

Estilos de gestão da educação municipal: implicações para a gestão democrática e o controle social

*Management styles of municipal education: implications
for democratic management and social control*

*Estilos de gestión de la educación municipal: implicaciones
para la gestión democrática y el control social*

MARCOS EDGAR BASSI
RUBENS BARBOSA DE CAMARGO

Resumo: O artigo examina repercussões de estilos de gestão pública sobre práticas do Conselho de acompanhamento e controle social do Fundef em nível municipal. A análise de documentos da Secretaria de Educação e pareceres do Conselho sobre as prestações de contas do Fundef emitidos entre 1998 e 2006 revela correspondência entre o estilo de gestão governamental e a conduta do Conselho. O estudo mostra ainda que um estilo de gestão democrática da educação leva a uma atitude mais autônoma e crítica do Conselho do Fundef, bem como dos conselhos institucionais no controle social da administração pública.

Palavras-chave: gestão democrática; estilo de gestão e controle social da educação; conselho do Fundef.

Abstract: The article examines the impact of different styles of public management on the practices of the social control and monitoring Council of the Brazilian educational development fund – Fundef in municipal education. Assessment of documents of the Secretariat of Education and of the opinions of the Council over Fundef’s fiscal accountability between 1998 and 2006 reveals a correlation between management style and the Council’s behavior. It is argued that a democratic management style in education leads to a more autonomous and critical attitude of the Fundef Council and other boards on social control of public administration.

Keywords: democratic management; management style and social control of education; Fundef Council.

Resumen: El artículo examina repercusiones de estilos de gestión pública sobre las prácticas del Consejo de acompañamiento y control social del fondo del desarrollo educativo – Fundef en el ámbito municipal. El análisis de documentos de la Secretaría de Educación y opiniones del Consejo sobre las prestaciones de cuentas del Fundef entre 1998 e 2006 revelan correspondencia entre el estilo de gestión gubernamental y la conducta del Consejo. La conclusión es que un estilo de gestión democrática de la educación lleva a una actitud más autónoma y crítica del Consejo del Fundef, bien como de otros consejos institucionales en el control social de la administración pública.

Palabras clave: gestión democrática; estilo de gestión y control social de la educación; Consejo del Fundef.

INTRODUÇÃO

A implementação do princípio da educação nacional da gestão democrática do ensino público (inciso VI, artigo 206 da Constituição Federal de 1988) na administração pública brasileira, apesar de uma suposta clareza e intencionalidade na sua redação, não comporta uma única interpretação ou concepção (MEDEIROS e LUCE, 2006). A nosso ver, tais interpretações ou concepções poderiam implicar três tipos de perspectivas para a administração pública, que seriam agrupadas, grosso modo, em: 1) uma postura passiva por parte dos administradores, em qualquer nível de governo, de mero cumprimento formal e burocrático dos preceitos legais estabelecidos na LDB (em especial nos artigos 14 e 15) e em outras legislações pertinentes; 2) uma perspectiva autocrática, de cunho neoliberal e privatista na gestão da administração pública e todas as implicações derivadas que tal postura procura estabelecer; 3) uma perspectiva de caráter mais popular e democrática, que teria como objetivo a criação de maior transparência e publicização da administração pública, por meio do desenvolvimento de processos de participação e de controle social sobre o Estado.

Não se pode desconsiderar, contudo, que a maior ou menor amplitude dessas interpretações é limitada ou possibilitada pela “pobreza” dos pífios dispositivos estabelecidos na legislação regulamentadora (PARO, 2001, p. 80-81), decorrente do já tênue tratamento constitucional ao tema da gestão democrática na educação (ADRIÃO e CAMARGO, 2001, p. 74). Ao primeiro caso corresponderia uma prática arrogante de manutenção do poder político sob o comando de elites tradicionais, na maioria das vezes, patrimonialistas e clientelistas, que concebem e utilizam o Estado em benefício próprio e assumem que o cumprimento de determinações legais (a seu modo, evidentemente) pouco ou nada altera sua condição e *status quo*. No segundo caso, o gestor público conceberia e realizaria suas ações e programas na perspectiva da redução do papel do Estado, gerando propositalmente o descompromisso para com a garantia dos direitos sociais, de forma a dar espaço à privatização daquilo que é público, muitas vezes divulgando uma aparência de “atitude gerencial modernizadora”, mas que representa de fato uma real dilapidação do patrimônio público. Entretanto, a implementação da gestão democrática por iniciativa do poder público também comportaria uma terceira perspectiva. Esta teria como objetivo maior a proposição e a realização de experiências realmente democráticas, estimuladoras da participação de educadores e de pais e alunos na formulação, deliberação, fiscalização e avaliação das políticas públicas, ainda que a LDB limite essa participação ao âmbito da unidade escolar e seja omissa quanto à participação em instâncias decisórias dos sistemas de ensino (ADRIÃO e CAMARGO, 2001, p. 78).

A esse respeito, Sofia Lerche Vieira, ao discutir as políticas que traduzem as intenções do poder público, afirma que:

As condições de implementação e as condições políticas, por serem territórios por excelência da prática, costumam ser aspectos negligenciados pelos teóricos. São eles,

porém, que asseguram a sustentabilidade dos valores e a sua tradução em políticas. Nenhuma gestão será bem sucedida se passar ao largo dessas duas dimensões. Por melhores e mais nobres que sejam as intenções de qualquer gestor ou gestora, suas idéias precisam ser viáveis (condições de implementação) e aceitáveis (condições políticas) (VIEIRA, 2007, p. 58-59).

Este trabalho pretende contribuir com análises das condições políticas e das condições de implementação do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público numa administração municipal propondo um “conceito sintetizador” que aqui se denominou de “estilo de gestão”. Ou seja, na perspectiva de se analisar a implementação e operacionalização de uma concepção democrática do ensino por uma administração pública serão descritas e refletidas diferentes “condutas de governo” ou “estilos de gestão” no âmbito de um sistema de ensino.

Entende-se como implementação do princípio da gestão democrática do ensino público numa rede escolar aquelas ações que implicam a prática política que procuraria desencadear

[...] processos de participação social: na formulação de políticas educacionais; na determinação de objetivos e fins da educação; no planejamento; nas tomadas de decisão; na definição sobre alocação de recursos e necessidades de investimentos; na execução das deliberações; nos momentos de avaliação (MEDEIROS e LUCE, 2006, p. 18-19).

Com base nesta concepção, este trabalho tratará de “estilos de gestão” pública educacional, adotados e implementados na Secretaria Municipal de Educação (SME) da prefeitura do município de Suzano, Estado de São Paulo, Brasil, envolvendo as administrações do período entre 1998 e 2004 e os primeiros dois anos do mandato¹ da administração do período entre 2005 e 2008. A caracterização pormenorizada dos “estilos de gestão” envolveria muitos aspectos relativos à definição e implementação de políticas educacionais específicas de cada período e de cada governo, porém, neste texto, deter-se-á na análise² desses “estilos de gestão”, tomando como exemplo ilustrativo a comparação acerca da composição, o modo de atuação, assim como a forma dos registros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) – órgão responsável pela fiscalização da aplicação pela prefeitura da receita proveniente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

¹ O mandato da administração municipal de Suzano (SP) entre 2005 e 2008 foi exercido pelo prefeito Marcelo Cândido (PT), reeleito para nova gestão (2009-2012).

² Cabe salientar que as abordagens e análises aqui apresentadas também refletem as experiências dos autores como pesquisadores sobre financiamento da educação, como participantes em cargos diretivos no setor educacional de administrações públicas municipais e como conselheiros em conselhos de acompanhamento e controle social.

e de Valorização do Magistério (Fundef) –, frequentemente identificado em vários estudos como inoperante e ineficaz (DAVIES, 2003; MENDES, 2004).

Inicialmente, o texto apresenta alguns dados da localização geográfica e aspectos da história política e das condições socioeconômicas de Suzano. Na segunda seção, são enfatizadas as diretrizes e medidas que orientaram o governo municipal e a secretaria de educação, entre 2005 e 2008, na definição das ações relativas à gestão democrática e à participação popular, bem como as ações e os planos da SME concebidos para a execução da diretriz *Democratização da Gestão*, na qual se encontra o CACS do Fundef. A terceira seção examina brevemente os efeitos do Fundef sobre o comportamento das matrículas, relacionados às disponibilidades financeiras da rede municipal para o seu atendimento, política pública que trouxe a oportunidade de reavivar para a educação a importância do controle social do Estado. Por fim, na quarta seção, são analisados alguns procedimentos da prática do CACS que, ao longo de sua vigência, indicam as diferentes posturas no exercício do controle social demarcadas, em última instância, pelas diferentes orientações políticas no comando da prefeitura de Suzano e da sua secretaria de educação, configurando diferentes “estilos de gestão”.

BREVE CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA, SOCIOECONÔMICA E POLÍTICA DO MUNICÍPIO DE SUZANO (SP)

Suzano é um dos 39 municípios da região metropolitana da capital do Estado de São Paulo e se encontra na região do Alto Tietê – uma vez que é a região do nascedouro do principal rio paulista: o Tietê –, e está delimitado pelos municípios de Itaquaquecetuba, Poá, Ferraz de Vasconcelos, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra e Mauá. Setenta e cinco por cento de sua área está localizada em região de mananciais que abastecem a Grande São Paulo.³

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população estimada de Suzano em 2006 era de 281.135 habitantes. Entre os censos de 1991 e de 2000 houve um crescimento de sua população de 158.839 para 228.690 habitantes, 44% dos quais por conta de forte imigração. Contudo, tal crescimento não foi homogêneo, pois houve um aumento mais que proporcional das parcelas pobre⁴ (que passou de 16,56% em 1991, para 21,88% em 2000) e indigente⁵ (que passou de

³ No site <<http://www.suzano.sp.gov.br>> encontram-se detalhes sobre os principais dados e informações sobre o município de Suzano (SP).

⁴ Segundo o Banco Mundial a medida da pobreza (elaborada em 1985) é a que calcula a proporção de pessoas com renda diária inferior a US\$ 1 PPC (paridade do poder de compra, taxa que desconta as diferenças de custo de vida entre os países).

⁵ A referência para a medida de indigência seria a metade da medida de pobreza, isto é, a proporção de pessoas com renda diária média inferior a US\$ 1/2 PPC.

5,72% em 1991 para 9,16% em 2000) da sua população. Em 2001, o município foi classificado com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,775, na 362ª posição no Estado de São Paulo.

Desde a emancipação do município, em 1949, preponderou em sua história política um restrito grupo econômico e social, cujos representantes no poder executivo municipal pouco se alteraram e que, em geral, geriram a prefeitura de modo a fazer com que os seus interesses econômicos estratégicos fossem quase sempre privilegiados em detrimento da realização de políticas sociais mais amplas. Como exemplo desta condição de exígua alternância no poder executivo municipal, destaque-se que em 17 mandatos de prefeitos municipais⁶ entre 1949 e 2004, apenas dois prefeitos – Firmino José da Costa, por 11 anos, e Estevam Galvão, por 18 anos – estiveram três e quatro vezes, respectivamente, à frente da prefeitura e quase sempre conseguiram eleger seus indicados como candidatos (em geral seus vice-prefeitos). Entretanto, uma coligação de partidos (PT, PMN, PC do B e PPS) rompeu esse predomínio político, elegendo Marcelo Candido para o mandato entre 2005 e 2008. Com base em um programa marcado por várias referências a princípios de gestão democrática e de participação popular (DIRETRIZES, 2004), o novo governo estabeleceu, em 2005 – primeiro ano de sua gestão –, cinco prioridades que sintetizavam as intenções de sua política para o município de Suzano (SP): (a) combate à corrupção; (b) inclusão social; (c) cidade legal; (d) desenvolvimento sustentável; e (e) participação popular. Tais prioridades sintetizavam concepções, ações, programas e projetos que pretendiam reorientar um novo sentido político local ao município, orientando de modo amplo as políticas a serem realizadas em cada secretaria de governo municipal (PMS, 2005b).

A IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO DE UM NOVO ESTILO DE GESTÃO

De acordo com as prioridades da nova direção política do governo municipal, a SME estabeleceu cinco diretrizes orientadoras da execução de sua política educacional e definidoras de seu novo estilo de gestão: (a) democratização do acesso e da permanência na escola; (b) democratização da gestão; (c) melhoria da qualidade do ensino – por uma qualidade social da educação; (d) educação de jovens e adultos; e (e) educação inclusiva (PMS, 2005c). Cada uma destas diretrizes implicou grande variedade de concepções, planos, programas, projetos e ações para

⁶ A lista completa de prefeitos de Suzano (SP), desde 1949, é a seguinte: Abdo Rachid (1949-1953); Alberto Nunes Martins (1953-1957); João Alves Machado (1957-1961), (1961-1965); Paulo Portela (1965-1969); Pedro Shinkaku Myiahira (1969-1973); Firmino José da Costa (1973-1977); Estevam Galvão (1977-1982); Aristides José Rodrigues (1982-1983); Firmino José da Costa (1983-1987); Pedro Ishida (1987-1988); Firmino José da Costa (07/1988-12/1988); Estevam Galvão (1989-1992); Paulo Tokozumi (1993-1996); Estevam Galvão (1997-2000); Estevam Galvão (2001-2004).

a sua real execução no âmbito municipal, cuja descrição pormenorizada ultrapassa os limites deste texto.

Em função dos objetivos deste trabalho, destacaremos algumas das ações e dos planos da SME para a execução da diretriz *Democratização da Gestão*, muitas das quais foram efetivamente realizadas enquanto outras foram “desenhadas” internamente ou tiveram uma discussão incipiente junto à rede municipal ou outras secretarias.

Uma das principais ações visando à democratização da gestão e ao incentivo à participação popular na cidade foi o decisivo apoio que a SME depositou nas primeiras elaborações e reuniões do Orçamento Participativo (OP) da cidade, colocando à disposição as instalações (escolas), equipamentos e pessoal para a sua plena realização. Outra ação foi a de desenhar e coordenar um Plano de Ação Integrado de Suzano (PAIS), que tinha por objetivo o desenvolvimento de ações intersecretariais institucionalizadas para o atendimento do cidadão. Tal intenção decorre da percepção de duas lógicas. A primeira é de que o trabalho das diferentes secretarias tem pouca intersecção e a segunda é a de quase todas as políticas públicas realizadas pelas diferentes secretarias-fim têm no mesmo cidadão o alcance de sua ação específica: é ele que precisa de saúde, de educação, de atenção social, de prática desportiva e de lazer, de programas culturais em locais próximos de sua moradia. Neste sentido, procurar juntar esforços para a realização de programas, projetos e ações seria uma atuação necessária do poder público. Outra ação foi a de buscar realizar, via grupo de apoio à gestão democrática (criado na SME), um processo diferenciado de avaliação institucional de cada escola, a partir de indicadores de qualidade, segundo sete dimensões da escola (ambiente educativo, prática pedagógica, avaliação, gestão escolar democrática, formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, ambiente físico escolar, acesso, permanência e sucesso na escola), material disponibilizado pelo MEC (Indicadores da Qualidade da Educação – Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares);⁷ através dessa ação as escolas deveriam discutir e sinalizar seus limites, suas conquistas e seus desafios. Tal processo foi realizado por três semestres consecutivos, sem intenção de ranqueamento entre as escolas, cada edição de discussão local foi precedida de documento síntese da avaliação geral das escolas da rede sobre as diferentes dimensões. Nos primeiros momentos da administração também foi desenhado um novo modelo de gestão escolar, pautado numa dimensão colegiada como contraposição à figura da direção escolar. Esse modelo, inspirado numa perspectiva mais democrática e participativa observado em alguns municípios brasileiros (Curitiba, Aracaju, Diadema), pressupunha um trabalho coletivo de gestão (coordenação pedagógica, comunitária e administrativo-financeira), para o qual nenhum coordenador deveria se afastar completamente da sala de aula, além de um processo eleitoral para a escolha desta coordenação colegiada. Esse

⁷ Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=567>>.

“desenho” da gestão da unidade escolar inspirou posteriormente um novo modelo de organograma da SME com as mesmas grandes áreas: a político-participativa em correspondência à coordenação comunitária da escola, a pedagógica em relação à coordenação pedagógica e a administrativa (funcional e financeira) em correspondência à administrativo-financeira.

A dimensão da democratização da gestão também teve a ação da constituição legal dos conselhos de escola (CE) com caráter deliberativo em todas as escolas da rede municipal (PMS, 2005a) – com algumas características específicas, como a paridade escola/comunidade para composição, a reunião mensal ordinária, a não possibilidade do diretor de escola ser o presidente do CE, entre outras –, junto com a destinação de recursos financeiros para serem administrados pelas unidades escolares para suas necessidades mais prementes (projeto Conta-Escola) – sem que isso representasse a desresponsabilização da SME e da PMS para com a manutenção das necessidades das escolas –, assim como um rigoroso, intenso e fraterno processo de formação de conselheiros escolares após as suas eleições nas unidades da rede.

Nesse âmbito, a SME estabeleceu apoio e suporte efetivos ao regular funcionamento dos conselhos institucionais, entre eles o CACS, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e o Conselho Municipal de Educação (CME). O objetivo da SME foi dotá-los de alguma autonomia frente ao governo municipal de modo a superar certas práticas formais que apenas tratavam os conselhos como instâncias burocráticas, passíveis de manipulação pelos chefes do poder executivo.

Neste sentido, é de se ressaltar que, embora previstos em lei (PMS, 1997a, 1997b e 2000), não se encontrou documentação relativa ao período anterior a 2005 com registros sobre os procedimentos utilizados para a eleição das representações dos diferentes segmentos nos conselhos institucionais, bem como o registro de sua prática de funcionamento (por meio de atas ou livros de registros). Tais ausências, aliadas às dinâmicas aferidas posteriormente, por meio de conversas e entrevistas de pesquisa onde expressões do tipo: “não sei”, “era assim que era feito antes...”, “eles pediam só para a gente assinar!”, “eu ia só uma vez a cada três meses...”, frequentemente utilizadas por pessoas que disseram ter alguma “participação” anterior em tais conselhos, configurando um estilo de gestão de governo no setor educacional pouco comprometido com a transparência das informações, com a valorização de processos participativos, com a implementação de possibilidade de definição coletiva e democrática de rumos da escola e da rede municipal, demonstrando uma condição de impossibilidade de realização de controle social sobre o poder público.

No sentido oposto dessa orientação, a partir de 2005, foram adotadas novas iniciativas pelo gabinete de SME para a representação dos diversos segmentos sociais com assento nos conselhos institucionais. A eleição da representação dos pais e responsáveis pelos alunos da rede passou a ser realizada em assembleias. Para os representantes de professores, diretores e servidores foram solicitadas também indicações à diretoria de ensino estadual e aos órgãos representativos de categorias

profissionais correspondentes, sediados na cidade – a Seccional da OAB, o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais e a sub-sede do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP).⁸ Outras representações (de trabalhadores e patrões) envolviam também o setor privado instalado no município.

Para a eleição da presidência dos conselhos institucionais, a SME, por orientação política própria, definiu que os representantes governamentais não disputariam essa função. Assim, para o CACS e para o CAE,⁹ foram eleitos os representantes dos pais e mães dos alunos. No CME, quando teve início novo mandato, foi eleita uma professora da rede municipal de ensino. Nas primeiras reuniões do CAE, do CME e do CACS, no início de 2005, cada conselheiro recebeu uma apostila contendo a legislação federal e municipal sobre temas educacionais pertinentes, bem como outras informações, manuais, textos e teve oportunidade de participar de diferentes processos formativos¹⁰ para ampliar a sua atuação específica.

Como já mencionado, a implementação de conselhos escolares, com caráter deliberativo, em todas as unidades escolares do sistema municipal de ensino, estabelecida em lei própria (PMS, 2005a) foi imediatamente complementada com a eleição de conselheiros, os quais passaram a contar com processos de formação. Desse modo, não apenas se procurou construir condições para o estabelecimento de relações mais democráticas, mas também se formulou uma proposta que procurasse traduzir, na prática, a vontade política de se enfrentar o problema da representação e da legitimidade dos segmentos dos diferentes segmentos (em especial de pais e alunos por não terem instâncias representativas organizadas como o sindicato dos trabalhadores de educação) que articulasse os conselhos escolares aos conselhos institucionais. Nesse sentido, o esforço de implementação da proposta da gestão democrática avançou em direção à construção de uma estrutura de conselhos (Figura 1), com representação ascendente visando a uma participação mais qualificada dos diferentes segmentos, que ligava os conselhos escolares aos conselhos institucionais (PMS, 2005c).

⁸ A direção da subsele regional da APEOESP, posteriormente, retirou os seus representantes alegando divergências políticas e a suposta manipulação dos conselhos por parte do governo. A representação dos professores passou a ser feita em assembleia dos pares, convocada por meio de editais públicos e comunicados às escolas.

⁹ Resolução do FNDE sobre o CAE já impede que o representante estatal ocupe a sua presidência.

¹⁰ Alguns representantes do CACS de Suzano (SP) puderam participar de um programa de formação em assuntos relacionados ao financiamento da educação e ao orçamento público desenvolvido e oferecido pela Faculdade de Educação da USP (CEPPPE, 2007), além de diferentes formações organizadas pelo Ministério da Educação (MEC), pela União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) ou pela União Paulista de Conselhos Municipais de Educação (UPCME).

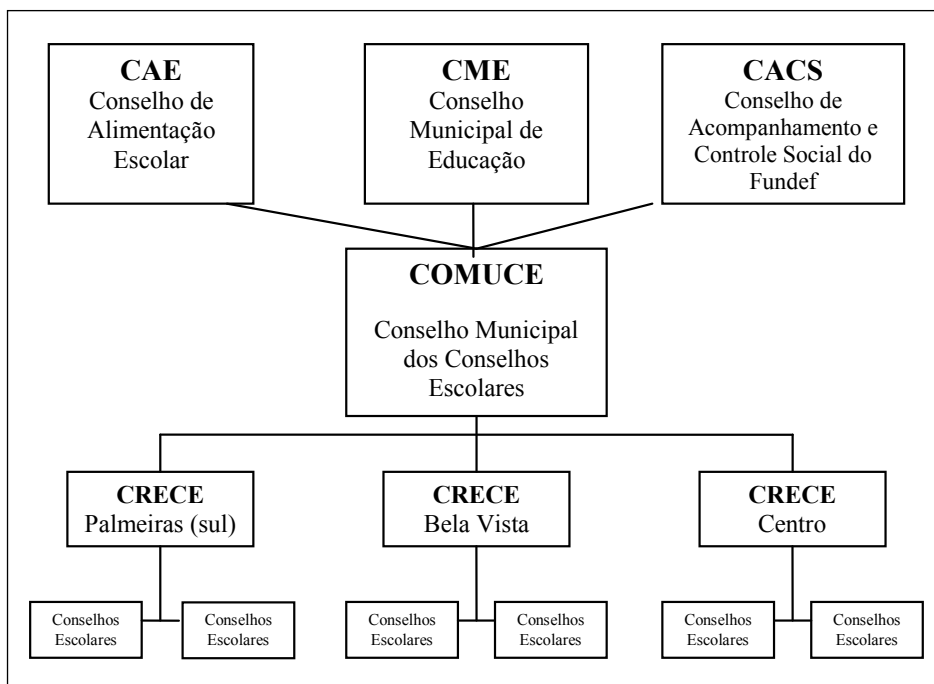


Figura 1. Estrutura de Conselhos da Educação de Suzano (SP)
Fonte: PMS, 2005c, p. 19.

Na base da estrutura estavam os conselhos escolares, com representação de diferentes segmentos (pais, alunos, funcionários, professores e direção). Logo acima, conselhos regionais de conselhos de escolas (CRECEs), localizados em regiões estratégicas da cidade (norte, centro e sul) eram compostos por representantes de cada conselho escolar (um dos trabalhadores da educação e outro de pais ou alunos). A representação destes formava o Conselho Municipal de Conselhos de Escolas (COMUCE), de onde deviam ser eleitos os representantes para os três conselhos institucionais (CME, CACS e CAE). Uma vez implementada essa nova “estrutura de conselhos” acreditava-se que um processo mais amplo de discussão, de representação e de participação pudesse ser consolidado para a efetivação de uma gestão democrática do ensino público, procurando contemplar de modo organizativo-estrutural o que Sofia Lerche Vieira entende ser a gestão democrática, ou seja, um “eixo transversal” como ligação entre a gestão educacional (sistema) e a gestão escolar (estabelecimentos) (VIEIRA, 2007, p. 60).

O IMPACTO DO FUNDEF NAS MATRÍCULAS E RECEITAS MUNICIPAIS E O CACS DE SUZANO (SP)

O processo indutor do Fundef para a municipalização do ensino fundamental no Brasil foi decisivo uma vez que, a partir de 1998, o fundo (criado em cada estado da União e no DF) passou a capturar parcela considerável da receita vinculada à educação dos governos municipais e estaduais em cada estado da federação. Desse ano até 2006, 15% da receita dos impostos transferida da União para os estados e municípios (FPE, FPM, IPI Exp., lei 87/96) e dos estados para os municípios (ICMS) passou a ser retida em fundos contábeis estaduais. Sua redistribuição entre as redes municipais e a estadual se dava em função da contagem de matrículas do ensino fundamental regular, conforme o censo escolar do ano anterior. A possibilidade de recuperar o valor retido ou de receita adicional é que induziu ao processo de municipalização por meio da ampliação da oferta de matrículas do ensino fundamental regular.

Contudo, a introdução do Fundef no financiamento da educação brasileira – em que pese a pouca disponibilidade de recursos financeiros e a escassa participação social nos rumos da política educacional –, contraditoriamente, trouxe a oportunidade de se retomar a ideia do controle social sobre o Estado. Em sua legislação (lei 9424/96), para acompanhar e controlar a aplicação dos recursos recebidos do Fundef, foi exigida a constituição de conselhos de acompanhamento e controle social (CACS) em cada nível de governo – prática fora do alcance ou pouco realizada pelos conselhos já existentes na educação (como os CME, por exemplo) –, criando uma expectativa de maior possibilidade de se efetivar uma gestão educacional democrática.

No que se refere às matrículas, a rede municipal de ensino de Suzano expandiu-se mais de 400% entre 1996 e 2006, passando de cerca de 5.000 matrículas em 1996 (dois anos antes da implementação do Fundef e só da Educação Infantil, pois naquele ano não havia matrículas no ensino fundamental regular municipal) para cerca de 22.000 matrículas em 2006 (último ano do Fundef). O impulso decorreu do rápido crescimento do ensino fundamental regular, cuja oferta passou a cerca de 15.000 matrículas em 2006 e se restringiu às séries iniciais.

No que se refere aos recursos financeiros, no primeiro ano de implementação do Fundef, em 1998, cerca de R\$ 12,1 milhões, perto de 33% da receita líquida de impostos e transferências pertencentes ao município e vinculadas ao ensino de Suzano (SP), foi retida no fundo estadual. Esse impacto foi atenuado pela antecipação do processo de municipalização já em 1997, que proporcionou a recuperação ou a “não retenção” de R\$ 3,1 milhões pelo Fundef. Ao longo do período, a prefeitura suzanense paulatinamente deixou de ter retidos seus recursos orçamentários no fundo. Ao final do período examinado, em 2006, a combinação entre municipalização e construção própria de escolas, trazia do Fundef cerca de R\$ 19,8 milhões, o que significou perto 31% do montante total aplicado no ensino, ao mesmo tempo em

que reduziu a retenção para R\$ 1,9 milhão. Ressalte-se que é a movimentação e a aplicação desses valores que deveriam ser fiscalizados pelo CACS.

Para exercer esse papel, a lei n. 9424/96, regulamentadora do Fundef (BRASIL, 1996b), atribuiu ao CACS o “acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo [...] junto aos respectivos governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]” (art. 4º). A estes caberia a obrigação de deixar, permanentemente, à disposição dos conselheiros os “registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do Fundo [...]” (art. 5º). A lei n. 9424/96 também determinou que no âmbito dos municípios os CACS tivessem em sua composição, pelo menos, um representante da secretaria municipal de educação ou órgão equivalente; um representante dos professores e diretores; um representante dos pais de alunos e dos servidores das escolas públicas do ensino fundamental (art. 4º, § 1º, inciso IV). Porém, nem a legislação federal e tampouco a sua congênere municipal ofereceram algo a mais para que o CACS desempenhasse satisfatoriamente tal responsabilidade.

DIFERENTES PRÁTICAS DE CONTROLE SOCIAL SOBRE O ESTADO EM DISTINTOS ESTILOS DE GESTÃO

A fragilidade das normas legais, associada à ausência de uma cultura participativa da sociedade civil no Brasil, de certa forma, permite a interferência direta do poder executivo na composição e atuação dos CACS, submetendo e impregnando suas práticas com os diferentes estilos de gestão.

Os escassos documentos produzidos (na verdade, pareceres anexos à documentação oficial enviada ao Tribunal de Contas de São Paulo – TCE/SP) por esta instância municipal em Suzano (SP), ao longo da vigência do Fundef, permitem a percepção dos estilos de gestão na educação, pondo em contraste, pelo menos, duas posturas ou condutas com relação ao exercício do CACS.

O exame dos pareceres emitidos, periodicamente, pelo CACS de Suzano (SP), por exemplo, é oportuno para atestar a orientação de suas práticas, sejam elas o mero ritual burocrático ou o início de um efetivo exercício de controle social sobre o Estado. Destaque-se que tais pareceres compõem o conjunto dos documentos exigidos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) para a prestação trimestral de contas de todos os recursos aplicados no ensino pelas prefeituras e pelo governo estadual (TRIBUNAL, 1997 e 2004), em conformidade com as prescrições previstas na Constituição do Estado de São Paulo (art. 256, IV e V) e na legislação regulamentadora do Fundef.

A submissão dos pareceres do CACS ao TCE-SP, à primeira vista, aparenta inclusive conferir um poder decisório ao CACS na análise das contas públicas. Contudo, durante os primeiros sete anos de vigência, os 26 pareceres examinados

revelam apenas um mero ritual formal e burocrático da exigência legal. O indício mais evidente deste procedimento é a redação idêntica do texto (ver Quadro 1) de todos os pareceres emitidos pelo Conselho, a despeito das mudanças observadas na composição dos seus membros, nos sucessivos mandatos de 1998 a 2004.

QUADRO 1.

Texto dos pareceres emitidos pelo CACS de Suzano de 1998 a 2004

Acompanhamos a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo, repassados à municipalidade durante os meses supracitados. Examinamos os registros contábeis e demonstrativos mensais atualizados das origens e aplicações dos recursos correspondentes aos meses em referência, elaborados sob a responsabilidade da Administração Municipal. Nossos exames foram conduzidos de acordo com as normas impostas pela lei federal n. 9.424, de 24/12/96, instituidora do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: a) o planejamento dos trabalhos, considerando a relevância dos saldos, o volume de operações, e o sistema contábil e de controles internos da administração municipal; b) a constatação das evidências e dos registros internos que suportam os valores e as informações contábeis constantes do balancete da receita e despesa relativo aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo. Em nossa opinião, as demonstrações contábeis analíticas e sintéticas representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a obediência àqueles preceitos da lei do Fundo, como também da lei federal n. 9.394, de 22/12/96, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano. SME. CACS. Pareceres de 1998 a 2004.

O que confirma tal procedimento burocrático, denunciando uma atuação formal, viciada e ineficaz é o fato de o mesmo texto ser encontrado nos pareceres emitidos pelo CACS da prefeitura municipal de Itaquaquecetuba, um município limítrofe à Suzano. Ainda mais, a redação de ambos é cópia de um modelo elaborado e disponibilizado por uma empresa privada, responsável por todos os registros e operações de processos de execução orçamentária (arrecadação de receitas e destinação de despesas) de muitos municípios paulistas: a CONAM – Consultoria em Administração Municipal.

O estrito cumprimento dos prazos de entrega dos documentos, estipulados pelo TCE-SP, um mês após o fechamento de cada trimestre, junto com a prestação de contas da prefeitura, sugere que estes eram previamente elaborados pelo setor contábil desta, que cuidava de colher as assinaturas dos conselheiros. Ressalte-se que uma análise apropriada da documentação comprobatória da prestação de contas pelo CACS requereria um maior prazo de análise, ao considerarmos que os conselheiros não são conhecedores da contabilidade pública, necessitam verificar um volume

significativo de recibos, registros e relatórios das despesas e não contam com tempo disponível para isso.

Nos pareceres não há qualquer menção a eventuais irregularidades cometidas pela prefeitura, insuficiência de documentos ou quaisquer outras informações eventualmente não obtidas no período mencionado. Todos, enfim, são favoráveis e aprovam as prestações de contas apresentadas.

Outro procedimento burocrático que apenas cumpriu a formalidade legal exigida pelo TCE-SP foi a assinatura de membros do CACS nos “demonstrativos de aplicação” dos recursos na educação que, juntamente com os pareceres, compunham a prestação de contas trimestral e atestavam a veracidade das informações contábeis. É importante esclarecer que tais demonstrativos contabilizam sinteticamente todas as receitas recebidas e as despesas destinadas à manutenção do ensino municipal e que, além das do Fundef, também registram as receitas e transferências de impostos não retidas no fundo, a receita do salário-educação e as de outros convênios, bem como as despesas realizadas no ensino fundamental e na educação infantil. Muito embora a atribuição do CACS estivesse restrita à fiscalização da receita e despesa realizadas com o Fundef, a oposição da assinatura dos conselheiros nesses documentos pode significar a concordância tácita com a destinação dada pela prefeitura a outros importantes recursos sem que houvesse qualquer exame sobre sua aplicação.

Tais constatações evidenciam ainda mais o mero ritual burocrático e formal ao colocarem também em questão o próprio exercício de controle externo administrativo do TCE-SP que, apesar da emissão de norma exigindo os pareceres do CACS como parte da prestação de contas da prefeitura, não notou ou se manifestou sobre tal comportamento.

Ao que parece, a convivência dos conselheiros foi possibilitada pela própria fragilidade da lei no quesito referente à constituição do CACS, cuja indicação de membros passou a ter a interferência do chefe do poder executivo, apenas para atender a exigências burocrático-legais. Nas diferentes esferas administrativas, com raras exceções, os CACS foram constituídos para corroborar as decisões de uso dos recursos, evitando qualquer risco de objeção ao que já estava decidido nos gabinetes. A postura do CACS de Suzano, nesse período, condiz com esse papel, identificado como inócuo e inoperante nas suas atribuições (OLIVEIRA, 1999; DAVIES, 2003), decorrente da opção conservadora do grupo político que vinha governando a prefeitura até 2004.

Não obstante, uma postura mais ativa, autônoma, exigente e crítica foi identificada no conteúdo dos pareceres e documentos produzidos pelo CACS a partir de 2005, quando um novo estilo de gestão passou a prevalecer no governo municipal e no setor educacional, geridos por princípios democráticos de atuação.

Os conselheiros passaram a ter acesso à folha de pagamentos do pessoal atuante no ensino fundamental e a todos os outros documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos do Fundef mantidos pelas secretarias de

Administração e de Planejamento e Gestão Orçamentária. Contudo, esse acesso não ocorreu sem dificuldades – tanto dos conselheiros em entender a linguagem e a complexidade dos registros contábeis públicos, quanto do setor contábil da prefeitura em se abrir para a perspectiva da transparência das informações – e conflitos no relacionamento entre ambos, mesmo sob um governo comprometido com a transparência e democratização do Estado em âmbito local.

É de se ressaltar, portanto, que, de forma geral, as gestões municipais permanecem com zonas obscuras e resistentes à sua publicização em função de uma “tradicional forma de gestão”, devido a procedimentos de reiteração burocrática da máquina pública; pode-se pensar, adicionalmente, que a condição de ser opaca permite à administração que os interesses estratégicos (econômicos e políticos) locais melhor se realizem no âmbito do Estado. Essa questão da incorporação da transparência na gestão municipal é tratada de forma interessante por José Carlos Vaz (2002), que não atribui a falta de transparência somente a uma natureza complexa da contabilidade pública ou à cultura política e má-fé dos governantes, pois a despeito da presença de tais fatores muitos governos municipais têm promovido a transparência de suas ações. Segundo o autor, “os maiores obstáculos podem estar nos próprios componentes do governo” (Vaz, 2002, p. 289).

Bem diferente dos anteriores, o conteúdo dos pareceres mais recentes do CACS passou a conter advertências, ressalvas, recomendações e solicitações à administração pública municipal. O Quadro 2 reproduz a íntegra de um dos pareceres que inclusive rejeita a prestação de contas apresentada.

Na perspectiva de democratização do Estado e da necessária transparência da máquina pública, não é o caso, para os efeitos deste trabalho, de discutir o mérito do parecer exarado pelo CACS de Suzano, mas de mostrar o grau de minudência com que passaram a ser observadas as contas públicas da educação.

Além disso, desde o início de seu primeiro mandato neste período (2005 e 2006), os conselheiros do CACS se recusaram a apor suas assinaturas nos documentos demonstrativos trimestrais enviados ao TCE-SP, justificando sua decisão no fato de não poderem realizar uma análise mais pormenorizada da totalidade dos recursos aplicados na educação municipal no período. Ao mesmo tempo, houve intensa discussão sobre se este papel caberia ao CACS (apesar de ter sido exercido nos anos anteriores) ou ao conselho municipal de educação (CME).

QUADRO 2
Texto do parecer emitido pelo CACS no 2º Trimestre de 2006

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, conforme suas atribuições contidas na lei municipal n. 3.134/97 e pela lei federal n. 9.424, de 24/12/96, instituidora do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, rejeita a prestação de conta (sic) referente ao 2º trimestre do exercício de 2006, considerando que:

1. Constatamos que no extrato bancário referente à conta do Fundef há a retirada de R\$1.730.711,17 para pagamento de pessoal e encargos no período em questão, o que representa 35% do valor creditado na conta do Fundef para este mesmo período. Pelo Demonstrativo de Pagamento de Pessoal encaminhado pela prefeitura o valor apontado para o pagamento de todo o pessoal do ensino Fundamental nas dotações do Fundef corresponde a R\$3.214.880,45, portanto discrepante ao saldo informado. Assim, conclui-se que parte dos valores utilizados para o pagamento de pessoal foram (sic) oriundos de recursos próprios da prefeitura municipal de Suzano, apesar de haver saldo suficiente na conta do Fundef.

2. Neste período foi observado que ainda existem profissionais que não estão em efetivo exercício no magistério, no ensino fundamental sendo pagos com recursos do Fundef, ou seja, em desacordo com a legislação vigente.

3. Constatamos que a SME utilizou recursos do Fundo para comprar os seguintes materiais permanentes: 452 computadores, 452 monitores, aquisição de 39 impressoras, 50 estabilizadores, 50 batedeiras e 45 liquidificadores, mas não informou quais escolas foram beneficiadas com os mesmos.

4. Constatamos que a SME adquiriu 15 notebooks no valor de R\$ 87.00,00 (sic) (valor unitário de R\$5.800,00), sendo que deste total apenas R\$ 3.200 foram debitados da conta do Fundef.

5. Constatamos a utilização de recursos do Fundo para a compra de 2 ônibus com capacidade de 53 passageiros e 2 microônibus com capacidade para 22 passageiros, porém ainda não nos foram informados os roteiros e os níveis de ensino dos alunos por estes transportados.

6. Constatamos que permanece a prática de transferência de recursos da conta do Fundo para a conta da prefeitura.

Ressaltamos que o saldo dos recursos do Fundef em 30/6/2006 era de R\$ 6.285.897,56.

Fonte: Prefeitura Municipal de Suzano. SME. CACS. Parecer do 2º trimestre de 2006.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos demonstrar ao longo do texto como uma mudança na gestão da administração pública municipal, alinhada com os princípios da gestão democrática e da participação popular, propiciou a adoção, no setor educacional, de um novo estilo de gestão comprometido com o princípio da gestão democrática do ensino público. As ações e iniciativas orientadas por este princípio viabilizaram condições políticas para que os espaços de participação da comunidade escolar se tornassem, em correspondência, também mais democráticos. Nesse ambiente, os conselhos institucionais, em particular, o CACS do Fundef e os conselhos de escola, tiveram ampliadas as possibilidades de realizar suas atribuições em condições que favoreceram uma atitude mais crítica e autônoma em relação a uma prática anterior exercida de modo formal, pouco transparente ou até inexistente.

Talvez a chave ou categoria interpretativa do estilo de gestão possa auxiliar a compreender a inoperância dos conselhos (institucionais ou escolares) identificada em vários estudos. Acreditamos que muito dessa inoperância se deva, em grande medida, ao estilo de gestão tradicional e conservador preponderante em governos municipais (como ocorreu em Suzano (SP)) em grande parte do período em que vigorou o Fundef. Tal estilo de gestão está identificado com o controle sobre a atuação do CACS (e não de ser controlado por ele), por meio da indicação de membros alinhados, do controle seletivo das informações e até mesmo pelo cumprimento meramente burocrático das normas editadas pelo TCE-SP.

Assim, um estilo de gestão na educação orientado por princípios da gestão democrática do ensino público *faz diferença*, e pode sim contribuir – a despeito de se utilizar aqui alguns chavões – para “ativar a cidadania” e para “auxiliar a organização da sociedade civil”, mesmo que tais orientações sejam geradas a partir do interior do aparelho de Estado. As vivências de práticas institucionais democráticas, aliadas à formação de novos sujeitos políticos com tais valores democráticos, forjam ferramentas e provocam posturas para o enfrentamento de diferentes situações. O que se procura afirmar, portanto, é que o exercício real da democracia participativa transforma quase “sem retorno” as práticas da administração pública. Ou seja, mesmo numa conjuntura de “volta a um passado” político de cunho conservador, tradicionalista e clientelista, estes novos sujeitos políticos (ainda que até tenham proximidade com tal proposta política) já não admitiriam conviver com a falta de informações, com procedimentos meramente formais, com a falta de inteligência e com práticas autoritárias. Provavelmente (com todos os cuidados que qualquer ação política requer) eles seriam a “eterna pedra no sapato” de governantes mal intencionados.

Com isso, salientamos que, mesmo apresentando deficiências, o fortalecimento de espaços públicos com participação popular na fiscalização, acompanhamento e controle social dos recursos financeiros aplicados na manutenção do ensino pode representar uma conquista democrática que merece ser aprimorada. Acreditamos que

tanto os conselhos escolares como os conselhos institucionais devam ser incentivados, promovidos e garantidos pelas administrações públicas e, uma vez organizados de modo autônomo, constituídos democraticamente, com representação da comunidade e de movimentos sociais, fiscalizadores de todos os recursos da educação e da própria política educacional, possuindo um caráter fiscalizador, propositivo ou até gestor, possam, de fato, vir a ter condições de exercer um efetivo e ativo controle social sobre o Estado.

Finalmente, porém, é preciso ponderar que o detalhamento e a formalidade da lei e de normas editadas por órgãos de controle administrativo não são suficientes para impedir que tais medidas possam ser burladas nas localidades onde a sociedade civil não esteja organizada e atenta. Embora faça diferença, mesmo um estilo de gestão democrático e orientado para as melhores aspirações populares tem suas limitações. A esse respeito, concordamos com Romualdo Portela de Oliveira, para quem “somente a organização da Sociedade Civil é capaz de transformar as práticas dos Poderes constituídos [...]” (1999, p. 221).

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 14*, de 12/9/96. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm#art5>. Acesso em: 13/5/08.

_____. *Lei n. 9.394*, de 20/12/96. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1996.htm>. Acesso em: 13/5/08.

_____. *Lei n. 9.424*, de 24/12/96. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. 1996c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1996.htm>. Acesso em: 13/5/08.

CEPPPE (Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação). *Formação inicial e continuada de Pesquisadores, Conselheiros e Técnicos na área de Financiamento da Educação e seus mecanismos de Controle Social nos Municípios de Campinas, Rio Claro, São Carlos, São Paulo e Suzano*. FEUSP, 2007 (mimeo).

DAVIES, N. Conselhos do Fundef – a participação impotente. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 41, p. 505-517, out./dez. 2003. Disponível em <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nicolas14.pdf>>. Acesso em: 15/5/07.

DIRETRIZES do Programa de Governo. Suzano 2004-2008. *Marcelo Candido Prefeito*. 2004.

MEDEIROS, Isabel L. P. de; LUCE, Maria B. Gestão democrática na e da educação: concepções e vivências. In: LUCE, Maria B.; MEDEIROS, Isabel L. P. de (Org.). *Gestão escolar democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

MENDES, Marcos. *Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF*: constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria-Geral da União, 2004. Disponível em <<http://www.transparencia.org.br>>. Acesso em: 13/11/06.

OLIVEIRA, R. P. de. Sobre a necessidade do controle social no financiamento da educação. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, Marisa R. T. *Política e trabalho na escola*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

PARO, Vítor H. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

PMS (Prefeitura Municipal de Suzano). *Lei Complementar n. 31*, de 23/6/97. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação. 1997a.

_____. *Lei n. 3.134*, de 23/7/97. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. 1997b.

_____. *Lei n. 3.494*, de 25/8/00. Cria o Conselho de Alimentação Escolar – CAE do Município de Suzano; revoga a Lei Municipal n. 2971, de 12 de setembro de 1995, e dá outras providências. 2000.

_____. *Lei n. 3.973*, de 12/6/05. Dispõe sobre a criação dos Conselhos de Escola nas unidades escolares da rede municipal de ensino. 2005a.

_____. *1º Seminário de Planejamento de Governo*, realizado em 18 e 19 de fevereiro de 2005. 2005b (mimeo).

_____. SME. *Manual dos conselheiros e conselheiras de escola*. Suzano: PMS/SME, 2005c.

TRIBUNAL de Contas do Estado de São Paulo. *Aplicação de recursos no ensino*. Instruções n. 1/97, aprovadas pela resolução n. 12/97. São Paulo: Imprensa Oficial, 1997.

_____. *Aplicação de recursos no Ensino – Manual Básico 2004*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

VAZ, J. C. Desafios para a incorporação da transparência em um modelo de gestão municipal. In: CACCIA BAVA, Sílvio; SPINK, Peter; PAULICS, Veronika (Org.). *Novos contornos da gestão local*: conceitos em construção. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política(s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

✉ MARCOS EDGAR BASSI é doutor em Educação e professor do Programa de Pós-Graduação-Mestrado da UNISUL. E-mail: marcos.bassi@unisul.br.

✉ RUBENS BARBOSA DE CAMARGO é doutor em Educação e professor do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da USP. E-mail: rubensbc@usp.br.

*Recebido em abril de 2010.
Aprovado em maio de 2010.*