“ESTILO DE GESTÃO”: IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Marcos Edgar Bassi
UNISUL/Brasil
marcos.bassi@unisul.br

Rubens Barbosa de Camargo
FEUSP/Brasil
rubensbc@usp.br

Resumo. O artigo examina as repercussões de estilos de gestão adotados no setor educacional de uma administração pública municipal sobre as práticas do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef. São analisados documentos de política educacional da Secretaria de Educação e pareceres do Conselho sobre a prestação de contas do governo municipal entre 1998 e 2006. Argumenta-se que um estilo de gestão governamental, cujas práticas e ações estejam fundadas no princípio da gestão democrática do ensino público contribui para a uma postura mais autônoma e crítica do Conselho no controle social.
Palavras-chave: estilo de gestão pública; gestão democrática; Conselho do Fundef; controle social da educação.

INTRODUÇÃO

A implantação 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, 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. Ainda que não se possa esquecer que a amplitude dessas interpretações seja possibilitada pela “pobreza” dos pífios dispositivos estabelecidos na legislação regulamentadora (PARO, 2001,

p. 80-1), decorrente do já tênue tratamento constitucional ao tema da gestão democrática na educação. (ADRIÃO, 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, assumindo 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 implantação da gestão democrática por iniciativa do poder público também comportaria uma terceira perspectiva, que 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, 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. 58-9)

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 implantação 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 implantação 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, LUCE, 2006, p. 18-9)

Com base nesta concepção, este trabalho tratará de "estilos de gestão" pública educacional, adotados e implantados 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 mandato da administração do período entre 2005 e 2008. A caracterização pormenorizada dos "estilos de gestão" envolveria muitos aspectos relativos à definição e implantação de políticas educacionais específicas de cada período e de cada governo, porém neste texto, deter-se-á a análise 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 (CACS) – órgão responsável pela fiscalização da aplicação pela Prefeitura da receita proveniente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental 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. Na terceira seção, por fim, são analisados alguns procedimentos da prática do CACS que, ao longo de sua atuação, 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".

1. ASPECTOS GEOGRÁFICOS, SOCIOECONÔMICOS E POLÍTICOS 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 denominada 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. 75% de sua área está localizada em região de mananciais que abastecem a Grande São Paulo. No site www.suzano.sp.gov.br encontram-se detalhes sobre os principais dados e informações sobre o Município de Suzano/SP.

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% do qual por conta de forte imigração. Contudo, tal crescimento não foi homogêneo, pois houve um aumento mais que proporcional das parcelas pobre e indigente da sua população. Em 2001, o município foi classificado com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,775, na 362ª posição do 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 Municipais entre 1949 e 2004, apenas dois prefeitos – Firmino José da Costa por 11 anos e Estevan Galvão por 18 anos – estiveram 3 (três) e 4 (quatro) vezes, respectivamente, à frente da Prefeitura e quase sempre conseguiram eleger seus indicados como candidatos (em geral seus vices-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)

2. A IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO DE UM NOVO "ESTILO DE GESTÃO"

De acordo com as prioridades da nova orientação 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. SME, 2005). Cada uma destas diretrizes implicou grande variedade de concepções, planos, programas, projetos e ações para 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 a 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 suas instalações (escolas), equipamentos e pessoal para a sua plena realização. Outra ação foi a de buscar 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.

Disponível em http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=567), no qual 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, e 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. Tal 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 "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 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; 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 para 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 implantação 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.

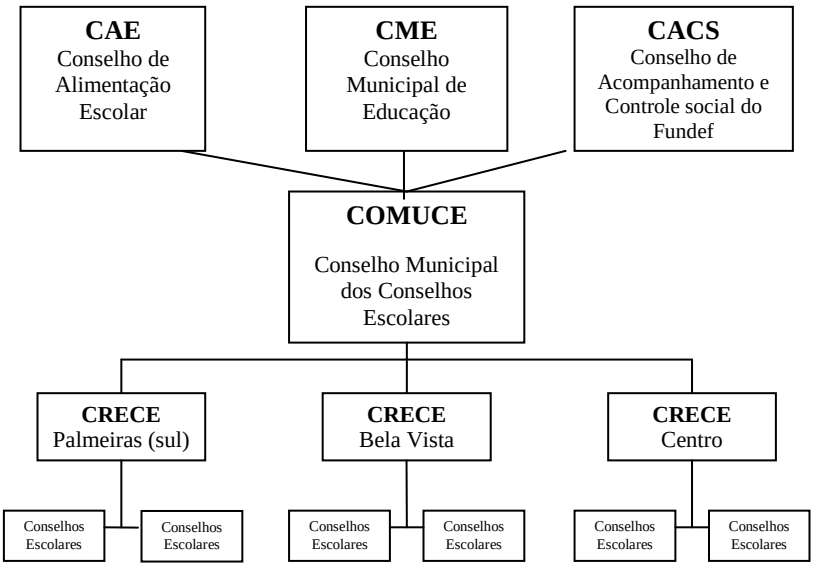
No sentido oposto dessa orientação, a partir de 2005, foram adotadas novas iniciativas pelo Gabinete de SME para a representação dos diversos segmentos sociais com assento nos Conselhos Institucionais. A eleição da representação dos pais e responsáveis pelos alunos da rede passou a ser realizada em assembléias. 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). 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 que foram eleitos os representantes (de pais e mães dos alunos, de professores, de funcionários e outros), cada Conselheiro recebeu uma apostila com a legislação federal e municipal sobre educação e teve oportunidade de participar de processos formativos. (CEPPPE, 2007)

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 implantação da proposta da gestão democrática avançou em direção à construção de uma

estrutura de conselhos (Figura 1), com representação ascendente visando uma participação mais qualificada. (PMS. SME, 2005).

Figura 1 - Estrutura de Conselhos da Educação de Suzano/SP



Fonte: PMS. SME, 2005, pág. 19.

Na base da estrutura estariam 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) seriam compostos por representantes de cada Conselho Escolar (um dos trabalhadores da educação e outro de pais ou alunos). A representação destes instalaria o Conselho Municipal de Conselhos de Escolas (COMUCE), de onde deveriam ser eleitos os representantes para os três Conselhos Institucionais (CME, CACS e CAE). Uma vez implantada 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)

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

Em Suzano, a identificação de diferentes "estilos de gestão" evidenciou-se fortemente no exame da atuação do CACS durante o período em que o Fundef esteve em vigência, entre 1998 e 2006.

O Fundef alterou a sistemática de financiamento da educação brasileira estabelecida na Constituição Federal de 1988 e implicou impactos importantes na gestão do Ensino Fundamental. Trouxe em seu bojo a obrigatoriedade formal do controle social sobre a aplicação pela administração pública dos recursos financeiros recebidos do Fundo, realizada por CACS constituídos em cada nível de governo – prática fora do alcance ou pouco realizada pelos conselhos já existentes na educação –, o que realçou a expectativa de democratização da administração pública brasileira. Nos municípios, os CACS foram compostos por, pelo menos, um representante da SME; dos professores e diretores; dos pais de alunos e dos servidores das escolas públicas do Ensino Fundamental (BRASIL, 1996c, Art. 4º, § 1º, inciso IV).

Do ponto de vista dos recursos financeiros, o mecanismo do Fundef passou a reter em cada estado da União parcela substancial da receita vinculada à educação dos governos municipais e estaduais. Os recursos eram redistribuídos equitativamente entre as redes municipais e a estadual de acordo com o número de matrículas do Ensino Fundamental regular registrado pelo Censo Escolar do ano anterior. O esforço de recuperação do valor retido ou a possibilidade de obtenção de receita adicional induziu ao intenso processo de municipalização do Ensino Fundamental, até então sob a gestão estadual.

Em Suzano, a rede municipal de ensino expandiu-se em mais de 400% nesse período, passando de cerca de 5.000 para cerca de 22.000 matrículas, impulsionada pelo forte incremento do Ensino Fundamental. O processo de municipalização, iniciado em 1997, combinado à construção de escolas proporcionou a paulatina recuperação dos recursos, a ponto de, em 2006, a Prefeitura praticamente reverter a retenção (que no início era algo em torno de R$ 3 milhões) e trazer do Fundef perto 31% do montante aplicado no ensino nesse ano, algo perto de R$ 20 milhões. Eram especificamente esses recursos que retornavam ao município, ao longo de todo o período, que foram submetidos anualmente ao CACS.

Porém, 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". O exame dos pareceres emitidos, periodicamente, pelo CACS, 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, pondo em contraste duas posturas ou condutas no âmbito do CACS.

Tais pareceres, que devem emitir uma posição de aprovação ou de rejeição sobre a aplicação dos recursos do Fundef, fazem parte da série de documentos exigidos pelo Tribunal de Contas de São Paulo (TCE-SP) para a prestação de contas por parte do Poder Público da utilização de todos os recursos aplicados no ensino (TRIBUNAL, 1997; 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.

Durante os primeiros 7 (sete) anos de vigência, os pareceres examinados revelam apenas um procedimento burocrático em atendimento à exigência legal, uma vez que a redação dos textos de todos os pareceres emitidos no período é idêntica (Quadro 1). Não há qualquer menção a quaisquer irregularidades ou insuficiências de documentos. Todos, enfim, aprovam sem ressalvas as prestações de contas apresentadas. Não foi encontrado um livro Ata das reuniões do CACS do período que informasse as decisões e a providências tomadas quanto a análise das prestações de contas.

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 nº 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 nº 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 afirma tal procedimento burocrático, denunciando uma atuação formal, viciada e ineficaz é o fato de o mesmo texto idêntico 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.

Outra exigência do TCE-SP cumprida burocraticamente pelo CACS foi a assinatura de membros nos "Demonstrativos de Aplicação" dos recursos na educação que contabilizam sinteticamente todas as receitas recebidas e as despesas destinadas à manutenção do ensino municipal além das do Fundef. Ressalte-se que, apesar da atribuição do CACS restringir-se ao acompanhamento da aplicação do Fundef, a aposição da assinatura dos seus conselheiros nesses documentos significa a concordância explícita com a destinação dada pela Prefeitura a outros importantes recursos sem que houvesse qualquer exigência formal de emissão de parecer por parte do CACS ou qualquer outro conselho municipal.

Ao que parece, essa "conivência" dos conselheiros foi possibilitada pela própria fragilidade da lei no quesito referente à constituição do CACS, cuja indicação de membros passou a sofrer a interferência do chefe do Poder Executivo, apenas para atender a exigências legais. Não é por menos que os CACS do Fundef são identificados como inócuos e inoperantes. (OLIVEIRA, 1999; DAVIES, 2003).

Isso põe em questão o TCE-SP, do qual não foi encontrada qualquer manifestação a respeito.

Não obstante, uma postura mais ativa, autônoma, exigente e crítica é 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, a propósito, 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 ou a procedimentos de reiteração burocrática da máquina pública, ou na condição de ser opaca é que os interesses estratégicos (econômicos e políticos) locais melhor se realizam no âmbito do Estado. Essa falta de transparência na gestão municipal não decorre somente da

natureza complexa da contabilidade pública ou à má-fé dos governantes, pois muitos governos municipais têm promovido a transparência de suas ações. Segundo José Carlos Vaz, "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.

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 nº 3.134/97 e pela Lei Federal nº 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 02 ônibus com capacidade de 53 passageiros e 02 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 30/06/2006 era de R$ 6.285.897,56.

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

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 a questão se este papel caberia ao CACS (apesar de ter sido exercido nos anos anteriores) ou ao Conselho Municipal de Educação (CME).

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 possibilidades ampliadas 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" educacional orientado por princípios da gestão democrática do ensino público **faz diferença**, podendo 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. O que pode significar que 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 e provavelmente (com todos os cuidados que qualquer ação política requer) seriam a "eterna pedra no sapato" de governantes mal intencionados.

Com isso, se quer salientar 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. É preciso ponderar, no entanto, 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 BIBLIOGRÁFICAS

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

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12/09/96. Modifica os arts. 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: 13/05/08.

BRASIL. **Lei nº 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: 13/05/08.

_____. **Lei nº 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:13/05/08.

CAMARGO, Rubens B. de; BASSI, Marcos E. Gestão democrática da escola pública: participação e controle social no âmbito de um sistema de ensino. In: CORREA; GARCIA (orgs.). **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola.** São Paulo: Xamã, 2008.

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 (mimeograf.).

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.

DIRETRIZES do Programa de Governo. Suzano 2004 – 2008. **Marcelo Cândido 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 (Orgs.). **Gestão escolar democrática**: concepções e vivências. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

MENDES, Marcos. **Análise das irregularidades ma 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: 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. (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PMS (Prefeitura Municipal de Suzano). **Lei Complementar nº. 31**, de 23/06/97. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, 1997a.

_____. **Lei nº. 3.134**, de 23/07/97. 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 nº. 3.494**, de 25/08/00. Cria o Conselho de Alimentação Escolar - CAE do Município de Suzano; revoga a Lei Municipal nº 2971, de 12 de setembro de 1995, e dá outras providências. 2000.

_____. **Lei nº. 3.973**, de 12/06/05. 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 (mimeograf.).

_____. SME. **Manual dos Conselheiros e Conselheiras de escola**. Suzano: PMS/SME, 2005.

TRIBUNAL de Contas do Estado de São Paulo. **Aplicação de recursos no ensino.** Instruções nº 1/97, aprovadas pela Resolução nº 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, Silvio; SPINK, Peter; PAULICS, Veronika (orgs.). **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: ANPAE, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr., 2007.