

# **A DEMOCRACIA É UM TODO: GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO DE SUZANO**

Sonia M. P. Kruppa. Universidade de São Paulo, Brasil. [skruppa@usp.br](mailto:skruppa@usp.br);  
[skruppa@uol.com.br](mailto:skruppa@uol.com.br)

**Resumo.** O texto trata da experiência de política democrática, realizada pela Secretaria Municipal de Suzano, município localizado na grande São Paulo/Brasil, no período de 2010-2012, indicando os procedimentos administrativos e pedagógicos adotados, bem como seus resultados.

**Palavras chaves** – Política municipal, Gestão Democrática, Avaliação.

## **Introdução**

Este artigo relata o trabalho realizado pela Secretaria Municipal de Educação (SME) de Suzano, município de porte médio<sup>1</sup>, situado na grande São Paulo, no período de 2010-2012, durante a 2ª gestão do prefeito Marcelo Cândido (2009-2012).

Tem como foco os eixos principais da política educacional: 1) a democratização do acesso, que inclui a ampliação do atendimento à educação de jovens e adultos (EJA) e da inclusão das pessoas portadoras de deficiência no ensino regular, 2) a gestão democrática e 3) a qualidade social da escola. Propositamente, escrevo o eixo gestão democrática entre os dois outros, pois ele é eixo articulador da política realizada.

A democracia é uma forma de realização política. Não é banal a relação forma e conteúdo em qualquer ação social. Em se tratando de política educacional, essa relação é decisiva. O conteúdo da educação não se restringe à aquisição de conhecimentos, mas inclui as maneiras de agir e de valorar o mundo e os seres humanos. A democracia não se esgota na forma participativa da decisão, mas interfere no conteúdo e na qualidade da ação, bem como na quantidade de participantes e de beneficiados dessa ação. Democracia é forma e conteúdo, é o amálgama que une e modifica as diretrizes da política. A democracia é um todo!

No período analisado, a gestão democrática esteve presente em todas as dimensões do sistema – das escolas aos órgãos da administração geral – orientando e interferindo decisivamente no planejamento e na execução da política educacional.

No âmbito da Secretaria Municipal da Educação, foi implantado mecanismos de gestão democrática no relacionamento entre o gabinete, as diretorias e os setores por meio da

---

<sup>1</sup> Suzano conta com uma população de 270.887 habitantes, em 2013 (Fundação SEADE. Informações Municipais).

atuação articulada de um Colegiado Central, instância máxima de definição, execução e acompanhamento da política, orientado pelos princípios de que o administrativo não pode ser desvinculado do pedagógico e de que os órgãos político-administrativos do sistema – Secretaria e Conselhos – devem estar a serviço da escola.

Nesse sentido, a ação supervisora, definida como ferramenta de um planejamento ascendente – da escola para a Secretaria – foi outro elemento fundamental da gestão. Ela articulou o sistema educacional como um todo, situando a escola no centro do sistema e contribuindo para garantir a unidade do sistema e a autonomia de cada escola.

Em nível das escolas, foram elementos centrais da gestão democrática a tríade composta pela eleição de diretor, cargo que passou a denominar-se de Coordenador Educacional, a elaboração do projeto político-pedagógico (PPP) e a presença atuante dos Conselhos de Escola e das Associações de Pais e Mestres (APMs).

As escolas situam-se em territórios da cidade com histórias e problemas específicos. A escola deve ter um currículo que participe das situações vividas pela comunidade, contribuindo para seu desenvolvimento e trazendo para dentro da ação curricular os desafios locais. O processo de formação continuada precisa estar centrado na construção democrática da autonomia escolar e nas questões que têm significado para as comunidades escolares.

A escola é pública e mantida com recursos oriundos dos impostos pagos por todos os cidadãos. A participação popular, elemento essencial da gestão democrática, contribui para que a escola atinja patamares mais elevados de qualidade.

A quantidade de atividades feitas demonstra que a gestão democrática promove o aumento da potência das equipes. Conscientes do processo e do resultado de sua própria intervenção, os profissionais transmitem maior impulso às ações, realizando a máxima que afirma “um mais um é sempre mais que dois” (GUEDES, 2003). Este um dos fatores que permitiu o conjunto abrangente e múltiplo de complementares projetos realizados no período em análise.

Além de uma mudança organizacional, a gestão democrática exige novos marcos jurídicos para garantir essas alterações como políticas de Estado. Nesse sentido, várias propostas legais foram encaminhadas ao legislativo municipal, ainda que nem todas tenham sido aprovadas.

Só o futuro trará as condições efetivas para avaliar os resultados dessa política executada. Administração que assumiu a cidade em janeiro de 2013 tem concepções educacionais opostas às apresentadas neste texto. A descontinuidade da ação política torna

ainda mais importante sua reflexão e análise.

### **Marcos jurídico na articulação da gestão democrática**

Como articuladora do sistema, a SME deve captar/mapear as necessidades da rede (material, humana e financeira), com o intuito de subsidiar, dar suporte, sustentar, viabilizar e estruturar o trabalho da educação municipal. Por conta dessa responsabilidade, as Secretarias de Educação são consideradas como órgãos superiores do sistema, onde se concentra o poder, com decisões, em geral, verticalmente impostas às unidades escolares. Democratizar a gestão do sistema educacional exige inverter a direção do poder desse órgão, que deve responder por decisões construídas horizontal e coletivamente pelo governo eleito junto às unidades que integram o sistema público municipal, a partir das necessidades da escola e da população como um todo, no que diz respeito às garantias de seu direito à educação de qualidade.

Implantar e assegurar a garantia do acesso à escola, a gestão democrática e a qualidade social da educação exige, além de práticas participativas, a alteração dos marcos jurídicos que regulamentam o sistema educacional. Isto não é uma questão de resolução rápida, pois depende da atuação e das tensões de relacionamento entre os poderes executivo e legislativo e de uma mudança de mentalidade dos servidores e da população frente aos serviços públicos.

Nos oito anos do prefeito Marcelo Cândido, projetos de lei foram enviados à Câmara. Se todos fossem aprovados, haveria maior consistência nesse processo, ainda que mesmo os não aprovados tenham sido em certa medida implantados, como foi o caso do Plano Municipal de Educação (PME), cuja elaboração contribuiu para orientar as ações da Secretaria, especialmente pelo diagnóstico das necessidades educacionais e da diversidade ambiental<sup>2</sup>, realizado em conjunto com a população.

Foram eles, especialmente:

- Lei municipal nº 3.973, de 11 de julho de 2005 – dispõe sobre a criação do conselho de escola na Rede Municipal de Ensino, e dá outras providências;

- Lei Complementar nº 190, de 8 de julho de 2010 – dispõe sobre o estatuto dos servidores públicos do município de Suzano, e dá outras providências;

---

<sup>2</sup> Suzano possui 72% de seu território em área de proteção aos mananciais, com parte do território em área natural tombada da Serra do Mar e de Paranapiacaba, em São Paulo. Na elaboração do Plano Municipal várias vezes o fator ambiental esteve presente nas discussões realizadas com a comunidade escolar e com a população, que pode, dessa forma, assimilar as implicações da realidade ambiental no projeto escolar.

- Lei municipal nº 4.392, de 8 de julho de 2010 – dispõe sobre a estruturação do plano de cargos, carreiras e vencimentos da Prefeitura Municipal de Suzano, dos profissionais da Educação, do quadro de pessoal da Guarda Civil Municipal de Suzano, institui tabelas de vencimento, e dá outras providências;

- Decreto nº 7.982/10 – dispõe sobre a nomeação para o cargo de coordenador educacional, de provimento em comissão; estabelece as regras para o respectivo processo eletivo dentro de cada unidade escolar, e dá outras providências;

- Instrução SME nº 14/ 2010 - trata sobre consulta à Rede Municipal Pública de Ensino e ordem cronológica para a realização de processo eletivo de coordenador educacional nas unidades escolares;

- Projeto de lei nº 76/2012 – dispõe sobre o Plano de Educação de Suzano (PME/2012-2021).

- Projeto de lei nº 255/2011 – cria o Conta Escola, mecanismo que possibilita maior autonomia e qualidade nas ações escolares.

O Estatuto dos Profissionais do Ensino teve a gestão democrática como centro organizador (art. 234 e art. 235 da LC nº 190, de 8 de julho de 2010, Livro 1).

A abrangência do conteúdo do ensino proposto aos primeiros anos do Ensino Fundamental, por essa mesma Lei, não se reduz à Língua Portuguesa e à Matemática, mas visa “superar a fragmentação das várias áreas do conhecimento (...); propiciar ao educando o saber organizado, para que possa reconhecer-se como agente do processo de construção do conhecimento e transformação das relações humanas e a garantia do direito de organização e representação estudantil no âmbito do Município” (art. 236 da LC nº 190, de 8 de julho de 2010, Livro 1).

Essas determinações, profundamente democráticas e implicadas na formação do cidadão, trazem consequências para a formação continuada dos profissionais do ensino, itens fundamentais da diretriz política referente à qualidade social da educação.

A Lei nº 4.392/10, que trata do plano de cargos e salários, determina que todos os profissionais da escola sejam mantidos como funcionários públicos estatutários, fator importante na constituição pedagógica da equipe escolar e na qualidade da gestão da educação. Nos tempos atuais, em que projetos neoliberais de reforma do Estado tornam usuais os processos de terceirização, essa lei significa a defesa da condição pública da escola e de seus funcionários.

Essas leis atribuem importância central ao cargo de professor, origem do provimento

dos cargos com função de direção e de supervisão do ensino. A Lei nº 4.392/2010 define que tanto o cargo de coordenador escolar – eleito pela comunidade escolar por voto paritário entre os profissionais do ensino e os alunos e pais, e que substitui o antigo diretor – como aquele de professor coordenador – que substitui o antigo cargo de supervisor, extinto por essa lei – sejam providos por designação dentre os professores, apenas dentre efetivos, no primeiro caso, e majoritariamente dentre os efetivos, para o segundo.

Ao propor essa organização administrativa, o Plano de Carreira dos Profissionais da Educação de Suzano recupera as dimensões da docência de orientação, coordenação e planejamento.

A concepção taylorista, introduzida nas escolas brasileiras pelos governos militares, ainda está profundamente arraigada na forma de constituição do fazer político dos sistemas educacionais, impedindo que as relações democráticas sejam implantadas.

Os militares instituíram uma forma hierárquica na administração pública, num momento extremamente autoritário da história do país, com o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que separou as funções de planejamento, coordenação, supervisão e controle da função de execução, e com as leis que reformaram o ensino superior (Lei Federal nº 5.540/68) e a educação básica (Lei Federal nº 5.692/71). Uma concepção de docência fragmentada orientou a montagem das estruturas administrativas de ensino. Foram instituídos cargos e hierarquias de funções no interior da unidade escolar e das Secretarias de Educação, fomentando a desvinculação do administrativo em relação ao pedagógico, reforçando a separação entre aqueles que pensam e aqueles que executam escolares o trabalho escolar e estimulando a produção de modelos curriculares, determinados de cima por órgãos centrais das administrações. Esses cargos cristalizaram e hierarquizaram carreiras, fato que contribuiu para o desprestígio da docência e da sala de aula como lugar principal do sistema.

É preciso inverter essa ordem, recolocando a escola e a sala de aula como centro do sistema. As práticas tayloristas contribuem para dificultar a formação das equipes das escolas e da Secretaria. O fazer escolar burocratiza-se, distanciando-se das realidades concretas das comunidades.

Em Suzano, a Lei nº 4.392/10 atribuiu responsabilidades aos novos cargos de Coordenador Educacional (antigo diretor) e de Professor Coordenador (antigo supervisor), que buscaram romper essa fragmentação e esse distanciamento, dando centralidade à coordenação democrática dos Projetos Políticos Pedagógicos das escolas. Essa lei propõe a tais cargos a função pedagógica e a administrativa de forma conjunta, favorecendo uma

integração horizontal da rede de ensino. Obviamente, isto só pode ser feito com a valorização dos profissionais do ensino como um todo e, especialmente, com a valorização da função docente, com a respectiva melhoria salarial destes professores.

Formação permanente e sistemática de todos os servidores do Quadro de Pessoal dos Profissionais da Educação, promovida pela Secretaria Municipal de Educação; condições dignas de trabalho; perspectivas de progressão na carreira de forma organizada por meio de Plano de Carreira e Vencimento dos Profissionais da Educação; realização periódica de concurso público, dentre outras, foram condições asseguradas (art. 237 da LC nº 190/2010).

O funcionalismo municipal da Educação cresceu 52%, acompanhando a ampliação do atendimento educacional. Aproximadamente 1.802 funcionários, em 2005, início da primeira gestão do prefeito Marcelo Cândido, para 2.738 profissionais, em 2012.

#### **Quadro 1 – Valores de Jornada e Salário de Suzano e de Municípios da Grande São Paulo -2012**

| Município    | Jornada semanal | Salário      |
|--------------|-----------------|--------------|
| Diadema      | 25h             | R\$ 1.792,00 |
| São Bernardo | 40h             | R\$ 2.400,00 |
| São Caetano  | 25h             | R\$ 1.737,00 |
| Suzano       | 30h             | R\$ 1.993,10 |

Fonte: DIAS, Rosângela, in Jornal ABCD Maior/2012.  
PM de Suzano/SP - 2012

#### **Quadro 2 – Suzano - Composição da Remuneração do Professor de Educação Básica 30h - 2012**

|                             |                                                                                                                          |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Salário Base                | R\$ 1.993,10                                                                                                             |
| Auxílio-Alimentação         | R\$ 235,00                                                                                                               |
| Escolas com Difícil Lotação | R\$ 298,96 (15% do salário base)                                                                                         |
| Adicional Noturno           | 15% da hora trabalhada                                                                                                   |
| Biênio                      | 2% do salário base a cada dois anos de efetivo exercício                                                                 |
| Quinquênio                  | 5% do salário base a cada cinco anos de efetivo exercício, contabilizados a partir da promulgação do Estatuto (8/7/2010) |
| Sexta-parte                 | 1/6 do salário base a cada vinte anos de efetivo exercício, contabilizados a partir da promulgação do                    |

|                                              |                                                                                                          |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                              | Estatuto (8/7/2010)                                                                                      |
| Progressão Funcional por Tempo de Serviço    | 3% a cada cinco anos de efetivo exercício, contabilizados a partir da promulgação do Estatuto (8/7/2010) |
| Evolução Funcional Acadêmica e Não Acadêmica | 2% a cada cem pontos obtidos.                                                                            |

Fonte: PM de Suzano, 2012.

A Folha de Pagamentos, com a implantação das vantagens trazidas pelo Estatuto dos Profissionais do Ensino, teve crescimento significativo, também pela contratação de novos funcionários, a partir da realização de dois concursos públicos para professores do fundamental II, bem como para outros funcionários, acompanhando a ampliação do atendimento.

**Quadro 3 - Evolução das despesas com a Folha de Pagamento dos profissionais da Educação – 2010-2012 (em reais)**

| Ano   | Proventos e encargos patronais | Auxílio-alimentação/cesta-básica | Total         | % de crescimento |
|-------|--------------------------------|----------------------------------|---------------|------------------|
| 2010  | 55.292.181,17                  | 5.261.851,93                     | 60.554.033,10 | 100              |
| 2011  | 72.157.118,85                  | 8.542.281,28                     | 80.699.400,13 | 133,27           |
| 2012* | 79.004.041,87                  | 8.997.162,96                     | 88.001.204,83 | 145,33           |

Fonte: PMS- SME/Setor de Pessoal

\*Dados de 2012 projetados com base no executado até 11/2012.

**Gestão democrática na organização e funcionamento da Secretaria - a influência positiva da elaboração do PME na gestão**

A Secretaria de Educação de Suzano organiza-se, além do gabinete da secretária, por três Diretorias: de Planejamento, de Suprimentos e Diretoria Geral de Ensino, cada uma com alguns setores. No período estudado, essas estruturas foram articuladas na formação do Colegiado Central junto ao gabinete da Secretária, com representação das diferentes áreas da SME. Formou-se, também, o Colegiado Ampliado, com a totalidade das equipes de professores coordenadores, dos setores de Gestão Democrática, da Demanda Escolar, do Centro de Formação e da Escola Livre de Trabalhadores.

O Colegiado Central orientou seu funcionamento pelos seguintes princípios, entre outros: igualdade de participação entre todos os membros, compromisso com o êxito das ações da Secretaria e do governo, percepção da natureza política e técnica das deliberações,

sem separação ou hierarquias entre o técnico e o político, data fixa para seu encontro semanal.

A definição e o funcionamento dessa estrutura tiveram como força propulsora as ações, iniciadas em 2010, que tinham como objetivo a elaboração do PME. Sua formulação participativa obrigou a SME a confrontar-se com a realidade educacional do município. A partir do diagnóstico feito, metas de atuação com vistas à ampliação do atendimento à educação infantil e à EJA, em especial, e no que diz respeito às ações da formação continuada dos profissionais do ensino, ordenaram o funcionamento da SME. Planos de ação conjuntos e de responsabilidade partilhada entre os órgãos da Secretaria (afixados na parede do gabinete da Secretária, transformada numa “sala de situação”) contribuíram para ordenar o funcionamento da Secretaria.

O contato com os diferentes lugares da cidade trouxeram o objetivo da escola atuar como um agente de desenvolvimento local. Autonomia e integração das escolas, na constituição do sistema municipal, orientaram as diferentes modalidades de formação que buscaram, sempre que possível, valer-se da máxima “escola ensina escola”.

Foi criado um boletim eletrônico diário para facilitar a comunicação da Secretaria/Colegiado Central e ampliado com as escolas.

O organograma da Secretaria Municipal de Educação, montado informalmente mas com grande legitimidade, buscou romper as estruturas hierárquicas de tomadas de poder e decisão, estruturando a gestão colegiada de ações integradas, sistêmicas e democráticas.

O PME, entregue para aprovação da Câmara em 2012 (Projeto de Lei nº 76/2012), foi elaborado em três etapas, constitutivas do I Congresso Municipal de Educação, que contou com a participação de diferentes secretarias, reunindo cerca de 3 mil participantes, os quais propuseram metas para a educação em Suzano, levando em consideração o documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) e um diagnóstico preliminarmente apresentado.

A elaboração do PME foi um guia de atuação. As escolas e a Secretaria passaram a se dirigir, sempre que possível, aos moradores dos domicílios como um todo, num planejamento mais integrado, vendo no jovem ou no adulto da EJA, o pai, mãe ou o parente da criança atendida na creche e escola e no jovem que, por vezes, “pula o muro para usar a quadra”, o seu irmão ou vizinho. Mudança de olhar, que faz a diferença na gestão escolar e, por isso, não é fácil de ser aceita e praticada!

Nas ações de planejamento do atendimento à demanda, houve a retomada da prioridade da educação infantil. A materialidade da prioridade dada ao atendimento da

educação infantil, em especial à creche, pode ser comprovada nas modificações dos números de matrícula e na despesa realizada em cada um desses subníveis de atendimento, conforme Quadro 5.

**Quadro 5 - Matrícula inicial total e na rede municipal de Suzano (SP) – 2009-2012**

| <b>MATRÍCULA</b>                              | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> |
|-----------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Inicial na educação infantil – total          | 9.605       | 9.917       | 11.143      | 12.169      |
| Inicial na educação infantil – rede municipal | 7.621       | 7.674       | 8.606       | 9.268       |
| Inicial na pré-escola – total                 | 7.138       | 7.021       | 7.424       | 7.716       |
| Inicial na pré-escola – rede municipal        | 6.281       | 6.174       | 6.553       | 6.646       |
| Inicial na creche – total                     | 2.467       | 2.896       | 3.719       | 4.453       |
| Inicial na creche – rede municipal            | 1.340       | 1.500       | 2.053       | 2.622       |
| Inicial 1ª a 4ª séries – total                | 24.386      | 23.605      | 22.963      | 23.391      |
| Inicial 1ª a 4ª séries – rede municipal       | 14.389      | 14.532      | 13.249      | 12.747      |

Fonte: Fundação Seade - 2013

Constata-se a diminuição do atendimento ao ensino fundamental de 1ª a 4ª séries, a partir de 2011, que passa a ser mais compartilhado, ficando 45% sob responsabilidade da rede estadual e particular, aumentando espaços e condições para a ampliação da educação infantil, que também se beneficia da construção de novas unidades e das reformas adaptativas de espaços.

Essa movimentação de atendimento é também a explicação da variação das despesas ao longo do mesmo período.

**Quadro 6 - Demonstrativo das receitas e despesas em Educação – Suzano (SP) – 2009-2012(em reais de 2012)**

| <b>Variável</b>                                     | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> |
|-----------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Educação                                            | 107.105.173 | 122.836.398 | 129.858.196 | 155.764.913 |
| Despesas municipais na subfunção educação infantil  | 29.205.714  | 42.582.997  | 57.568.317  | 82.928.710  |
| Despesas municipais na subfunção ensino fundamental | 68.525.354  | 70.446.893  | 57.416.958  | 58.279.348  |
| Despesas municipais na subfunção educação especial  | 34.056      | 70.479      | 2.776.649   | 3.900.885   |
| Fundeb (antigo Fundef)                              | 56.398.061  | 66.018.707  | 68.896.369  | 71.000.000  |
| Total da receita municipal                          | 413.992.231 | 439.804.355 | 454.447.520 | 493.104.286 |
| Total da receita tributária municipal               | 72.330.740  | 79.351.829  | 81.959.157  | 90.300.286  |

Fonte: Fundação Seade( 2009 a 2011).

Tesouro Nacional ( 2012).

A educação infantil, em especial o atendimento em creches, passou a demandar mais

recursos e o envolvimento da SME. Visitas, por ocasião da matrícula, traziam às equipes informações importantes sobre a vida das famílias, o que exigia um olhar mais atento para os domicílios de Suzano, buscando maior interação entre as pontas do atendimento: a educação infantil e a EJA, de forma a tecer e entrelaçar essas duas pontas num projeto de elevação da escolaridade das famílias como um todo.

Dessa forma, intensificaram-se as demandas por recursos para a construção de creches junto ao governo federal (Programa Pró-Infância e PACII)- aprovadas dez unidades, seis das quais tiveram início em 2012, tendo sido entregue à população a Creche Boa Vista.

Ainda na diretriz de democratização do acesso, foram criadas salas de EJA II e assumido novo convênio com o Programa Federal Pró-Jovem. A montagem da “Escola Livre de Trabalhadores”, articulação de educação informal junto à população, foi implementada a partir de abril de 2013, mobilizando a população trabalhadora da cidade.

A valorização e ampliação da qualidade da educação especial, fundamentada pela educação inclusiva e em princípios filosóficos, políticos e legais dos direitos humanos, passou a ser contabilizada com destaque nos relatórios da execução orçamentária, com 21 escolas-polo de atendimento educacional especializado (AEE) e 294 alunos com deficiências, transtorno global de desenvolvimento e/ou altas habilidades incluídos nas 78 unidades escolares em funcionamento, em 2012.

As características próprias de um conhecimento escolar engajado com as problemáticas dos territórios marcaram as ações de formação. Buscou-se valorizar os professores como sujeitos da ação pedagógica, construtores de novas formas de conhecimento da cidade, afirmando a possibilidade da elaboração do currículo pelas escolas, que pudesse recortar o conhecimento científico, construindo elaborações de maior potencial explicativo da realidade vivida. Em parceria com o Centro de Memória da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, uma formação específica sobre a memória escolar que estimulou à recuperação da história de 21 unidades escolares e cuja publicação trouxe à discussão a luta dos bairros pelo direito à escola.

Neste período, não houve qualquer contratação de pacotes curriculares, que reduzem o papel dos professores a meros executores. Pelo contrário, afirmamos a ideia curricular segundo a qual o desenvolvimento da linguagem falada e escrita (a alfabetização) e a matemática (percepção das quantidades, as medidas do espaço e das formas e o cálculo aritmético) são ferramentas para o conhecimento do mundo. Na alfabetização, a escola deve interagir com o conhecimento das crianças, seres de cultura e capazes de representações que

ordenam o mundo. A brincadeira e o jogo foram tomados como fundamentais no processo de socialização. Assim também, as características presentes no município de Suzano – o tempo, o espaço e a água que afetam a vida das crianças – foram eixos articuladores na elaboração desse movimento curricular, aproximando as escolas do lugar.

### **Gestão democrática na execução do orçamento da Educação**

Democratizar às comunidades escolares as informações sobre os recursos da Educação, previstos em seu orçamento, foi esforço acompanhado da implantação de uma sistemática de controle da execução orçamentária. Todos os membros do colegiado central e ampliado, em especial os professores coordenadores e integrantes do setor de Gestão Democrática, passaram a discutir a execução orçamentária, com formações e debates sobre o tema. Os processos de compras passaram a ser acompanhados passo a passo, sendo os procedimentos e prazos afixados e tornados públicos. Passou-se a buscar um maior controle de estoque na escola e no almoxarifado central, de forma a evitar situações de desabastecimento. O mesmo procedimento foi implantado no acompanhamento dos contratos. Foi dado um ritmo apropriado à execução orçamentária, ajustado às decisões tomadas. Esse esforço resultou na maior aplicação de recursos à Educação, que, em 2012, correspondeu a 28% da receita de impostos municipais, superando os limites obrigatórios de 25% (Diário de Suzano, 30/01/2013).

Ao mesmo tempo, buscou-se uma metodologia de acompanhamento dos valores do custo-aluno efetivo de cada unidade escolar, sendo essa discussão gradativamente levada às escolas e aos conselhos. As variações desses números sugeriram várias hipóteses explicativas e as limitações orçamentárias ganharam maior concretude. A necessidade de definição de prioridades ficou explícita e passou a ser compreensível para a comunidade escolar. Tornou-se visível a necessidade de discutir os gastos e as possíveis distorções no custo praticado por cada unidade escolar, especialmente quanto às despesas com material de consumo e com tarifas públicas praticadas por equipamentos de mesmo tamanho e natureza de atendimento. A necessidade de controle público e participativo das despesas de custeio evidenciou-se, qualificando a participação dos conselhos escolares e das APMs na gestão das unidades. A necessidade de melhor adequação de módulos de pessoal e de maior controle de faltas de funcionários, que oneram a folha de pagamento, começou a ser objeto de discussão pela comunidade escolar como um todo.

## **O Setor de Gestão Democrática e os números da democracia**

Desde o início da primeira gestão de Marcelo Cândido (2005- 2008), foi criado junto ao gabinete da SME um Setor responsável pela gestão democrática. A Lei municipal nº 3.973, de 11 de julho de 2005, criou os conselhos de escola e se constituiu em importante orientação para esse Setor, que permaneceu atuante ao longo das duas gestões do governo.

A formação dos conselheiros escolares foi uma das ações prioritárias desse Setor, tal como o acompanhamento dos processos de eleição dos coordenadores educacionais, a partir da aprovação da Lei nº 4.392/10.

Nesse período, os números da democracia nas escolas municipais totalizaram: 728 conselheiros titulares eleitos, sendo 364 pais, 182 funcionários não docentes, 182 docentes e 400 suplentes. Ainda, 77 coordenadores educacionais eleitos e 41 diretores confirmados na consulta à comunidade<sup>3</sup>, num total de 12.228 eleitores envolvido nesse processo democrático.

### **Gestão democrática na escola**

No nível das escolas, a SME buscou favorecer a integração dos três elementos-chave da gestão democrática.

Pela legislação já comentada, a cada ano os membros do conselho escolar e da APM são escolhidos por seus pares. No entendimento da SME, o Conselho Escolar e a APM (gestora do recurso que chega à escola) devem participar da elaboração do PPP e, por consequência, colaborar na definição do uso do dinheiro disponível orçamentariamente para a Secretaria como um todo. A eleição do coordenador escolar completa a tríade democrática, pois é um processo formador que qualifica a participação, abre novas oportunidades de avaliação do ato de escolha democrática.

Além disso, é fundamental garantir momentos no planejamento da escola para a participação direta da comunidade, com reuniões amplas para a formulação e o acompanhamento das ações do PPP, de forma a permitir sua constante atualização,

---

<sup>3</sup> Os diretores indicados na primeira gestão de Marcelo Cândido passaram por um momento de ampla consulta às comunidades escolares, um verdadeiro plebiscito, que determinou o momento da realização da eleição que os substituiria, tendo em alguns casos sido determinado que a eleição do Coordenador Educacional devesse ocorrer imediatamente ou após dois ou quatro anos, caso em que esses diretores foram mantidos (Decreto nº 7.982/2010, art. 47 e Instrução SME nº 14/2010).

reafirmando pactos em defesa da qualidade da ação escolar e as devidas correções de rumos e de objetivos.

O debate sobre a qualidade da educação pretendida pode e deve ensejar níveis a serem atingidos, num pacto a ser sempre revisto entre escola e comunidade.

Os representantes eleitos para conselheiros e coordenadores da escola são os condutores da implementação do PPP e devem inteirar-se das várias dimensões da qualidade escolar. O PPP deve prever as formas e conteúdos a serem apresentados e discutidos em assembleias e em reuniões, que devem ter agenda e pauta definidas e publicadas, para conhecimento de todos. Assim elaborado, o PPP pode favorecer a construção de tramas educacionais coletivas dentro do sistema e no entorno da escola, dando corpo a um novo tecido social, de modo a enraizar a referência da qualidade da escola junto à comunidade, ampliando sua formação prática de cidadania.

Nesse ponto reside a importância do Projeto de Lei nº 255/2011, relativo ao Conta Escola, que não conseguiu a aprovação da Câmara e que, se implantado, poderia coibir as ações de captação de recursos da comunidade, comumente utilizadas pelas APMs.

### **A título de conclusão: a melhoria da qualidade do ensino pelas ações da gestão democrática**

Durante o período de gestão relatado nesse artigo, não se valorizaram os procedimentos de avaliação externa das escolas. Pelo contrário, procurou-se estimular cada escola a discutir democraticamente as condições para a melhoria da aprendizagem de seus alunos.

Isto é fundamental no momento presente, em que as avaliações externas, sob a alegação de serem a forma mais adequada de conduzir a melhoria do ensino, ganham incomensurável destaque, subordinando professores e escolas a seus resultados.

Fomos avessos a esse tipo de procedimento e mesmo sem este tipo de controle, os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) melhoraram. Entre 2009 e 2011, Suzano foi o município do Alto Tietê que obteve o maior crescimento desse índice, proporcionalmente a seu desempenho anterior.

### **Quadro 7 - Resultado e Projeções do IDEB por município da região do Alto Tietê – rede municipal**

| Município             | IDEB |      |      |      |                              | Projeções |      |      |
|-----------------------|------|------|------|------|------------------------------|-----------|------|------|
|                       | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 | Crescimento<br>2009-2011 (%) | 2007      | 2009 | 2011 |
| Poá                   | –    | 5,1  | 5,5  | 5,7  | 3,6                          | –         | 5,3  | 5,6  |
| Mogi das Cruzes       | –    | 4,8  | 5,6  | 5,6  | 0,0                          | –         | 5,0  | 5,4  |
| Santa Isabel          | –    | 4,5  | 5,3  | 5,5  | 3,8                          | –         | 4,7  | 5,0  |
| Arujá                 | 4,8  | 5,0  | 5,2  | 5,5  | 5,8                          | 4,8       | 5,2  | 5,6  |
| Suzano                | –    | 4,6  | 4,9  | 5,4  | 10,2                         | –         | 4,8  | 5,2  |
| Salesópolis           | –    | 5,0  | 5,3  | 5,1  | –3,8                         | –         | 5,2  | 5,5  |
| Guararema             | 4,4  | 4,9  | 5,6  | 5,1  | –8,9                         | 4,5       | 4,8  | 5,2  |
| Ferraz de Vasconcelos | 4,4  | 4,6  | 4,7  | 5,0  | 6,4                          | 4,4       | 4,8  | 5,2  |
| Biritiba-Mirim        | 4,1  | 4,8  | 4,8  | 4,9  | 2,1                          | 4,2       | 4,5  | 4,9  |
| Itaquaquetuba         | 3,8  | 4,1  | 4,5  | 4,5  | 0,0                          | 3,9       | 4,2  | 4,7  |

Fonte: INEP/2012.

É imprudente afirmar que, continuados os procedimentos descritos neste artigo, tal tendência apresentasse patamares ainda melhores, mas é certo que modificar para melhor as circunstâncias que promovem a aprendizagem é procedimento cujas consequências nos resultados positivos da produção dos alunos são bastante superiores a qualquer ranqueamento e/ou medida de controle similar.

Ao contrário do encaminhamento que se guia pelo resultado estéril de provas padronizadas, posto que referidas a medição de procedimentos já passados, estimulamos as escolas a fazerem uma avaliação propositiva, negociada, sobre um futuro a ser democraticamente construído. Estimulamos e apoiamos a iniciativa de cada uma na formulação de cenários próprios para a busca permanente de maior qualidade, que dessem sentido à sua ação. Essa foi a nossa aposta, uma aposta de futuro da escola pública de qualidade.

Fizemos em Suzano uma inversão de poder na Secretaria e no Sistema Municipal de Educação e, portanto, ampliamos a liberdade cidadã e o direito de cada escola a seu projeto e a sua autoria.

## Referências

DIÁRIO DE SUZANO – OFICIAL. *Aplicação de Recursos em Ensino – 4º trimestre de 2012*. Suzano:edição de 30/01/2013.

DIAS, Rosângela. *Professores da região Ganham acima do Piso Nacional*, in ABCD MAIOR, 06/03/2012.

GUEDES, Beto. O Sal da Terra, in *Beto Guedes 50 anos ao vivo*. CD. Distribuidora: Sony/BMG (CDS). Brasil. Faixa 15, 2003.

FUNDAÇÃO SEADE. *Informações dos Municípios Paulistas – IMP*. Disponível em: [http://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php?page=consulta&action=var\\_list&tabs=1&aba=tabela3&redir=&busca=Popula%E7%E3o](http://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php?page=consulta&action=var_list&tabs=1&aba=tabela3&redir=&busca=Popula%E7%E3o). Acesso em 15/12/2013.

INEP/MEC. IDEB resultados e metas 2009 e 2011. Disponível em <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=942549> . Acesso em 15/12/2013.

TESOURO NACIONAL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Contas Anuais*. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/>

Suzano. Secretaria Municipal de Educação. *Coleção de Escolas. Projeto Memórias da Prefeitura Municipal de Suzano*. Suzano, 2012. Edição Única  
\_\_\_\_\_. *Educação Agora! Encarte Especial/ Balanço – Educação 2012. PME, Projeto de Lei 76/2012, protocolado na Câmara Municipal em 8 de outubro de 2012*.

\_\_\_\_\_. Revista *Educação Agora! Prestando contas: educação de qualidade, direito de todos!* [cidade]: Cortez[confirmar editora], dez. 2012.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Movimento curricular em Suzano: experiências e propostas de formação (2010-2012)*. Taubaté: Edunitau, 2012.

\_\_\_\_\_. Documento Orientador do I Congresso Municipal de Educação, 8/2010 (mimeo).

## Leis e Normas

### Federais:

Brasil. *DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEFEREIRO DE 1967*.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 5540, de 28 de Novembro de 1968.*

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 5692, de 11 de Agosto de 1971.*

#### Municipais:

Prefeitura Municipal de Suzano. *Lei Municipal nº 3.973, de 11 de julho de 2005.*

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 190, de 8 de julho de 2010.*

\_\_\_\_\_. *Lei Municipal nº 4.392, de 8 de julho de 2010.*

\_\_\_\_\_. *Lei Municipal nº 3.221, de 29 de abril de 1998.*

\_\_\_\_\_. *Decreto Municipal nº 7.982/10.*

Secretaria Municipal de Educação de Suzano. *Instrução nº 14/ 2010 ( Mimeo).*

Câmara Municipal de Suzano. Projeto de Lei nº 76/2012 – EXECUTIVO MUNICIPAL. protocolado em 8 de outubro de 2012. Dispõe sobre o Plano de Educação de Suzano (PES/2012-2021). Mimeo.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 255/2011 - EXECUTIVO MUNICIPAL -

Cria e dispõe sobre o “Programa Conta Escola” na Rede Municipal de Ensino de Suzano, e dá outras providências. Mimeo.