2013)

Por sua vez o grau de frequência é importante à medida que mostra se a relação entre os atores analisados acontece de forma regular ou esporádica.

Assim, pode-se concluir que estas três propriedades estruturais de rede podem fornecer, conjuntamente, informações importantíssimas. Por exemplo, podem existir atores com um grau de centralidade acima de outros, porém mais distantes do ator com maior grau de centralidade o que lhes dá uma condição menos vantajosa de pressionar aquele que, a princípio, tem alto poder de influência na tomada de decisões.

Há inúmeras possíveis formações de redes em um modelo pluralista, ou seja, onde não existam barreiras impeditivas para que os atores possam adentrar à rede, mesmo que não possuam um papel de destaque; entretanto, num modelo elitizado onde há claramente barreiras para que novos atores participem o número de nós e laços da rede será pequeno.

Na abordagem das redes de recursos de poder, as redes operam no continuum entre a rede difusa (issue network) e a comunidade política (policy community), conforme apontam Marsh & Rhodes (1992, p.51). As diferenças mais significativas entre esses polos estão o número de participantes, tipos de interesse, frequência e outras. O quadro 1 sintetiza esta diferenciação.

Observar essas diferenças é importante para compreender o processo de elaboração das políticas públicas em cada rede.

A distinção das redes de poder a partir do perfil dos membros, do grau de integração e da distribuição de recursos pode revelar importantes aspectos a respeito do modo de interação público/privado e, dessa forma, apontar o caráter de mecanismo de realização de políticas públicas em cada rede. (PAULILLO, 2002, p.13)

As redes difusas apresentam um amplo número de participantes, o que lhe confere um caráter pluralista; é uma rede de poder aberta, menos institucionalizada e de pouca integração (Paulillo, 2002). Essas redes tendem a trazer novas soluções para os problemas enfrentados nas políticas públicas, uma vez que seu estilo frouxo facilita as conexões entre os diferentes atores, propiciando que novos participantes com novas ideias possam participar efetivamente.

Quadro 1 - Caracterização dos pólos continuum de redes de poder: comunidade política e rede difusa.

Dimensão	Comunidade política	Rede Difusa
Número de Participantes	Membros Muito limitado, alguns grupos conscientes excluídos.	Ampla
Tipos de interesse	Econômico e ou profissional	Vários
Frequência	Integração Frequente, alta qualidade, interação dos grupos.	Contratos flutuantes em frequência e intensidade.
Continuidade	Avaliações persistentes ao longo do tempo. Efeitos também persistentes	Flutuação Significativa
Consenso	Todos os participantes avaliam os resultados e legitimam	Alguns acordos existem, mas o conflito está sempre presente
Distribuição de Recursos	Recursos Todos os participantes apresentam recursos e os utilizam no processo de interação.	É possível que alguns participantes tenham recursos, mas eles são limitados
Distribuição Interna	Hierárquica, líderes podem transferir ou deliberar membros	Variada, inclusive a capacidade para regular os membros.
Poder	É possível um grupo dominar, mas o resultado de soma não zero (ambos ganham) persiste na comunidade.	Poder desigual refletido pelos recursos desiguais. Resultado de soma zero (um ganha, outro perde)

Fonte: Marsh & Rhodes (1992), apresentada por Paulillo (2001)

Por outro lado a comunidade política, situada no polo oposto, apresenta uma rede caracterizada por um limitado número de atores; a relação entre eles ocorre de maneira estável e interdependente, haja vista que a intenção é juntar forças entre aqueles que detêm mais recursos, e com isso tirar vantagens em detrimento daqueles que não estão ou não conseguem participar na rede de forma efetiva. No aspecto da implementação das políticas públicas, quando caracterizado pela

tipologia da comunidade política, pode-se dizer que se trata de uma rede elitista a qual domina a tomada de decisões.

4. O MUNICÍPIO DE BAURU, A ESTRUTURA GOVERNAMENTAL LOCAL E A SECRETARIA DA EDUCAÇÃO.

4.1 O MUNICÍPIO DE BAURU

4.1.1. Aspectos Históricos

Três municípios brasileiros - Parati, em 1660, Campos, em 1673 e Bauru, em 1896 - nasceram por ação espontânea da própria coletividade, diferenciando-se, assim, dos demais, que se formaram depois de organizados politicamente pela autoridade superior. Ao contrário da maior parte dos municípios cujo governo central impunha a criação do município, em Bauru foi a própria força e união da população que fez do distrito Bauru tornar-se um município.

Bauru, que pelo seu progresso foi cognominada "capital da terra branca" (a terra é arenosa em toda a zona Noroeste), tornou-se cidade pela vontade dos moradores. {...} a lei de 1o. de agosto de 1896, criando o município de Bauru, nada mais fez que legitimar um fato consumado, conforme justificativa do projeto de autoria do senador estadual Ezequiel-Ramos. (Folha de São Paulo, 01/08/1965)

A partir de então, o município de Bauru passou a ter maior visibilidade e, sobretudo em razão de sua privilegiada posição territorial no Estado. Em meados de 1905, Bauru já despontava como o maior entroncamento ferroviário do interior paulista. Havia terminado a construção do ramal de Estrada de Ferro Sorocabana que, partindo de Botucatu tinha seu ponto terminal na cidade. Os trilhos da Paulista partindo de Jau, avançavam para Pederneiras, rumo a Bauru. No dia 15 de julho daquele ano foi iniciada a construção da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil. O primeiro trecho até a estação de Jacutinga (hoje Avaí), no km 48, foi aberto ao tráfego provisório no dia 27 de setembro de 1906. (www.bauru.sp.gov.br/pme)

A cidade já era um entreposto comercial, não obstante os transportes de mercadorias serem ainda feitos por carros de boi. E ganhou, então, novo alento.

Tanto assim que, em 1897, já havia sido aberta concorrência pública para o recenseamento do município, ganha por Pedro Maraleiro Barbosa, que propôs efetuá-lo pela importância de 800 mil reis (Cr\$ 800), pagável em três prestações mensais. Em 1901 por indicação do vereador Lourenço Batista Céus, Bauru teve suas ruas iluminadas por 12 lâmpadas. (Folha de São Paulo, 01/08/1965)

A instrução pública, na mesma época, não fora esquecida. Por indicação do vereador Ismael Marinho Falcão foram convidados a professora Alzira Gomes Duarte para exercer o magistério nesta vila, com os vencimentos de 150 mil reis (Cr\$ 150) e o professor Antonio Periera da Silva para reabrir a escola que dirigiu, com o ordenado regulado na lei de professores interinos do Estado. (www.bauru.sp.gov.br/pme)

Bauru, nesta altura da história, necessitava-se de meios de comunicação rápida, entre os moradores da zona urbana e entre a cidade e as fazendas. O problema foi resolvido no dia 17 de novembro de 1907, com a inauguração do seu serviço telefônico.

No final da década de 30, Bauru já era uma das mais importantes cidades do interior paulista em desenvolvimento. Na década de 50, Bauru enriqueceu no setor industrial com a inauguração da Companhia Antártica Paulista e se destacou em sua principal força econômica, o comércio. A partir dos anos 80, o setor de serviços começou a se destacar, principalmente nas áreas de transporte, gráfica, e educação.

4.1.2. Localização e População

Bauru é um município situado no interior do Estado de São Paulo, na região centro oeste. Conforme o IBGE, a área do Município é de 673.488 Km², situando-se a 22°18'54" de latitude sul e 49°03'39" de longitude oeste, e está a 326 Km a noroeste da capital paulista. Limita-se com os Municípios de Reginópolis, Arealva, Avaí, Piratininga, Agudos e Pederneiras. Segue abaixo, Figuras 5 e 6 posicionando Bauru no mapa do Estado de São Paulo. Entre as cidades vizinhas destacam-se

Pederneiras, Jaú, Lençóis Paulista e Agudos como cidades que comportam importantes indústrias.

Figura 5. Localização do Município de Bauru no mapa do Estado SP



Fonte: site da Prefeitura de Bauru, www.bauru.gov.sp.br

Figura 6 -: Localização de Bauru frente às cidades vizinhas do interior do estado de São Paulo



Fonte: https://ape.unesp.br/perfil/imagens/perfil/mapas/mp12_BAURU.jpg

Em 2014, a população do município de Bauru foi estimada pelo IBGE em 352.654 habitantes, sendo o décimo oitavo mais populoso do Estado, e o sexagésimo quinto do Brasil, apresentando uma densidade populacional de 510,8 habitantes por Km². De acordo com o censo de 2010, 166.692 habitantes eram homens e 177.347 habitantes eram mulheres. Ainda, segundo o mesmo censo, mais de 98% da população vivia na zona urbana. O quadro 2 traz uma síntese dos principais dados populacionais e demográficos do município de Bauru.

Quadro 2.- Território, População: Bauru, Região Administrativa (RA) e Estado.

	Ano	Bauru	R. A. .Bauru	Estado
Área (km ²)	2015	667,68	8.585,72	248.222,36
População (em 1000)	2014	352.654	612.687,42	42.673.386
Densidade Demográfica (habit/km ²)	2014	528,18	71,34	171,92
Grau de urbanização (em %)	2014	98,33	94,69	96,21

Fonte: SEADE, 2015

4.1.3. Aspectos Socioeconômicos

A relativa infertilidade do solo, no qual predomina o denominado Arenito Bauru, não propiciou a formação de uma forte sociedade agrária no município. A facilidade de transportes, a partir de 1910, quando teve início a formação do

entroncamento rodoferroviário, fez com que serviços e comércio se tornassem bem mais atrativos aos comerciantes e empresários locais.

Conforme dados do IBGE de 2012, o PIB do município de Bauru foi na ordem de R\$ 8.430.520.000, sendo que a agricultura respondeu por apenas 0,26% em relação ao PIB local; a indústria aparece com 17,82%; e o setor de serviços com 81,92%.

Assim Bauru tornou-se hoje numa importante cidade do interior de São Paulo, com amplo potencial para o setor de serviços. Destaca-se o setor educacional universitário com a existência de dez universidades.

No setor de comércio, Bauru possui atualmente dois shoppings centers, além de vários mercados atacadistas como o Makro Atacadista, Grupo Tenda, Grupo Atacadão, Grupo Assaí e grandes mercados varejistas como o Wall Mart e Pão de Açúcar os quais atraem consumidores de toda a região.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Bauru é considerado muito elevado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Seu valor é de 0,801, ocupando o 20º lugar de todo o estado de São Paulo (em 645 municípios); o 24º de toda Região Sudeste do Brasil (em 1666) e o 37º de todo Brasil (entre 5565).

Bauru, assim, se apresenta ao mundo globalizado como uma cidade que oferece um bom padrão de vida aos seus habitantes, destacando a oferta de mão de obra qualificada advinda de suas diversas universidades e faculdades.

4.1.4. Aspectos Educacionais

O município tem 276 instituições educacionais. São 94 escolas de educação infantil, 55 escolas do ensino fundamental e 39 escolas do ensino fundamental e médio. Além disso possui mais 11 instituições de ensino superior, sendo três universidades públicas, a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Estadual Paulista (Unesp), que possui no município seu maior *campus*, a Faculdade de Tecnologia de Bauru (FATEC), e várias universidades particulares, como a

Universidade do Sagrado Coração (USC), Universidade Paulista (UNIP), Anhanguera, e a Instituição Toledo de Ensino (ITE). Abaixo, segue o quadro 3 detalhando o tipo de estabelecimento escolar e a quantidade existente.

Quadro 3 – Tipos de estabelecimento escolar e quantidades.

Tipo de estabelecimento	Total	municipal	estadual	conveniadas	privadas
Creches	47	19		28	
Educação infantil	94	60			34
Educação fundamental	55	16	19		20
Ensino médio	8		1		7
Ensino fundamental e Médio	39		29		10
Educação de jovens e adultos	16	2	9		5
Educação profissional tecnológica	6		3		3
Educação superior	11		3		8
Total	276	97	64	28	87

Fonte: [http:// escola.edunet.sp.gov.br](http://escola.edunet.sp.gov.br)

Por sua vez 84.862 foi a quantidade de alunos matriculados em toda a rede básica de ensino da cidade de Bauru em 2013, sendo 43.932 no ensino fundamental, 15.972 no ensino médio, 8.027 na pré-escolas, 7.406 em creches, e 4.945 no ensino de jovens e adultos e especial. (<http://www.qedu.org.br/cidade/5187-bauru/censo-escolar>)

4.2. A Estrutura do Governo Municipal de Bauru.

A partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou, efetivamente a possuir um sistema de três níveis, pois além da União e dos Estados incorporou os municípios como parte integrante da federação.

Aos municípios foi estabelecido fonte de recursos, como também deveres aos quais lhe coube implementar políticas públicas para resolver os problemas de ordem local. Entre as diversas competências concorrentes estão a saúde, a educação, a cultura, o esporte, meio ambiente, habitação, preservação do patrimônio, etc.

Para tal, o governo municipal conta com a administração municipal, a qual é formada por um conjunto de secretarias formando a Administração Direta. Pode ainda o Município instituir autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades anônimas, no intuito de descentralizar os serviços, buscando maior eficiência; esses órgãos formam a Administração Indireta municipal. A estrutura administrativa difere de município para município, pois a sua constituição depende de características e conveniências políticas locais.

No município de Bauru a estrutura administrativa esteve no período 2009-2013 estruturada, conforme quadro 4. Como pode ser observado no quadro, o Município conta com 14 secretarias formando a Administração Direta, além de 4 órgãos formando a Administração Indireta. Foi com esta estrutura administrativa que o Poder Executivo local realizou as ações governamentais a fim de resolver as inúmeras demandas que a sociedade requer.

As principais secretarias são da Educação e Saúde que juntas representam quase dois terços de todo o orçamento da Administração Direta. Posteriormente, a Secretarias de Obras e a Secretaria de Assistência Social são as que apresentam, respectivamente, os maiores orçamentos, conforme apontou o PPA e LOAs do Município.

Quadro 4 - Estrutura Organizacional do Município de Bauru (2010-2013)

Administração Direta	Administração Indireta
Secretaria da Saúde	Autarquia: Departamento de Água e Esgoto
Secretaria da Administração	
Secretaria da Educação	
Secretaria de Economia e Finanças	Empresa Pública: Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano
Secretaria do Planejamento	
Secretaria dos Negócios Jurídicos	
Secretaria do Bem Estar Social	Fundação: Fundação de Previdência dos Servidores Públicos Municipais Efetivos de Bauru.
Secretaria dos Esportes	
Secretaria da Cultura	
Secretaria do Meio Ambiente	Sociedade Anônima: Companhia de Habitação Popular de Bauru.
Secretaria de Obras	
Secretaria da Agricultura	
Secretaria das Administrações Regionais	
Secretaria do Desenvolvimento Econômico	

Fonte: Elaborada pelo autor através dos dados fornecidos pela Secretaria de Economia e Finanças da Prefeitura Municipal de Bauru.

4.3. A SECRETARIA DA EDUCAÇÃO.

4.3.1. Caracterização da Secretaria da Educação Municipal de Bauru

O papel da Secretaria da Educação no âmbito Municipal está estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (9.394/96), artigo 11, inciso V:

cabe aos municípios oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as

necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A L.D.B. ainda acrescenta que aos municípios cabe aplicar 100% dos recursos do Fundeb, 100% do Salário-Educação, 100% daqueles recursos oriundos de transferências junto ao Ministério da Educação, e 25% no mínimo dos impostos municipais e daqueles recebidos via transferência, por mandamento constitucional do Governo do Estado e União. Segundo a própria LDB cabe ao Município priorizar a Educação Infantil e o Ensino Fundamental I.

No município de Bauru a Secretaria da Educação foi responsável até o final de 2013 pela manutenção e gestão de 76 escolas da rede de ensino infantil e fundamental. O total de alunos matriculados em 2013 na rede municipal chegou a dezenove mil e duzentos, sendo que nove mil e quatrocentos alunos pertenciam à rede municipal infantil e nove mil e oitocentos à rede municipal fundamental.

O anexo I demonstra os nomes das escolas municipais do ensino infantil e seus respectivos endereços e outros dados. E o anexo II reporta aos dados das escolas municipais do ensino fundamental.

A qualidade do ensino fundamental pode ser apurada pelo Ideb. O Ideb é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. Em relação a 2013 o Ideb das escolas municipais foi na ordem de 5,4, ficando muito próximo ao objetivo programado que era de 5,5, conforme pode ser observado no próprio sítio (<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>)

Em relação às questões orçamentárias, no que se refere às receitas pode-se verificar através dos Balanços que praticamente metade dos recursos advém do Fundeb, vinte e sete por cento de recursos oriundos de tributos municipais e o restante de convênios com os governos federais estaduais. Já em relação às despesas a Secretaria, sobretudo, despendeu com folha de pagamento, custeio em geral, como: fornecimento de merenda, fornecimento de transporte, fornecimento de

material pedagógico, transferência de recursos a creches conveniadas, manutenção das escolas, e investimentos com ampliação e construção de novas unidades escolares.

Conforme, verificação junto ao setor de registro de leis e contratos do Município, existem no município 3 conselhos ligados às ações da Educação, o Conselho Municipal da Educação, o Conselho do Fundeb e o Conselho Municipal da Alimentação Escolar.

Pode-se dizer que o governo local se relaciona com outras governanças locais para a tomada de suas decisões. Há no âmbito do poder legislativo, por exemplo, uma comissão formada por vereadores que trata de assuntos específicos vinculados à área educacional. Na esfera do ministério público e no judiciário há bastantes demandas por parte da sociedade que reclama os seus direitos nestas instâncias quando não conseguem solucioná-los na esfera administrativa do poder executivo.

4.3.2 - Dos Dados Extraídos da Secretaria da Educação

Da Secretaria da Educação foram extraídos dados referentes aos valores financeiros dos programas e ações contidos no PPA elaborados em 2009 para vigência em 2010-2013, assim como os valores financeiros, de fato, executados ano a ano, cujos dados foram coletados dos balanços anuais. O quadro 5 sintetiza tais informações.

Através do quadro 5, pode-se observar que o valor total executado da Secretaria da Educação no período de 2010-2013 foi na ordem de R\$ 557.056,000,00, contra R\$ 477.443.000,00 que estava planejado. Houve uma mudança significativa da execução financeira relacionada às ações frente ao que estava planejado no PPA. Também são apontadas as fontes de recursos de cada ação. Basicamente, a Secretaria da Educação utiliza-se de recursos próprios que são aqueles oriundos dos impostos municipais e transferências das cotas partes dos

impostos estaduais, além do Fundo de Participação do Município repassado pela União; dos recursos do Fundeb, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; e recursos de convênios firmados junto ao Estado e União.

Quadro 5. Demonstrativo dos Valores Previstos e Executados (em R\$ 1.000) das ações dos Programas da Secretaria da Educação, período 2010-2013.

Nº e Nome do Programa	Nº da Ação e fonte de recursos	Nome ação	Previsto PPA	Executado	Variação Nominal	IEID
Programa 05: Universalização do Ensino	2008	Ensino básico	355.071	446.620	91.549	1,26
	Recursos próprios e fundeb.					
	2009	Transferências para entidade conveniada	26.173	32.289	6.116	1,23
	Recursos próprios					
	2011	Formação continuada	6.999	3.642	-3.357	0,52
	Recursos próprios					
Programa 06: Apoio aos programas educacionais	2012	Transporte alunos do ensino fundamental	10.300	33.042	22.742	3,21
	Recursos convênio do Estado, e próprios.					
	2013	Transporte de alunos do ensino médio	35	19	-16	0,54
	Recursos convênio Estado e próprios.					
	2014	Alimentação Escolar – fundamental	12.536	17.604	5.086	1,40
	Recursos convênio					

		federal, estadual e próprios				
	2016	Alimentação escolar – infantil	1.880	2.446	566	1,30
	Recursos convênio federal, estadual e próprios					
	2017	Alimentação escolar – creches	656	3.479	2.823	5,30
	Recursos convênio federal, estadual e próprios					
	2018	Alimentação escolar – jovens e adultos	706	1.627	921	2,30
	Recursos convênio federal e estadual.					
	2019	Alimentação escolar- ensino médio	1.987	5.142	3.155	2,59
	Recursos convênio federal e estadual					
Programa 07: Construção e ampliação	1002	Construção/ampliação de unidades escolares e administrativas.	61.100	9.560	-51.450	0,16
	Recursos próprios.					
	1038	Aquisição de imóveis	0	1.586	1586	Prejudicado
	Recursos próprios.					
Valores totais			477.443	557.056		

Fonte: Plano Plurianual e Balanços da Prefeitura Municipal de Bauru, período 2010-2013.

As ações de números 2008 e 2009 foram as que mais se mantiveram, no aspecto financeiro ao planejado, mas ainda assim apresentaram grandes variações nominais. De maneira geral todas outras ações apresentaram expressivas variações destacando as ações 1038 e 2017. Importante observar que a ação 1038 não estava nem ao menos prevista no PPA e foi implementada posteriormente.

Levando em conta a metodologia já apresentada as ações selecionadas para análise são as de número 2008, 2011, 2012, 2014, 2017, 2019, 1002 e 1038.

A ação 2008, denominada ensino básico refere-se aos dispêndios efetuados com a folha de pagamento, vale-compras e planos de saúde dos servidores da respectiva secretaria, manutenção e reformas, e outros, sendo o primeiro a principal despesa.

A ação 2011, denominada formação continuada, refere-se à formação dos servidores da educação municipal, sobretudo daqueles envolvidos diretamente no campo pedagógico, tais como: professores, diretores e coordenadores pedagógicos. As principais despesas estão centradas na contratação de cursos, palestras e seminários.

A ação 2012, denominada transportes de alunos do ensino fundamental, tem como objetivo o transporte de alunos matriculados no ensino fundamental da rede municipal e estadual da proximidade de suas casas até às escolas em que estudam.

As ações 2014, 2017 e 2019, denominadas respectivamente alimentação escolar fundamental, alimentação escolar creches e alimentação escolar ensino médio, estão todas voltadas ao atendimento do fornecimento de merenda aos alunos da rede municipal e estadual, conforme o grau em que estão matriculados.

A ação 1002, denominada construção e ampliação de unidades escolares e administrativas, referem-se às ampliações das unidades existentes ou novas construções.

E por último a ação 1038, denominada aquisição de imóveis, refere-se a uma ação que não existia inicialmente no PPA, e foi introduzida posteriormente. Esta

ação tem como objetivo único a aquisição de imóvel para a área administrativa da secretaria.

Primeiramente, cabe destacar que foram apontados pela secretária da Educação, e confirmado pelo controlador do Município que as ações de números 2014, 2016, 2017, 2018 e 2019, todas referentes à alimentação escolar tiveram seus valores aumentados, exclusivamente por conta dos aumentos de repasses estaduais e federais, acontecidos a partir do ano de 2010. Ou seja, esse incremento dos repasses às prefeituras dos Municípios, tratou-se de uma decisão política do Estado e da União, em virtude, dentre outras, de pressão das autoridades locais. Em suma, como já dito na metodologia, trata-se de uma condição externa, cuja execução depende exclusivamente de outro ente governamental. Sendo uma variável exógena, excluiu-se da análise.

Restaram, então para averiguar as seguintes ações: 2008, 2011, 2012, 1002 e 1038.

Dentre estas cinco ações analisadas, foi verificado junto aos próprios atores que formularam o PPA, que apenas para a ação 2012 (transporte de alunos do ensino fundamental) fixou-se nas peças orçamentárias um valor extremamente equivocado, em função de erro nos cálculos cometido pelos técnicos, pois tão somente foi computado para fins de receitas e despesas tão somente os valores do tesouro municipal, esquecendo-se dos valores advindos do governo estadual e federal.

Nas demais ações, 2008, 2011, 1002 e 1038, observou-se, junto à secretaria da educação, que as diferenças existentes foram em decorrência de novas situações demandadas por vários atores que acabaram sendo atendidas.

5. RESULTADOS DA PESQUISA E DISCUSSÃO.

Foram aplicados 3 modelos de questionários (presentes no anexo deste trabalho) para 13 entrevistados a fim de responder às questões propostas nos objetivos deste trabalho.

O primeiro questionário (questionário 1) teve como objetivo verificar quais as razões das diferenças entre as ações planejadas e executadas, como também verificar, na visão desses, quem são os atores presentes na rede de políticas, como estão posicionados, como também outras características da rede.

O questionário 1 foi aplicado para a representante responsável pela secretária da educação, como também pela diretora do departamento de ensino, a qual foi a principal gestora técnica da montagem das peças orçamentárias, como, também, no acompanhamento da execução das ações. Constatou-se o seguinte:

- O planejamento das ações contidas no PPA teve participação apenas do gabinete da secretaria da educação, dos servidores de cargo de direção da secretaria da educação (corpo burocrático), e de técnicos da secretaria de economia e finanças.

- Posteriormente, durante a fase da execução das ações contidas no PPA, foi comum a existência de novas demandas que não estavam previstas.

Dentre as diferenças coletadas e selecionadas pela pesquisa documental entre o planejamento e a execução das ações, os gestores apontaram as seguintes razões pelos fatos constatados:

- o aumento da folha de pagamento aconteceu em função de pressão do corpo burocrático, poder legislativo, e um pouco do sindicato dos servidores. Essa pressão resultou em melhorias salariais que esteve vinculado ao novo Plano de

Cargos e salários em que o governo realizou. De fato, segundo a secretária da educação havia uma demanda antiga quanto a melhores condições salariais aos profissionais da área, que acabou encontrando respaldo e apoio de outros setores da sociedade, culminando em ganhos expressivos no referido pleito.

- a redução com gastos em cursos, palestras e outros decorreu em função de realocação de recursos desta ação para a ação referente à folha de pagamentos. De fato, houve, segundo a representante do Departamento do Ensino, a necessidade de transferência de créditos orçamentários desta ação para a ação relacionada à folha de pagamento, uma vez que aqueles valores, a princípio, fixados deixaram de ser suficientes para atender à nova realidade com a conquista dos aumentos salariais. A diretora ainda mencionou, que mesmo, havendo melhorias nas receitas, não foi possível deixar de diminuir tais créditos orçamentários.

- o aumento com gastos em relação à ação destinada ao transporte de alunos aconteceu por erro da fixação correta da despesa por parte dos técnicos no momento da elaboração do PPA.

- a diminuição dos gastos referente à construção de novas unidades educacionais aconteceu em virtude de realocação de recursos para a ação referente à folha de pagamento, como também para o aumento de gastos relacionados a reforma de escolas a fim de adaptá-las, principalmente em virtude de atender a uma demanda crescente na educação Infantil que vinha sendo pressionada por ordens judiciais e, especialmente por pressão do Ministério Público.

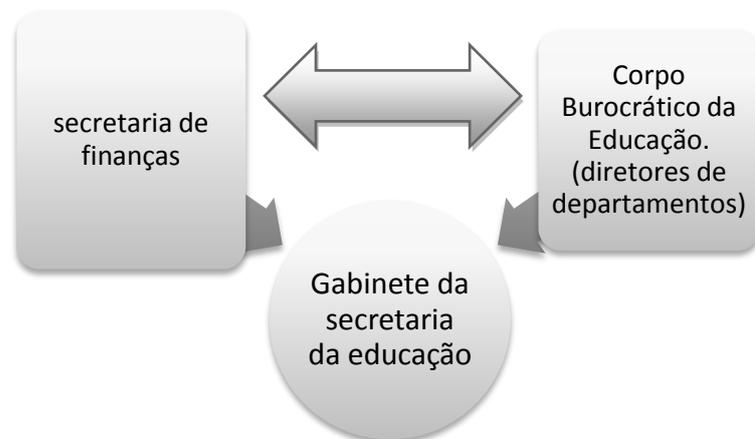
- a aquisição de prédio para implantação da área administrativa da educação, que não constava no PPA aconteceu em virtude de pressão do gabinete do prefeito, como também do poder legislativo.

Assim, conforme os itens acima, conclui-se, em virtude da aplicação do questionário 1, que das 5 diferenças apontadas, apenas uma, item c, aconteceu em virtude de erro material do planejamento. Os demais itens foram modificados por conta de um reequacionamento das ações, haja vista que novas demandas, ou demandas não conhecidas, surgiram em virtude da presença de atores que pressionaram a secretaria a executar as ações diferentemente do que se planejou.

Ou seja, dos dados coletados, 80% sofreram alterações direta ou indiretamente em virtude de demandas de atores presentes na rede de política local.

Quanto às informações coletadas a fim de verificar a estrutura de rede de política na área educacional, conforme, respostas dos questionários 1 e 2, obtiveram-se três estruturas: a primeira no momento em que se elabora o PPA, a segunda no momento que ocorre a execução das ações e a terceira que mostra apenas as governanças ou atores que de fato tem poder de influenciar as decisões finais, conforme as figuras 7, 8 e 9.

Figura 7. Desenho dos atores envolvidos no planejamento da política pública na área educacional durante a elaboração do PPA.



Fonte: elaborado pelo próprio autor.

Conforme se observa na figura 7, para fins da elaboração do planejamento do PPA, a Secretaria da Educação foi abastecida com as informações advindas da Secretaria de Finanças e dos diretores dos diversos departamentos da referida secretaria (corpo burocrático), que se somaram às informações do próprio gabinete da secretaria da educação. Nesta fase não houve dificuldades no acordo das ações, cuja decisão final ficou sempre a cargo da secretaria da educação.

Através dos resultados obtidos na aplicação dos questionários 1 e 2, foi verificado que não houve preocupação ou vontade por parte da secretaria de incluir novos atores no planejamento das ações, como também não existiu pressão de ator algum para participar do mesmo. O orçamento participativo iniciou-se no município de Bauru em 2009, conforme informações da Secretária de Economia e Finanças, após a elaboração do PPA 2010-2013, ficando, assim, restrito aos orçamentos anuais subsequentes. Já na elaboração do PPA 2014-2017, houve tempo e condições de inserir demandas advindas do orçamento participativo.

Assim, conclui-se que poucos atores participaram do planejamento das ações elaboradas pela secretaria da educação, o que demonstra uma alta concentração de poder nesta fase da política pública, o que denota, nesta fase o seu caráter elitista. Apesar de existir outras governanças, cujo principal recurso é o do conhecimento, essas não foram tratadas como tal, e sim ignoradas nesta fase. Há uma tendência de se achar que todas as informações já são conhecidas.

Mas, levando em conta os resultados apurados pelos questionários 1 e 2, observou-se que no dia a dia da secretaria, um maior número de atores, isoladamente, ou de forma articulada pressionam a secretaria para a execução de ações que haviam previsão ou não no orçamento vigente. Os atores que foram elencados como atores presentes de forma mais rotineira ou com algum grau de influencia na tomada de decisões durante a execução dos orçamentos de forma rotineira foram: o ministério público, o poder judiciário, a mídia, o conselho tutelar, o conselho da educação, o poder legislativo, o gabinete do prefeito, o sindicato dos servidores, o próprio corpo burocrático da secretaria, associação de bairros, membros do orçamento participativo, a secretaria de economia e finanças do município e a população em geral.

A Secretaria da Educação é o órgão do poder executivo do município de Bauru, responsável em oferecer o ensino infantil e fundamental, conforme já bastante elucidado neste trabalho. Como já descrito, foram entrevistadas a secretária da educação e a diretora do departamento de ensino.

Outro ator é o Ministério Público, o qual é um órgão de Estado que atua na defesa da ordem jurídica e fiscaliza o cumprimento da lei no país. Entre as diversas áreas de atuação do Ministério Público, há a promotoria que cuida dos assuntos da

infância e juventude, que trata dos direitos à vida, à saúde, educação e outros das crianças e jovens do Brasil.

No município de Bauru existe um promotor da infância e juventude, o qual foi entrevistado para realização desta pesquisa. A sua força pode ser caracterizada pelo poder legal o qual é revestida, uma vez que pode dar encaminhamento ao poder judiciário de solicitação de abertura de ação contra aquele que não acordou ou acatou a sua solicitação. O não cumprimento de um pedido do promotor poderá ensejar em uma abertura de inquérito civil, como também da promoção de uma ação civil pública. Por isso existe um razoável temor por parte do chefe do poder executivo ou secretários quanto às determinações deste órgão. Diante disso, pode-se considerar que o Ministério Público se vale do seu conhecimento legal para persuadir outros atores presentes na rede, para que priorizem ou apoiem políticas públicas que vão ao encontro dos direitos dos cidadãos.

Já o Poder Judiciário, representado, principalmente pelo juiz da vara do direito da infância e juventude, atua na rede da educação municipal, juntamente com o ministério público, no intuito de garantir vagas e boas condições de estudo conforme estabeleceu a Constituição de 1988. Ao Juizado da Infância e da Juventude compete a prestação jurisdicional à criança e ao adolescente e o cumprimento do Estatuto da criança e do adolescente. Cabe, pois, ao Juiz da Infância e Juventude, processar e julgar causas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente e na legislação complementar, inclusive as relativas a infrações penais cometidas por menores de 18 (dezoito) anos, além de questões cíveis em geral, inclusive as pertinentes a registros públicos, desde que concernentes a soluções de situações irregulares em que se encontra a criança e o adolescente interessado.

Não foi possível realizar a entrevista com o juiz responsável por essa vara na cidade de Bauru. Então, o procurador geral do município de Bauru, o qual possui um contato mais estreito com o poder judiciário respondeu ao questionário 2 e prestou outras informações relevantes para esse trabalho. Outras informações foram acrescentadas pelo promotor público.

De qualquer maneira, observou-se que o juiz manda cumprir as suas ordens. No âmbito da educação municipal de Bauru, averiguou-se que a maior parte das ações refere-se a proteção das crianças que não conseguem vagas nas

escolas. Normalmente são ações em que o Ministério Público representou, cabendo à secretaria da Educação acatar a decisão. Apesar do poderio legal do Judiciário, não há uma inter-relação frequente com a Secretaria da Educação. Verificou-se, também que as relações com o poder judiciário se revestem de mais formalidade que do ministério público.

Por sua vez o Conselho Tutelar é um órgão que foi concebido e instituído pelo Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) e tem como objetivo principal ser o guardião dos direitos dos direitos das crianças e adolescentes, o que leva, sobretudo, ao direito de vagas nas escolas do governo. O artigo 131 do ECA traz a sua definição e o seu papel.

Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo não, jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos das criança e adolescente, definidos nesta lei.

Conforme explica Polizelli e Amaral (2008), permanente tem o sentido de duradouro e ininterrupto; autônomo significa independência, livre para tomar decisões, pois não está submetido hierarquicamente a nenhum outro órgão; e não jurisdicional significa que o órgão não pertence ao Poder Judiciário, suas funções são de caráter administrativo.

Ficou também estabelecido pelo ECA em seu artigo 132 que cada município terá, no mínimo, um conselho tutelar, composto por 5 membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos. Caberá ao Município arcar com as despesas de custeio e pessoal.

Em Bauru, há dois Conselhos Tutelares, sendo que uma das presidentas foi a entrevistada. Observou-se que o poder institucional do conselho é relativamente fraco, no que pese sua importância na sociedade, pois apenas intermedeia os direitos requisitados às crianças junto aos órgãos públicos e privados, como escolas, hospitais, ministério público, etc., sem todavia, possuir algum poder de mando.

No município de Bauru, os conselhos tendem a uma aproximação física muito grande com o poder executivo, pois são custeados pela Municipalidade, ocupando salas dentro da Secretaria do Bem Estar Social, além do que seus membros recebem seus proventos com recursos advindos do tesouro municipal. No

âmbito da rede de política a qual se analisa, observa-se fraco o poder deste órgão quanto a influenciar tomadas de decisões na área da educação municipal, uma vez que não possui, diretamente, nenhum recurso capaz de pressionar ou convencer o ator da rede que toma as decisões.

Outro ator presente na rede é o Conselho Municipal da Educação. A criação do Conselho Municipal de Educação respalda-se legalmente na Constituição Federal de 1998, na LDB nº 9394/96, no Plano Nacional de Educação, Lei 10.172 de 09/01/01, bem como nos princípios da gestão democrática e participativa do ensino público, com funções normativa, consultiva, deliberativa e fiscalizadora. Define-se como órgão normativo, com a responsabilidade de representar os diferentes segmentos sociais, como expressão da vontade da sociedade, na formulação das políticas e nas decisões dos dirigentes.

O Conselho Municipal de Educação, de acordo com a Lei Municipal nº 5.335, de 07 de janeiro de 2.008 é composto de 26 membros titulares e 26 suplentes, a saber:

- 02 (dois) representantes da Secretaria Municipal da Educação;
- 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde;
- 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Cultura;
- 02 (dois) representantes das Associações de Moradores;
- 06 (seis) representantes das Associações de Pais e Mestres;
- 04 (quatro) representantes dos Sindicatos dos Professores;
- 02 (dois) representantes da Diretoria Regional de Ensino;
- 02 (dois) representantes das Escolas de Ensino Superior;
- 02 (dois) representantes do Corpo Discente;
- 01 (um) representante do Conselho Municipal da Pessoa Deficiente;
- 01 (um) representante da Associação das Entidades de Assistência e Promoção Social;
- 02 (dois) representantes dos Servidores de Apoio da Secretaria Municipal da Educação.

O artigo 3º da referida Lei Municipal estabelece as atribuições do conselho:

Art. 3º - São atribuições do Conselho Municipal de Educação:
I - Participar da supervisão das escolas públicas municipais de educação infantil, de ensino fundamental e outras de competência da Secretaria Municipal de Educação;
II - Discutir os problemas de Educação suscitados pela população;
III - Promover seminários, debates e plenários sobre assuntos relativos à educação;

- IV - Emitir, no âmbito de sua competência, pareceres sobre questões educacionais que lhe sejam submetidas;
- V - Requerer e fazer indicações à Prefeitura e à Câmara Municipal;
- VI - Opinar sobre a aplicação, o funcionamento e a implementação de inovações educacionais e formas não convencionais de educação, em caráter de experiência pedagógica;
- VII - Fiscalizar a aplicação de recursos provenientes do Município, do Estado, da União ou de outras fontes destinados à educação;
- VIII - Participar da elaboração do Plano Municipal da Educação;
- IX - Fiscalizar a execução do Plano Municipal da Educação;
- X - Realizar em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação, a cada dois anos, o Fórum Municipal de Educação;
- XI - Elaborar ou modificar seu regimento interno.

Conforme, pode ser observado, o conselho discute, emite pareceres, faz indicações, opina e fiscaliza, ou seja, a sua atribuição tem um caráter meramente consultivo, não há poder de deliberação alguma.

A entrevistada foi a presidente do conselho no ano 2011-2012, a qual afirmou, entre outras questões a pouca ou nenhuma participação do conselho na elaboração do PPA, ou na execução orçamentária na Secretaria Municipal da Educação. Tal fato pode ser afirmado e enriquecido, conforme citação abaixo.

O desafio a ser enfrentado pelos conselhos diz respeito à sua própria democratização que envolve a representatividade dos conselheiros, o seu enraizamento com suas bases sociais na prestação de contas de suas atividades, na capacidade da sociedade civil de se organizar autonomamente, mantendo o vínculo com os conselhos, evitando nesse caso a sua transformação em meros órgãos burocráticos para o cumprimento das leis vigentes. (Totor e Chaia, 2002, p. 84)

Outro ator da rede é o gabinete do Prefeito é um órgão plenamente político dentro do poder executivo, o qual estabelece relações com vários outros atores. No caso do Município de Bauru, há um chefe de gabinete o qual verifica os assuntos mais pertinentes na esfera política a serem repassados ao prefeito. Para a realização deste trabalho, o próprio prefeito foi o entrevistado, respondendo aos questionários 2 e posteriormente ao 3. Verificou-se que em relação à educação municipal, o prefeito faz solicitações à Secretaria da Educação de pedidos que ele

recebe de outros atores e que venha atribuir importância. Tratando-se do chefe do executivo, dificilmente seus pedidos não serão atendidos.

Já o Poder Legislativo municipal representado pela Câmara Municipal é outro ator presente na rede estudada. A Câmara tem funções legislativas, atribuições para fiscalizar e assessorar o Executivo, competência para organizar e dirigir os seus serviços internos, elaborar leis sobre todas as matérias de competência do Município, respeitadas as reservas constitucionais do Estado e União.

O art. 29 da Constituição Federal determina que o número de Vereadores deve ser proporcional à população do Município, mas fixa os parâmetros. Em Bauru há 17 vereadores, e o presidente da Câmara no período 2010-2012 foi o entrevistado para esta pesquisa.

No que diz respeito à rede de política da educação municipal, o legislativo pode, tanto solicitar ao executivo uma série de reivindicações advindas da população, ou dos próprios vereadores, como também legislar. Existe na Câmara uma comissão específica que trata dos assuntos educacionais. O grau de dependência do poder executivo em relação ao legislativo é bastante significativa, assim as reivindicações advindas da Câmara Municipal tendem a ser contempladas, principalmente quando pertencentes à base aliada do prefeito.

Outro ator presente na rede analisada é a mídia, um ator importante na esfera política e na atuação da administração pública. A mídia pode pressionar o governo municipal ao expor que há necessidades de mais escolas, mais professores, material pedagógico e outros. Muitos atores procuram a imprensa para denunciar uma situação entendida como, no mínimo, preocupante. Quando destaca alguma reportagem, principalmente, ao mostrar algum problema, há uma repercussão muito grande em toda a rede.

No município de Bauru, havia apenas um jornal diário impresso relevante, no período pesquisado, 2009-2013, conseguindo, por muitas vezes, pautar as principais discussões sobre os problemas da cidade. Desta forma, entrevistou-se o principal jornalista que cobria a área da política local. Verificou-se que apesar de não existir uma relação interpessoal, o jornal por si só, pode influenciar as decisões da

secretaria da educação, uma vez que, expõe publicamente o responsável diante de algum problema. De alguma forma, normalmente, já são fatos sabidos pelo gestor público, mas com a intervenção da mídia, cria-se uma necessidade de apressar a solução. A relação mais forte ou mais frequente deste jornal acontece com o gabinete do prefeito, mas de forma informal.

Já o sindicato dos servidores do município de Bauru foi outro ator presente na rede. Como se sabe, o sindicato é uma agremiação fundada para a defesa comum dos interesses de seus aderentes. Os tipos mais comuns de sindicatos são os representantes de categorias profissionais, conhecidos como sindicatos laborais ou de trabalhadores, e de classes econômicas, conhecidos como sindicatos patronais ou empresariais. Foram entrevistados dois diretores do sindicato. Verificou-se que as demandas junto à Secretaria da Educação focam na melhoria dos salários e das condições de trabalho dos servidores da referida pasta. Como a Secretaria da Educação está distribuída em mais de oitenta prédios pela cidade, o sindicato tem dificuldade em articular e reunir os servidores da área educacional. Não conseguem exercer tanta pressão na secretaria, entretanto, se alinham com vereadores para aglutinar forças.

Outro ator presente na rede é o corpo burocrático. Refere-se, principalmente, àqueles funcionários mais influentes da estrutura governamental. São aqueles que normalmente estão embutidos de função gerencial. No âmbito da secretaria da educação são compostos, sobretudo, por servidores de carreira que ocupam cargos de diretores e coordenadores da área. Apesar de fazer parte da secretaria da educação, destacam-se por ser caracterizado como um grupo interno da administração que está sempre em busca de privilégios financeiros e outros, independentemente dos objetivos das políticas públicas implementadas. Pode-se dizer que há uma demanda privada permanente e muitas vezes conflituosa com o próprio gabinete da secretaria da educação. Foram entrevistadas duas diretoras da secretaria da educação. Verificou-se que o conhecimento operacional da máquina administrativa atribui lhes muito poder frente a tantos outros atores, além de ficarem presentes por muitos anos em tais cargos. O fato de serem servidores de carreira e de gozar estabilidade também ajuda nas articulações políticas.

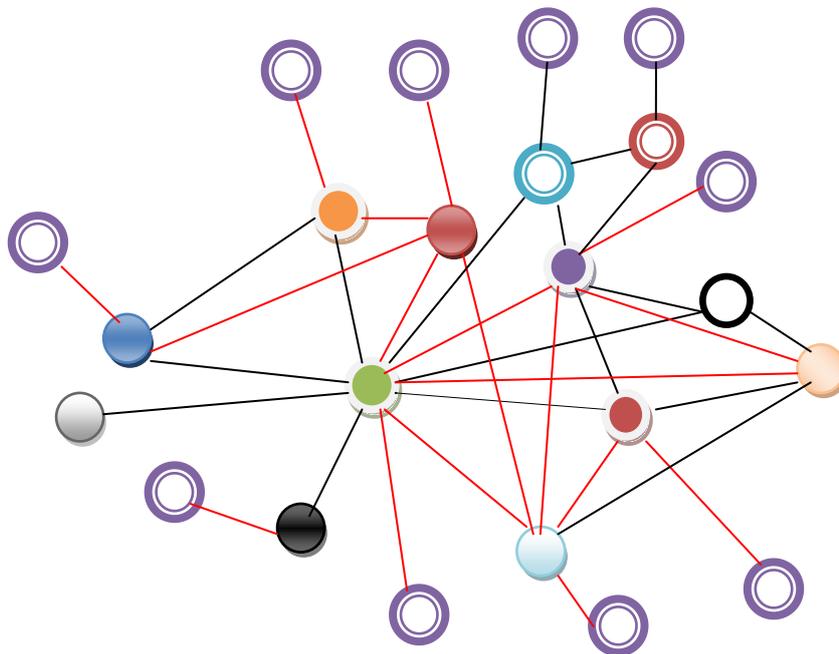
Também foi verificada na rede a presença da associação de bairro ou associação de moradores. É um tipo de associação criada por moradores de qualquer bairro de qualquer cidade do território nacional. Tem como objetivo verificar os problemas de segurança, educacionais, de saúde e outros que ocorrem no bairro, e propor ações, normalmente, junto ao governo local para que tome as devidas providências. Foi entrevistado o presidente das associações de bairros o qual demonstrou que cada associação solicita ao vereador que representa aquele bairro ou região as suas demandas.

Por sua vez os conselheiros do orçamento participativo representam outro ator presente na rede. O orçamento participativo é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. No município de Bauru, acontece anualmente as reuniões em 12 regiões diferentes da cidade. Quem organiza é a Secretaria das Administrações Regionais, e o próprio secretário desta pasta foi o entrevistado. Verificou-se que a população é apenas consultada, pois as demandas formuladas e apresentadas pelos delegados de cada região são levadas ao conhecimento do Poder Executivo para, se possível, serem incluídas nas peças de planejamento.

E por último, a Secretaria de Economia e Finanças Municipal, órgão que estabelece as previsões orçamentárias e a execução dos pagamentos das ações executadas por todas as secretarias. Nesta secretaria foi entrevistado o técnico responsável pela elaboração e execução orçamentária, pois é quem esteve mais próximo da relação institucional junto à Secretaria da Educação.

Com a aplicação do questionário 2 e 3 foi possível a obtenção da arquitetura da rede de política na área da educação municipal que se estabeleceu em Bauru, no período 2010-2013, conforme se verifica na figura 8.

Figura 8: Arquitetura da rede de políticas públicas na área da educação municipal de Bauru verificada no período 2010 a 2013.



[---] – as conexões em vermelho significam alta frequência relacional entre os atores.

[---] – as conexões em preto significam baixa frequência relacional entre os atores.

- Onde:
- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| = Secretaria da Educação; | = Poder Legislativo |
| = Poder Judiciário; | = mídia |
| = Ministério Público; | = sindicato dos servidores |
| = Gabinete do Prefeito | = Conselho tutelar. |
| = população em geral. | = associação de bairros |
| = corpo burocrático. | = conselho mun. educação |
| = Secretaria de Finanças | = orçamento participativo |

Fonte: elaborada pelo próprio autor.

As conexões com linhas vermelhas significam que há uma alta frequência relacional, enquanto as de linhas pretas são caracterizadas por baixa frequência. A distância entre os atores não revela nenhum tipo de menor ou maior proximidade espacial, mesmo porque todos se encontram dentro do Município de Bauru.

Através dos resultados da aplicação dos questionários foi possível responder aos objetivos específicos deste trabalho que é o de mostrar as principais diferenças e a natureza das ações que sofreram alterações entre o que foi planejado no P.P.A. 2010/2013, e o que de fato foi executado na secretaria municipal da Educação de Bauru, além de possibilitar a construção dos desenhos das redes, assim como verificar sua tipologia, graus de centralidade, proximidade, intermediação e frequência entre os atores. Verificou-se, também, quais condições, levando em conta a rede de política, que facilitaram a determinados atores vantagens de sobrepor suas demandas àquilo que estava, *ex ante*, planejado.

A primeira análise refere-se a relação da secretaria da educação com os demais atores na rede sob os aspectos do grau de centralidade na rede, centralidade de proximidade e centralidade de intermediação.

Quanto ao grau de centralidade, através da observação da figura 8, o ator que mais possui conexões é a própria secretaria da educação, num total de doze (12); portanto pode-se dizer que ela possui a maior centralidade de grau na rede de política pública educacional municipal. Tal fato, segundo as próprias respostas do questionário 2, acontece pela facilidade encontrada pelos atores em estabelecer conexões diretas com o centro de poder na área educacional, reconhecido por todos os atores da respectiva rede. Neste ponto, cabe ressaltar que a população em geral, embora consiga acessar a secretaria da educação, muitas vezes, ela não tem a sua demanda atendida, o que a leva a procurar outra autoridade (ator).

Quanto à centralidade de proximidade pode-se verificar na figura 8 que a secretaria da educação tem a maior centralidade na rede, e quase todos os demais atores têm condições muito semelhantes no deslocamento de um elo para outro. A única exceção encontrada está na posição representada pela associação de bairro, que procura o poder legislativo para intermediar os seus interesses junto à secretaria da educação. Entretanto alguns atores tem uma alta frequência junto ao centro do

poder, cujas conexões estão representadas por linhas vermelhas, enquanto outros estão conectados por linhas pretas, o que significa de apesar de conseguirem fazer uma relação direta, fazem com pouca frequência.

Cabe mais uma vez mencionar a figura da população presente na rede. Praticamente todos os atores da rede são pressionados pela população, que por sua vez vão pressionar o centro do poder para a resolução das variadas demandas.

E por último, quanto à centralidade de intermediação, através da figura 10, verifica-se que a própria secretaria da educação é quem mais consegue intermediar junto a outros atores, num total de onze. Há oito (8) intermediações realizadas pelo poder legislativo, e cinco (5) intermediações realizadas tanto pelo ministério público, mídia, corpo burocrático e gabinete do prefeito.

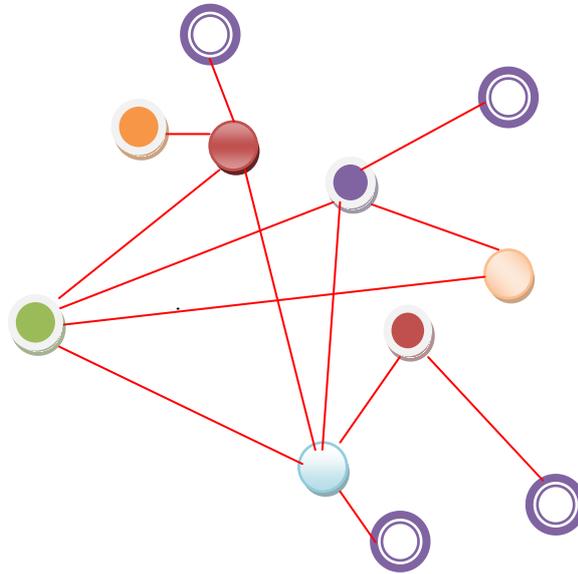
Os atores que possuem uma relação direta e com alta frequência com a secretaria da educação são o gabinete do prefeito, o poder legislativo, o corpo burocrático, o ministério público e a população geral. Desses, vale destacar que o poder legislativo possui uma relação com frequência alta com o corpo burocrático e o gabinete do prefeito.

Assim, quanto à arquitetura da rede de política da educação municipal de Bauru, conclui-se que a secretaria se apresenta na rede com alto grau de centralidade, com alta centralidade de proximidade e com alta centralidade de intermediação.

Em outra análise, quanto à tipologia da rede, verificou-se que ao contrário do desenho através da figura 7, que tem um tipo elitista, a figura 8, se apresenta, a princípio como uma rede mais participativa, havendo vários atores, que respondem por importantes órgãos representativos, e inclusive com participação direta da população, em geral.

Entretanto, quando se leva em conta os atores que realmente, compartilham o poder, e que podem ser de fato chamados de governanças, verifica-se novamente uma rede elitista. Levando em conta, aqueles atores que têm uma relação direta com alta frequência, e que conseguiram influenciar as decisões da secretaria da educação encontram-se uma rede representada pela Figura 9.

Figura 9: Arquitetura da rede de políticas públicas na área da educação municipal de Bauru verificada no período 2010 a 2013, com base apenas nas governanças.



Onde:

= Secretaria da Educação;	= Poder Legislativo
= Ministério Público;	= Poder Judiciário
= Gabinete do Prefeito	= Corpo burocrático
= População em geral.	

Fonte: elaborada pelo próprio autor.

Através da figura 9 verifica-se que a secretaria da educação é influenciada efetivamente pelo poder legislativo, gabinete do prefeito, corpo burocrático e ministério público os quais têm uma alta frequência com a secretaria da educação e que por conseguinte foram os responsáveis pelas mudanças mais substanciais analisadas neste trabalho.

O corpo burocrático, que conseguiu modificar com maior grau o que estava planejado no PPA sob o aspecto financeiro, devido ao aumento salarial conquistado

no período analisado, possui na rede uma posição bastante privilegiada. As maiores altas de salários aconteceram nas carreiras dos diretores de escolas e de divisões ou departamentos da secretaria. Muitos desses servidores passaram de um salário médio de cinco mil reais no ano de 2009 para oito a dez mil reais em 2013, conforme dados fornecidos pela secretaria da administração do município de Bauru.

O corpo burocrático possui uma alta frequência com o centro do poder e com o poder legislativo, que é o segundo ator com maior reputação na rede. Nos comentários realizados nos questionários dirigidos à representante da secretaria da educação e ao poder legislativo ficou claro que as informações, vale dizer, o conhecimento do serviço que esse ator possui, além de sua permanência por vários anos na administração dá a ele uma força muito grande de articulação e pressão na rede.

Por sua vez, o Poder Legislativo com seu alto grau de intermediação e com frequência alta com o centro do poder e o gabinete do prefeito conquistou na rede uma posição que lhe confere bastante força também. De fato, conseguiu através da pressão impor a compra de um prédio da antiga Rede Ferroviária Noroeste de Bauru para a secretaria da educação, como também articulou junto com o corpo burocrático para com o aumento de salários para os profissionais da educação.

Já o Gabinete do Prefeito apresentou também alto grau de intermediação com frequência alta com a secretaria da educação e o poder legislativo, oferecendo-lhe condições de influenciar as decisões tomadas pela secretaria. Cabe lembrar que a compra do prédio da rede ferroviária teve influência também do gabinete.

E por fim o Ministério Público que tem uma relação direta com a secretaria da educação, o gabinete do prefeito, e o poder judiciário, além de uma alta frequência com tais atores. Esta característica acabou dando uma força de pressão significativa na rede, que de fato, aconteceu quando forçou a secretaria da educação a aumentar o número de vagas num período de tempo mais curto que se planejava no PPA. Tal situação levou a secretaria da educação a investir mais na reforma do que na construção de escolas, conforme estava planejado. A própria secretária da educação informou que teve que escolher uma alternativa que produzisse resultados mais rápidos.

A fim de fortalecer e pressionar ainda mais a Secretaria da Educação, o ministério público recorre ao poder judiciário para que esse ofereça ordens judiciais a fim de que suas solicitações sejam atendidas prontamente.

Mesmo com a existência de tantos outros atores na rede, as regras do jogo ainda estão carregadas de uma cultura política que tem o poder concentrado nas mãos de poucos. O poder executivo se apresenta com um poder muito concentrado e elevado, resultando em poucos espaços para que outros atores coparticipem nas tomadas de decisões. O aspecto positivo é a presença do ministério público aliado ao poder judiciário que denota ao menos a presença de uma governança que apareceu após a Constituição de 1988, e que ganhou força ao longo dos anos.

Cabe ainda ressaltar que apesar do arranjo institucional verificado na figura 9 apresentar pouca alternância à velha política, a presença do ministério público mostra que há uma evolução nas regras do jogo. A cultura política é avessa às novas possibilidades de outros arranjos, mas mesmo de forma pequena e lenta as modificações acontecem.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas implementadas no Brasil carecem de um estudo mais aprofundado para diagnosticar as razões pelas quais muitas ações que chegam a fazer parte da agenda política e inclusive contemplada pelo Plano Plurianual não conseguem ser realizadas parcial ou integralmente.

É senso comum ouvir que as peças orçamentárias no Brasil são meras obras de ficção, pois muito que ali está previsto acaba não se realizando. Entretanto, pouco se sabe sobre as principais razões que levam a tal fato.

O estudo a respeito do referencial teórico sobre este tema, realizado neste trabalho, mostrou que diferentes variáveis podem explicar esse descompasso, tais como: erros na formulação das propostas, contingenciamento das despesas, não realização de receitas, pressão de atores presentes na sociedade, etc.

A maioria das razões apresentadas tem como característica um fator mais de ordem gerencial (micro) ou econômico (macro); ou seja, pode deixar de ocorrer quando sanado o problema mediante uma avaliação e sua correção no âmbito local, normalmente de ordem técnica, ou mediante o restabelecimento de um cenário positivo da economia.

Já a explicação que se tem como a pressão dos atores sobre o governo central traz uma prática que tem características de ordem política e, por conseguinte permanente. As governanças que estão estabelecidas podem se alterar na arquitetura das redes, ou até mesmo, algumas serem suprimidas e outras introduzidas, entretanto as articulações e as pressões na tomada de decisões tendem a continuar.

Assim, importante é entender a abordagem do ciclo das políticas públicas a fim de ficar transparente como acontece a escolha das demandas que entrarão na agenda política do governo, e posteriormente como essas políticas públicas serão planejadas para fazerem parte do Plano Plurianual.

O envolvimento de diversos atores demandando diferentes ações junto ao governo pressupõe um verdadeiro jogo no qual o governo necessita atender ao menos aqueles que entende ser importante para a governabilidade. Ou seja, diante da pressão de diferentes governanças, o governo tende a se juntar com aquelas que mais o apoiam e o sustentam no poder.

Nos governos mais democráticos percebe-se que o governo central deu lugar às governanças. Ou seja, faz parte da democracia que outras organizações entre os quais, os poderes legislativos e judiciários, o ministério público, a imprensa, os conselhos, o próprio corpo burocrático estatal, e outros interfiram na tomada de decisões ou poder junto ao Chefe Executivo.

Como essas governanças passam a jogar este jogo, ou seja, que regras institucionais formais ou não irão prevalecer na tomada de decisão final, passa a ser um ponto primordial que poderá responder a uma série de questionamentos, principalmente no campo socioeconômico. Para conhecer melhor, ou tomar consciência de como acontece essas relações entre essas governanças, pode-se utilizar como ferramenta a abordagem da teoria das redes de políticas públicas. Essa abordagem traz alguns importantes elementos no estudo das relações que se estabelecem entre os atores pertencentes à determinada rede. Primeiramente, o próprio desenho que se constrói da rede, o qual traz uma materialização ou visualização das relações e com isso facilita a sua análise. Há, também, a demonstração da qualidade e quantidade dessas relações, que em resumo, são definidas através do grau de centralidade, da centralidade de proximidade e centralidade de intermediação.

No estudo realizado, tomou-se como estudo de caso a Secretaria da Educação do Município de Bauru. Observou-se que houve um razoável descompasso entre aquilo que foi planejado e o que, de fato, foi executado no período 2009-2013. De cinco ações que mais representaram diferenças mais significativas entre o que se planejou e se executou, 4 foram em virtude de pressão de atores pertencentes à rede de políticas públicas da secretaria da educação.

A demanda por melhores salários pelos servidores da Educação e a formação continuada dos servidores da educação foram ações as quais o corpo burocrático e

o poder legislativo se orquestraram para modificar o que estava planejado e ditar junto à Secretaria da Educação mudanças que culminaram, sobretudo, em novos números financeiros. Outra ação oriunda foi a aquisição de um prédio da antiga rede ferroviária da cidade que teve o poder legislativo e o gabinete do prefeito como atores responsáveis por tal mudança ao que estava planejado no PPA. Houve também reformas nas escolas existentes para atender de forma rápida a expansão de vagas em vez de construção de novas. Nesta ação o Ministério Público junto ao Poder Judiciário foram os atores principais por tal mudança junto à secretaria da educação. Uma única ação decorreu de erro de cálculo, que foi a voltada para o transporte de alunos do ensino fundamental.

Foi elaborada e desenhada a rede com os principais atores envolvidos na política educacional municipal. Após, utilizou-se esta abordagem como ferramenta para explicar as variações entre o que foi planejado para o Plano Plurianual 2010-2013, e qual a sua verdadeira execução.

O desenho da rede também mostrou uma forte relação entre esses atores. Este caso revela como, em muitas ocasiões, a disputa está no interior de uma rede política mais ampla no município, com interesses mais diversificados, mesmo que a rede de políticas da secretaria da educação estivesse mais coesa.

Assim, pode-se concluir que as principais mudanças encontradas no Plano Plurianual 2010-2013 da secretaria da Educação do Município de Bauru ocorreram em virtude de pressão de diferentes atores (governanças) que ocupam uma posição privilegiada na rede de política pública da educação, a qual a secretaria é o ator principal.

Ademais, verificou-se que enquanto o Ministério Público e o Poder Judiciário utilizaram-se do poder legal para impor suas demandas, as quais são oriundas da própria sociedade, o poder legislativo utilizou-se da força política, e o corpo burocrático do conhecimento.

Levando em conta que o corpo burocrático foi o ator responsável pelas maiores modificações, cabe salientar o quanto é precioso o seu recurso e o seu poder. Ou seja, o seu recurso que é o conhecimento da operacionalidade da

máquina, dá-lhe um poderio muito grande perante ao Poder Legislativo e ao gabinete da Secretaria da Educação. Ao contrário da maior parte de outros atores, o corpo burocrático fica um maior período de tempo na rede.

A principal crítica à política educacional municipal no âmbito deste trabalho, é a verificação de que existe a necessidade de uma participação mais efetiva de outras governanças. É salutar que as governanças constituídas e compromissadas com a boa gestão educacional no município se articulem e façam o planejamento das ações conjuntamente. Tal situação tende a dificultar que outras ações que não são de interesse da política educacional sejam pressionadas por outros atores a serem executadas pela secretaria da educação.

Na fase da execução das políticas públicas da educação municipal, apesar de um número maior de atores participarem, conforme demonstrou o desenho da rede, essa ainda continua muito elitista. Falta uma frequência mais alta como a do conselho da educação, do conselho tutelar e outros a fim de tornar essa rede mais aberta, e portanto mais democrática. Por outro lado a influência do ministério público mostra que existe uma evolução, mesmo que pequena, nos arranjos institucionais, denotando seu caráter evolutivo.

Entretanto para que haja maior participação, é necessária uma mudança institucional, ou seja, as organizações necessitam ter efetivamente mais condições de real participação. O conselho da educação, por exemplo, poderia participar no planejamento e deliberar algumas ações; os delegados do orçamento participativo poderiam ter, de fato, mesmo que pequeno, um pedaço do orçamento, sobre o qual poderiam decidir o que fazer; e tantas outras formas de participação de vários atores.

O estudo apresentado sugere que as ideias dos institucionalistas Hall e Taylor, no que se refere a lenta e pequena evolução nas regras institucionais, haja vista o enraizamento das práticas culturais da política, procedem. Existem vários atores atuando, mas de uma maneira ainda muito superficial. Os políticos eleitos juntamente com o poder burocrático ainda concentram muito poder, restando pouco espaço para os demais. Mas de qualquer maneira as regras institucionais não são rígidas, ainda que seu movimento seja brando.

Este trabalho, assim, evidenciou que os atores presentes nas redes de políticas públicas podem influenciar no descompasso entre aquilo que se planeja no PPA e o que se executa. Mostrou também de que forma as regras institucionais que moldam o desenho das redes de políticas alocam e concentram poderes para determinados grupos de atores que agem e concorrem para tal descompasso.

A maior indagação que fica neste trabalho, é como que se poderia inovar a estrutura de rede de política apresentada, a fim de torná-la mais participativa e mais flexível. Como se observou os velhos padrões, ou as velhas culturas da política ainda estão fortemente presentes nas relações institucionais. Os diversos atores, que se espera de uma realidade democrática já existem, mas precisam ainda adquirir força para modificar as relações institucionais para que possam participar mais efetivamente na tomada de decisão.

Espera-se assim, ter cumprido o objetivo deste trabalho, e que esse estudo sirva, ao menos, de um estímulo a outras pesquisas que poderão avaliar a importância do papel dos atores locais, não somente no planejamento e na execução das ações, mas em todo o ciclo das políticas públicas.

7. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

AGUILAR, ALDEIA MARTINS DE et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.** Nilton de Aquino Andrade (org.) 2ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

ANDREWS, CHISTINA W. **Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: Uma Abordagem Habermasiana.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 2, 2005, pp. 271 a.

Bauru. Lei xxxxx. Estabelece o Plano Plurianual para o Município de Bauru para o período 2010-2013.....

Balanços da Prefeitura Municipal de Bauru de Bauru, anos 2010, 2011, 2012 e 2013.

BASSETO, LUÍS CLEMILTON. **Redes de Conhecimento: espaço de competência em informação nas organizações contemporâneas.** 1ª Ed. Bauru-SP: Editora Ide@, 2013.

BORZEL, TANJA A. **Qué Tienen de Especial Los Policy Networks ? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de La gobernación europea.** 1997. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>. Acesso em 17/11/2013.

BOTELHO, MILTON MENDES. **Manual Prático de Controle Interno na Administração Pública Municipal.** Curitiba: Juruá, 2008.

BAURU S-P. Lei Municipal nº 5335 de 07 de janeiro de 2008.

BRASIL. Constituição da república Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.

----- **Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2.000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 05-04-2000.

----- **Lei 4320 de 17 de março de 1964.** Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, dos Municípios e Distrito Federal.

----- Lei 8069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.

----- Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e base da educação nacional.

----- Portaria Interministerial STN/SOF nº 163 de 04 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, e dá outras providências.

----- Portaria MOG nº 42, 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções, estabelece conceitos de função, programas, projetos, atividades e operações especiais.

BRITO, J. Cooperação Interindustrial e Redes de Empresas. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil. Rio de Janeiro, Campos, 2002.

BUARQUE, SERGIO C. **Metodologia do planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável.** Projeto de Cooperação técnica Inkra e IICA. 1998.

BUARQUE, SERGIO C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável: metodologia de planejamento.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2.008.

CASTRO, JOSE NILO DE. **Responsabilidade Fiscal nos Municípios.** 1ªEd. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2001.

CHALFUN, NELSON; MELLO, LEONARDO. **Entendendo a contribuição da política fiscal, do PPA e da LDO para a gestão fiscal responsável.** (Coord.) Heraldo da Costa Reis, Tereza Cristina Baratta e Gleisi Heisler Neves. — Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001.

CONCEIÇÃO, OCTAVIO A.C. **Além da Transação: Uma Comparação do pensamento dos Institucionalistas com os Evolucionários e Pós-Keynesianos.** Revista Economia, Brasília (DF), v.7, n.3, p.621–642, set/dez 2007.

DIAS, REINALDO; MATOS, FERNANDA. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

FREY, KLAUS. **Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Revista PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS Nº 21 - JUN de 2.000.

GIACOMONI, JAMES. **Orçamento Público**. 13 ed. São Paulo Editora Atlas, 2005.

GIL, ANTONIO CARLOS. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

HALL, PETER A.; TAYLOR, ROSEMARY C. R. **As Três Versões do Neoinstitucionalismo**. Lua Nova; Revista de Cultura e Política, n. 58, São Paulo, 2003.

HOWLETT, MICHAEL. **Do Networks matter? Linking Policy network structure to policy outcomes: evidence from four canadian policy sectors 1990-2000**. Canadian Journal of political science, jan-jun. 2002.

HOWLETT M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2013.

KERBAUY, MARIA T. **Descentralização, Processo Decisório e Políticas Públicas Locais**. Estudos de Sociologia, Araraquara, 16, 151-163, 2004.

KERBAUY, MARIA T. M.; ASSUMPÇÃO, RAIANE P. S. **Redes Sociais e Capital Político: uma proposta teórica metodológica para análise das organizações partidárias brasileiras**. Revista Política e Sociedade, v. 10, N.º 18, abril de 2011.

KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Apud PINTO, Isabela Cardoso de Matos. **Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: O Caso das Organizações Sociais da Saúde na Bahia**. Salvador, 2004. **Tese de Doutorado apresentada ao programa de pós-graduação em Administração na Universidade Federal da Bahia**.

KISSLER, LEO; HEIDEMANN, FRANCISCO G. **Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade.** RAP, Rio de Janeiro 40 (3):479-99, maio-jun 2006.

KOHAMA, HEILIO. **Contabilidade Pública: teoria e prática.** 7ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

LUSTOSA, PAULO HENRIQUE. **Planejamento e Ações do Governo: Novos Desafios,** 2004. Disponível em <http://www.ibrad.org.br/site/Upload/Artigos/14.pdf>. Acesso em 06/01/2014.

MARSH, D; RHODES, R.A.W. Policy Communities and Issues Networks: beyond typology. In: MARSH, D; RHODES, R.A.W. **Policy Networks in British Government.** Oxford: Clarendon Press, p. 249-269, 1992.

MALAGOLLI, GUILHERME AUGUSTO. Rede Política no Arranjo Produtivo Local Calçadista de Jaú. São Carlos, 2010. Tese de doutorado apresentada no programa de pós graduação em engenharia de produção da Universidade Federal de São Carlos.

MARCONI, MARINA DE ANDRADE; LAKATOS, EVA MARIA. **Fundamentos da Metodologia Científica.** 7ª Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, JOSÉ. **Governança no Setor Público.** 1 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MIRA, ELSON CEDRO. **O Desenvolvimento Econômico Além do Mainstream: Institucionalismo e outras perspectivas.** Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos, 2011 - IPEA.

NELSON, R., WINTER, S. G. **Recent evolutionary theorizing about economic change**". Journal of Economic Literature, 33, mar, p. 48-90; 1995.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance.** New York: Cambridge University Press, 1990.

_____ Understanding the Process of Economic Changes. New Jersey. Princeton University Press, 2005.

PAGLIARUSSI, M. SANCHES; NOSSA, VALCEMIRO; LOPES, VENINA. **A Influência do Plano Plurianual nos Indicadores de Execução: um estudo**

exploratório na prefeitura de Vitória. Revista de Gestão USP, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 29-45, julho/setembro 2005.

PAULA, ANA P. PAES DE. **Por uma nova gestão pública.** 1 Ed. Rio de Janeiro:Editora FGV, 2005.

PAULILLO, LUIS FERNANDO. **Redes de Poder & Territórios Produtivos.** 1ªed. São Carlos; Editora Rima, 2000.

PAULILLO, LUIS FERNANDO. **Análise Organizacional em Redes de Recursos de Poder: contribuições para os estudos da concorrência, das decisões estratégicas e das políticas públicas.** Revista São Carlos, 2002

PIKETTY, THOMAS. **O Capital no século XXI.** 1ª ed. Rio de Janeiro; Editora Intrínseca, 2014.

PAULILLO, LUIS FERNANDO; ALMEIDA, LUIZ M. M. C. **Gestão de redes de políticas públicas locais de segurança alimentar: uma análise comparativa dos municípios de Campinas, Araraquara e Catanduva.** Revista Gestão e Prod. vol.18 no.4 São Carlos 2011.

PINTO, ISABELA C. DE MATOS. **Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o Caso das Organizações Sociais da Saúde na Bahia.** Salvador, 2004. [Tese de Doutorado apresentada ao programa de pós-graduação em Administração na Universidade Federal da Bahia.

PINTO, ISABELA C. DE MATOS. **MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS:** a perspectiva do ciclo de política. *Revista. Política. Pública. São Luis, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008.*

PROCOPIUCK, MARIO; MACHADO, EVANIO TAVARES; RESENDE, DENIS ALCIDES; BESSA, F.L. B. NETTO. **O Plano Plurianual Municipal no Sistema de Planejamento e Orçamento Brasileiro.** *Revista de Serviço Público Brasília 58 (4): 397-415. Out/ Dez 2007.*

POLIZELLI, D.; AMARAL, V. **Conselho Tutelar: constituição, características e funções.** *Revista Direito Público, Londrina, v 3, n3, p. 127-143, set-dez, 2008.*

ROCHA, CARLOS VASCONCELOS. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações.** *Revista Civitas, Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan a jun 2005, p. 11-28.*

ROMANO, J. O. **Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura.** In: SILVA, F. C.; Santos, R; COSTA, L.F.C. *Mundo rural e políticas.* . Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1999.

SCHNEIDER, VOLKER. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas.** *Revista Civitas. Porto alegre, v. 5 n. 1, jan-jun 2005, p. 29-58.*

SECCHI, LEONARDO. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2ª ed. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2013.

SERAFIM, MILENA PAVAN; DIAS, RAFAEL DE BRITO. **Análise Política: uma revisão de literatura.** *Revista do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS & Rede de Pesquisadores em Gestão Social – RGS. Vol.3, Nº 1, jan/ jun – 2012.*

SERRA, JOSÉ. **As Vicissitudes do Orçamento.** *Revista de Economia Política, v. 13, n. 4 (52), out./dez. 1993.*

SIEDENBERG, DIETER RUGARD. **Planejamento estratégico local / org. Sérgio Luis Allebrandt; – Ijuí : Ed. Unijuí, 2009.**

SILVA, C. LUIZ DA; BASSI, NADIA S. SCHIMIDT. **O uso de estudos prospectivos no processo de políticas públicas.** *Revista. Política. Pública, São Luís, v.15, n.2, p. 315-325, jul./dez. 2011.*

SILVA, LINO MARTINS DA. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo.** 7ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

SILVA, MOACIR MARQUES DA. **Lei de Responsabilidade Fiscal para Municípios: uma abordagem prática.** 2ª Ed. São Paulo. Editora Atlas, 2007.

SOUZA, CELINA. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** *Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.*

----- **Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: O papel do Orçamento Participativo.** São Paulo Perspec. vol.15 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2001

SZMRECSANYI, TAMÁS. Pressupostos Teóricos da Análise do planejamento do setor agropecuário. In: STOREL JÚNIOR, Antônio Osvaldo. **Tamás Szmrecsanyi e a análise sobre a agropecuária brasileira.** São Paulo: INCRA, 2010.

TONI, JACKSON DE. **Governança participativa e planejamento de longo prazo: o caso do governo do estado do Rio Grande do Sul, Brasil.** VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

TOTORA, SILVANA; CHOIA, VERA. **Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais.** Caderno Metrópole n. 8, pp. 59-86, 2º sem. 2002.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social network analysis.** Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

ZURBRIGGEN, CRISTINA. **Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica.** Coleccion Documentos Barcelona, 2003.

Anexos

Anexo I

Questionários na área da Educação.

Questionário 1

Público alvo: . Dirigido à secretária municipal da educação e ao respectivo servidor que mais esteve atrelado à gestão do planejamento e execução dos orçamentos no período analisado.

Objetivo: Responder aos objetivos propostos na dissertação no que tange à verificação de como é a arquitetura da rede de política na área da educação municipal, no momento do planejamento das ações e no momento da execução, como também identificar o objetivo principal que é o de verificar se os atores que se apresentaram na rede de política pública da educação municipal influenciaram de forma significativa às alterações verificadas na execução das ações ante ao exposto no PPA.

I) IDENTIFICAÇÃO DO ATOR.

Nome da Organização:.....

Localização:.....

Contato: tel.

Nome do entrevistado:

Função:

Contato, e-mail:

1) O planejamento das ações contidas no PPA. em relação à secretaria da educação municipal teve participação de quais atores?

a () secretário da pasta; b() servidores com cargo de direção; c () gabinete do prefeito; d () gabinete do secretário de finanças; e () vereadores; f (), g () orçamento participativo, () outras instituições ou pessoas, quais? _____

2) A Secretaria convidou, quando da formulação do PPA 2010-2013, outros atores para participar do planejamento?

() Sim () Não

3) Algum ator que não participou do planejamento, em algum momento tinha solicitado o seu desejo de participar?

() Sim () Não Quem? _____

4) Gostaria de fazer algum comentário no que se refere à participação dos atores no momento do planejamento?

5) Posteriormente, durante a fase da execução das ações contidas no PPA, é comum a existência de novas demandas (sejam novas ações, ou aumento dessas) que não estavam previstas?

() sim () não

6) Nesta questão estão apresentadas as principais diferenças verificadas entre o que foi planejado e o que foi executado na Secretaria da Educação, conforme dados do PPA 2010-2013 e Balanços dos respectivos períodos. Em que medida, o Sr(a) atribui às alterações descritas abaixo? Favor, colocar em ordem crescente (havendo mais de uma razão), segundo a sua percepção, o que de fato foi (ou foram) as razões pelas alterações verificadas.

A) Aumento com gastos de pessoal superior ao planejado, referente à ação 2008 denominada “ensino básico”, do programa 05

a () pressão dos servidores; b () pressão do legislativo; c (); pressão por parte sindicato dos servidores; d () outras pressões, quais? _____

e () outros fatores que **não** oriundos de pressão. (inclusive, fatores ligado à gestão, aspectos tecnológicos..) Quais? _____

B) Redução com gastos com cursos, palestras e outros referente à ação 2011 denominada “formação continuada”, pertencente ao programa 05.

a () em razão do aumento da folha de pagamentos; b () em razão de decisões internas; c () pressão dos próprios professores e demais funcionários; d () outras pressões; quais? _____ e () outros fatores que **não** oriundos de pressão, (inclusive, fatores ligado à gestão, aspectos tecnológicos..). Quais?

C) Redução significativa dos gastos relativos a serviços que tratam do transporte dos alunos do ensino fundamental , referente à ação 2012 denominada “transporte fdos alunos do ensino fundamental ”, pertencente ao programa 05.

a () em razão do aumento da folha de pagamentos; b () diminuição da demanda; c () mudança na gestão dos serviços; d () outras pressões; quais? _____ e () outros fatores que **não** oriundos de pressão, (inclusive, fatores ligado à gestão, aspectos tecnológicos..). Quais? _____

D) diminuição dos gastos em relação ao planejado das atividades relacionadas a construção de novas unidades da educação, em relação a ação 1002, denominada “construção e ampliação de novas unidades escolares e administrativas”, presente no programa 07

a () falta de recursos em razão de outras ações terem aumentados, principalmente em face do aumento dos salários do servidor; b () pressão para aquisição de prédios já prontos.; c () pressão para repasses a creches conveniadas; d() outra pressões de outros atores; Quem _____ ; e () outros fatores não oriundos de pressão; (inclusive, fatores ligado à gestão, aspectos tecnológicos..) quais? _____

E) Aquisição de prédio para implantação da área administrativa da educação, a qual não estava previsto no PPA, relacionada à ação 1038 do programa 07, denominada “aquisição de imóveis”

a () Pressão do gabinete do prefeito. b () pressão de vereadores; c () pressão de funcionários da própria educação; d () solicitação de outros atores; Quem _____ e () outros fatores; quais? _____

7) Quais foram os atores que pressionaram no dia-a-dia a secretaria para tomar decisões em relação as demandas apresentadas?

a () gabinete do prefeito; b () vereadores; c () ministério público; d() poder judiciário; e() imprensa; f () conselho municipal da educação; g () conselho do fundeb; h () associações de pais e mestres; i () sindicato dos servidores ; j () servidores municipais; k () secretaria de finanças; l () governo estadual; k () governo federal () outros ; quais?

8) Na sua opinião, onde está centralizado o poder de decisão das atividades na área da educação municipal? Ou, seja quem mais influencia na tomada de decisões?

() na própria secretaria () outra instituição, ou outra pessoa; Quem? _____

9) Quais atores o Sr(a) considera que possui uma relação direta junto ao centro de poder.

a () gabinete do prefeito; b () vereadores; c () ministério público; d() poder judiciário; e() imprensa; f () conselho municipal da educação; g () conselho do fundeb; h () associações de pais e mestres; i () sindicato dos servidores ; j () servidores municipais; k () secretaria de finanças; l () governo estadual; k () governo federal () outros ; quais?

10) É de seu conhecimento a existência de algum outro ator que se utiliza também de algum ator apontado no item anterior para pressionar as decisões desta secretaria?

() sim; () não. Quem? _____

11) Levando em conta que existe uma rede de política pública na área da educação municipal, o senhor (a) tem conhecimento da existência de algum ator que participa desta rede mesmo não conseguindo uma relação direta ao centro do poder?

() sim; () não. Quem? _____ Sabe a quem está atrelado? -----

12) Todas as decisões são legitimadas por todos os presentes, havendo sempre harmonia (), ou o conflito está sempre presente de alguma forma, no que pese alguns acordos existentes. ()

13) Que tipo de recursos são mais necessários em outras governanças a fim de auxiliar a Secretaria da Educação?

() conhecimento técnico; () poder político () poder legal () recursos financeiros, () outros, qual ?

14) Gostaria de fazer algum comentário no que se refere à participação dos atores no momento da execução das ações.

() Não () sim Qual? -----

Questionário 2

Público alvo: dirigido a todos os atores da rede de política da educação municipal que foram mencionados como participantes, inicialmente pelos gestores municipais, e posteriormente por outros atores. Procurou-se dentro da instituição a pessoa com maior poder hierárquico e com alto grau de participação. Exemplos de atores questionados: presidentes de conselho, representante de sindicato, vereador, etc..

Objetivo: Responder aos objetivos propostos na dissertação no que tange à verificação de como é a arquitetura da rede de política na educação municipal, especificando o grau de centralidade, de centralidade por proximidade e de centralidade por intermediação dos atores na rede.

I) IDENTIFICAÇÃO DO ATOR.

Nome da Organização:.....

Localização:.....

Contato: tel.

Nome do entrevistado:

Função:

Contato, e-mail:

1) Você como ator representante da organização, tem como certo que o ator (organização) que comanda as decisões da área da saúde municipal em Bauru é:

a () a Secretaria da sedução municipal; b () o Gabinete do Prefeito; c () o Partido Político do Governo; d () outros; qual _____

2) Como a sua organização se comunica ou se interage com o centro do Poder, na área da saúde municipal?

() de forma direta; b () através de algum outro ator (organização)? Qual?

3) Na sua percepção quem são os atores que você conhece que conseguem relacionar diretamente ao centro do poder na área da educação municipal?

a) Desses atores quem você acha que tem uma frequência de relação alta?

b) Você conhece algum ator ou atores que têm dificuldades de chegar diretamente ao centro do poder?

() não () sim. Sabe a quem eles se inter relacionam?

2) Dos atores conhecidos na rede de políticas da educação municipal, a quem você confere maior reputação, além do poder central. Ou seja, aquele(s) ator que outros procuram por achar que este possui algum tipo de poder.

3) Quantas organizações estão conectadas diretamente junto à sua organização em relação aos interesses da educação municipal? Quem são?

4) Das organizações do item 4 mencionadas, quais têm uma frequência de relação alta.

5) Das instituições apontada no item 4, existe alguma organização (ator) que normalmente lhe procura para levar as reivindicações delas ao centro do poder por não conseguir relacionar com este? Quem?

6) Na sua concepção é consensual as decisões tomadas pela secretaria, ou normalmente há conflitos.?

7) Na sua opinião qual é o seu recurso mais interessante a ser oferecido na rede ?

8) Você acha que o seu recurso representa um poder semelhante a outros atores da rede? Que tipo de poder você acha mais forte ?

9) Gostaria de fazer algum comentário sobre o assunto abordado?

Questionário 3

Público alvo: aos atores que responderam ao questionário 1 2 2 .

Objetivo: Apresentar o modelo de rede desenhada, após a realização dos questionários 1 e 2, para verificação se concordam ou há ainda elementos a serem alterados.

I) IDENTIFICAÇÃO DO ATOR.

Nome da Organização:.....

Localização:.....

Contato: tel.

Nome do entrevistado:

Função:

Contato, e-mail:

10) Dada o desenho acima, o qual representa uma rede com os principais atores que de alguma forma têm algum poder de decisão ou de influência na área educacional municipal, você concorda quanto?

a) aos atores presentes nesta rede, ou na sua opinião falta algum ator importante?

() sim; () não; Quem? _____

b) a sua posição na rede, e as relações que você tem diretamente com os demais.

() sim; () não; Por que? _____

c) à posição e relações dos demais atores, sobretudo, os que mais possuem maior número de contatos.

() sim; () não; Por que? _____

Anexo II

A) Relação das escolas municipais do ensino infantil

EMEI Abigail Flora Horta

R. Ponciano Ferreira de Menezes, q.6 - Jd. Panorama
Fone: (14) 3227-3065

EMEI Antonio Guedes de Azevedo

R. Antonio Gasparini, 1-31 - Vl. Popular Ferraz
Fone: (14) 3236-3471

EMEI Aparecida Pereira Pezzatto

R. Bernardino de Campos, 16-16 - Vl. Souto
Fone: (14) 3227-1604

EMEI Aracy Pelegrina Brazoloto

R. José Neves Severiano, 4-60 - Vl. Pres. Eurico Gaspar Dutra
Fone: (14) 3238-6336

EMEI Carlos Correa Vianna

R. Marieta França, 8-76 - Jd. Vânia Maria
Fone: (14) 3232-8211

EMEI Carlos Gomes Peixoto de Mello

R. Carmo Bartalotti, 3-30 - Jd. Vânia Maria
Fone: (14) 3232-7093

EMEI Catharina Paulucci Silva

R. Benedito Raymundo de Mattos, 3-65 - Vl. São Paulo
Fone: (14) 3237-3240

EMEI Chapeuzinho Vermelho

R. Tamandaré, 29-74 - Vl. Ipiranga
Fone: (14) 3236-3299

EMEI Dorival Teixeira de Godoy

R. Luiz Bonetti, 1-26 - Jd. Pagani
Fone: (14) 3277-4852

EMEI Edna Kamla Faina

Al. dos Heliotropos, 7-35 - Pq. Vista Alegre
Fone: (14) 3237-3358

EMEI Floripes Silveria de Souza

R. João Guedes, 1-80 - Bauru XVI
Fone: (14) 3238-7474 / (14) 3238-0512

EMEI Francisco Gabriele Neto

R. Cuba, 7-80 - Vl. Independência
Fone: (14) 3276-4844

EMEI Gasparzinho

Rua Santa Paula, 2-50 - Jd. Redentor
Fone: (14) 3203-2174 / (14) 3281-0247

EMEI Gilda dos Santos Importa

R. Antonio Bortone, 7-40 - Vl. Tecnológica
Fone: (14) 3281-2486

EMEI Isaac Portal Roldan

R. Carlos Gomes Camargo, 3-81 - Nc. Octávio Rasi
Fone: (14) 3231-2069

EMEI Jaty Queiroz de Gorretta

Al. General Alfredo Malan D'Angrogne, 2-80 - Vl. Dutra
Fone: (14) 3218-2251

EMEI Jayme Bichusky

R. Joaquim Felipe de Mello, 2-33 - Jd. Godoy
Fone: (14) 3237-5162 / (14) 3277-0645

EMEI João Maringone

R. Padre Nóbrega, 17-42 - Bela Vista
Fone: (14) 3232-2129

EMEI José Gori

R. Carlos Pereira Bicudo, 4-130 - Pq. Jaraguá
Fone: (14) 3218-1939

EMEI Leila Berriel Aidar

R. Afonso Pena, 15-30
Fone: (14) 3232-2039 / (14) 3232-0252

EMEI Leila de Fátima Alvares Cassab

Av. Cruzeiro do Sul, 15-35 - Jd. Cruzeiro do Sul
Fone: (14) 3203-1371 / (14) 3203-0099

EMEI Lions Club

R. Silva Jardim, 11-80 - Bela Vista
Fone: (14) 3232-9606 / (14) 3212-0246

EMEI Magdalena Pereira da Silva Martha

R. Maria Elísia Nogueira de Oliveira, 1-100 - N. Mary Dota
Fone: (14) 3237-5956 / (14) 3239-0589

EMEI Manoel de Almeida Brandão

R. Bernardino de Campos, 6-68 - Vl. Falcão
Fone: (14) 3234-7607

EMEI Márcia de Almeida Bighetti

R. Dr. Adauto de Carvalho, 1-180 - N. Mary Dota
Fone: (14) 3277-1119

EMEI Maria Alice Seabra Prudente

R. Dr. João de Góes M. Sayão Netto, 5-39 - Vl. Industrial
Sede Provisória - R. Henrique Bianconcini, 2-65 - Vl. Industrial
Fone: (14) 3238-5667 / (14) 3238-0235

EMEI Maria da Conceição Gelonese

R. Márcia Andaló Mendes de Carvalho, 1-17 - Jd. Rosa Branca
Fone: (14) 3238-0540

EMEI Maria Elizabet Camilo de Pádua

R. Mário Colonhesi, 1-35 - N. Índia Vanuire
Fone: (14) 3237-3098

EMEI Maria Izolina Theodoro Zanetta

R. Felicíssimo Antonio Pereira, 21-40 - Jd. Terra Branca
Fone: (14) 3276-4439

EMEI Maria Rosa Conceição de Lima

R. Anthero Donnini, 1-115 - N. Presidente Geisel
Fone: (14) 3231-2057 / (14) 3281-0245

EMEI Myrian Aparecida de Oliveira

R. Luiz Carlos Machado Ballaminut, 2-27 - N. Fortunato Rocha Lima
Fone: (14) 3238-6775 / (14) 3218-0700

EMEI Nidoval Reis

R. Luiz Bortoliero Neto, 1-49 - Mutirão Edmundo Coube
Fone: (14) 3203-7693 / (14) 3231-0455

EMEI Orlando Silveira Martins

R. Valdemir Nunes Medeiros, 4-100 - Vl. Santa Luzia
Fone: (14) 3239-4830

EMEI Pinóquio

R. Hermínio Pinto, 6-31 - Vl. Higienópolis
Sede Provisória - R. Joaquim da Silva Martha, 28-49 - Jd. Brasil
Fone: (14) 3223-9677

EMEI Roberval Barros

R. Marcel Pinto de Oliveira, q.7 - Jd. Ouro Verde
Fone: (14) 3236-4111 / (14) 3276-0223

EMEI Rosangela Vieira Martins de Carvalho

Av. Orlando Ranieri, 7-38 - Pq. das Camélias
Fone: (14) 3203-3978

EMEI Stélio Machado Loureiro

Praça Rodrigues de Abreu, 3-51 - Centro
Fone: (14) 3227-2864

EMEI Valéria de Oliveira Asenjo

R. Joaquim Gonçalves Soriano, 6-25 - Pousada da Esperança II
Fone: (14) 3239-7532

EMEI Vera Lúcia Cury Savi

R. Sargento Manoel Faria Inojosa, 3-59 - Nova Esperança
Fone: (14) 3238-7225

EMEII Aida Tibiriçá Borro

R. Major Fonseca Osório, 4-60 - Vl. Antártica
Fone: (14) 3232-7479

EMEII Antonio Daibem

R. Carmo Bartalotti, q.6 - Jd. Vânia Maria
Fone: (14) 3218-1870

EMEII Arlindo Boemer Guedes de Azevedo

Alameda Cártago, Q.06 - Parque Santa Edwirges
Fone: (14) 3218-2491

EMEII Dalva Freitas Ferraz Costa

R. João Borges, 2-60 - Jd. Petrópolis
Fone: (14) 3212-4860

EMEII Etelvina de Araújo Almeida

R. Júlio Simões, 4-45 - Vl. Garcia
Fone: (14) 3239-8491

EMEII Garibaldi

Praça dos Viajantes, 2-35 - Jd. Santana
Fone: (14) 3226-3793

EMEII Gisele Marie Savi de Seixas Pinto

R. Alfredo Rodrigues de Souza, q.13 - Vl. Celina
Fone: (14) 3218-2127

EMEII Glória Cristina Melo De Lima

R. Rodrigo Romeiro, 3-47
Fone: (14) 3227-9648 / (14) 3214-0402

EMEII Hubert Rademakers

R. dos Enfermeiros, q.1 - Nc. Gasparini
Fone: (14) 3237-4937

EMEII Iara Conceição Vicente

R. Zoraide Ribeiro Buzo, q.3 - Chapadão
Fone: (14) 3239-6597

EMEII Irene Ferreira Chermont

Al. Dos Crisântemos, q.5 - Pq. Vista Alegre
Fone: (14) 3239-3989

EMEII Jardim Ivone

R. Frederico Pagani, 3-75 - Quinta da Bela olinda

Fone: (14) 3237-3685

EMEII José Toledo Filho - CAIC

R. Sargento José dos Santos, q.12 - Nova Esperança
Fone: (14) 3238-5331 / (14) 3238-0597

EMEII Lílian Aparecida Passoni Hadad

R. Dezenove, 3-40 - Leão XIII
Fone: (14) 3238-5858

EMEII Luzia Therezinha De Oliveira Braga

Av. das Bandeiras, 12-50 - Pq. Real
Fone: (14) 3238-2112 / (14) 3218-0691

EMEII Madre Tereza De Calcutá

R. Maria José Silvério dos Santos, q.2 - Bauru XXII
Fone: (14) 3231-2713 / (14) 3281-0361

EMEII Márcia Andaló Mendes de Carvalho

Al. Demóstenes, 10-45 - Pq. Roosevelt
Fone: (14) 3232-9350

EMEII Maria Fátima Figueiredo

R. Santo Garcia, q.5 - Pousada da Esperança
Fone: (14) 3237-1306

EMEII Maria Helena Piçolato Amantini

R. Tomaz Bosco, q.1 - Jd. Ouro Verde
Fone: (14) 3236-2379

EMEII Mônica Cristina Carvalho

Al. Urano, 6-35 - Pq. Santa Edwirges
Fone: (14) 3238-3699

EMEII Venâncio Ramalho Guedes de Azevedo

Hospital Lauro de Souza Lima - Aimorés
Fone: (14) 3203-5373 / (14) 3103-5854

EMEII Wilson Monteiro Bonato

Av. Nossa Senhora de Fátima, 16-29 - Jd. Europa
Fone: (14) 3227-1788

b) Relação das escolas municipais do ensino fundamental.

EMEF "Alzira Cardoso"
Rua Orozimbo Florêncio Figueiredo, 4-45 - Jd. Chapadão
Fone: (14) 3239-6980
E-mail: emefalzira@bauru.sp.gov.br

EMEF "Claudete da Silva Vecchi"
Rua Roque Urias Batista, 4-20 - Pq. Viaduto
Fone: (14) 3218-5794
E-mail: emefviaduto@bauru.sp.gov.br

EMEF "Cônego Aníbal Difrância"
Rua Manoel Figueiredo, 1-20 - Pq. São Geraldo
Fone: (14) 3237-2475
E-mail: emefanibal@bauru.sp.gov.br

EMEF "Dirce Boemer Guedes de Azevedo"
Rua Antonio Dezembro, 5-15 - Tangarás/Ferradura Mirim
Fone: (14) 3281-9271
E-mail: emefdirce@bauru.sp.gov.br

EMEF "Etelvino Rodrigues Madureira"
Rua Severino Dantas de Souza, 5-15 - Jd. Flórida/Araruna
Fone: (14) 3277-1422
E-mail: emefetelvino@bauru.sp.gov.br

EMEF "Geraldo Arone"
Rua João Prudente Sobrinho, 9-5 - N. Fortunato Rocha Lima
Fone: (14) 3238-3499
E-mail: emefgeraldo@bauru.sp.gov.br

EMEF "Ivan Engler de Almeida"
Av. Maria Ranieri, 1-40 - Pq. dos Sabiás
Fone: (14) 3236-1884
E-mail: emefivanengler@bauru.sp.gov.br

EMEF "José Francisco Junior" (Zé do Skinão)
Rua João Borges, q.2 – Jd. Progresso
Fone: (14) 3232-6835
E-mail: emefprogresso@bauru.sp.gov.br

EMEF "Maria Chaparro Costa"
Al. Urano, 5-38 - Pq. Santa Edwirges
Fone: (14) 3238-4448
E-mail: emefmariachaparro@bauru.sp.gov.br

EMEF "Nacilda de Campos"
Rua Joaquim Marciano, 5-39 - Vl. Garcia/Jd. TV
Fone: (14) 3239-3462
E-mail: emefnacilda@bauru.sp.gov.br

EMEF "Santa Maria"
Rodovia Cezário José de Castilho Km 346,60
Fone: (14) 3227-7419
E-mail: emef santamaria@bauru.sp.gov.br

EMEF "Thereza Tarzia - Irmã Rosamaria Tarzia"
Rua Antonio Montebugnolli, 6-32 - N. Nobuji Nagasawa
Fone: (14) 3237-4616
E-mail: emeftherezatarzia@bauru.sp.gov.br

EMEF Prof. "José Romão"
Rua Pedro de Castro Pereira, 8-20 - Nova Bauru
Fone: (14) 3237-3446
E-mail: emefjoseromao@bauru.sp.gov.br

EMEF Prof. "Waldomiro Fantini"
Rua Primo Pegoraro, 2-45 - Pq. Santa Cândida/ Leão XIII
Fone: (14) 3238-9967
E-mail: emefwaldomiro@bauru.sp.gov.br

EMEF Profª "Lourdes de Oliveira Colnaghi"
Rua Eng. João Batista Pacheco Fantin, 3-20 - N. José Regino
Fone: (14) 3203-7624
E-mail: emeflourdes@bauru.sp.gov.br

Núcleo de Ensino Renovado "Lydia Alexandrina Nava Cury"
Rua Anthero Donnini, 1-125 - N. Presidente Geisel
Fone: (14) 3203-3769
E-mail: ner@bauru.sp.gov.br