

Bianca Cristina Correa e Teise Oliveira Garcia  
(organizadoras)

Vitor Henrique Paro • Miguel Gonzalez Arroyo  
José Marcelino de Rezende Pinto  
Theresa Adrião • Raquel Borghi  
Rubens Barbosa de Camargo • Marcos Edgar Bassi

# Políticas educacionais e organização do trabalho na escola

São Paulo



2008

78545

# GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DE UM SISTEMA DE ENSINO

*Rubens Barbosa de Camargo; Marcos Edgar Bassi*

## Introdução

Este texto configura-se como uma descrição de um estudo de caso no qual são discutidas as implicações e conseqüências da implementação de políticas com vistas à democratização da gestão em diferentes instâncias de um sistema de ensino público. Nessa perspectiva, partilha da concepção dos autores dessa obra, de que a democratização da gestão educacional deve ser entendida como de fundamental importância para a escola pública, decorrendo dessa concepção que as políticas educacionais podem criar condições de impactar positivamente o trabalho desenvolvido na escola, desde que orientadas por uma concepção de educação que apreenda a imbricação entre educação e democracia.

Neste artigo, entende-se a gestão democrática do ensino público de forma ampla, isto é, devendo estar presente em diferentes instâncias da gestão pública da educação, desde as unidades escolares até os organismos de Estado de participação institucional (conselhos da Educação), sem os quais ou não são repassadas verbas de outras esferas federativas ou não se pode constituir um sistema de ensino público. Entretanto, como tais organismos são relativamente recentes na gestão pública educacional, há ainda a necessidade de estudos e pesquisas para melhor compreendê-los. Assim, o presente texto tem como foco a discussão de diferentes aspectos da prática do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) do município de Suzano, localizado no Estado de São Paulo, durante praticamente todo o período de sua vigência, isto é, de 1998 a meados de 2006<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A Emenda Constitucional nº 14/96, que criou o Fundef, determinou sua vigência por 10 anos, prazo expirado em dezembro de 2006; a partir de 2007, entrou em vigor o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação** (Fundeb), pelo período de 14 anos.

Para uma melhor contextualização, inicialmente são descritos alguns aspectos da história de Suzano, de sua localização geográfica e de suas condições socioeconômicas recentes. A seguir, situa-se o contexto das políticas da administração municipal do período de 2005 a 2006 e as políticas educacionais derivadas desta nova conjuntura. Em continuidade, descrevem-se, com maior focalização, as ações relativas à gestão democrática do ensino e à participação popular na esfera da educação pública municipal. Na seqüência, são analisados recursos financeiros aplicados na educação de Suzano, para o que foi necessário consultar dados relativos à dinâmica de matrículas da educação básica no município de 1996 a 2006, além de dados referentes aos orçamentos municipais no período de 1997 a 2006. Em seguida, são relatadas as políticas para a implementação da gestão democrática da educação e analisam-se seus efeitos junto aos conselhos institucionais, mais especificamente em relação ao Cacs do Fundef. O estudo demonstra as diferentes posturas no exercício do controle social, percebidas na pesquisa e na análise documental dos pareceres emitidos, ao longo da sua vigência, que foram demarcadas, em última instância, pelas diferentes orientações políticas no comando da Secretaria Municipal de Educação ou da Prefeitura Municipal de Suzano. Na última parte, são analisadas, de modo projetivo, as alterações nos mecanismos formais de controle social com a mudança do Fundef para o Fundeb.

As abordagens e análises realizadas neste capítulo procuram também refletir as experiências dos autores como pesquisadores sobre financiamento da educação, bem como na condição de participantes em cargos diretivos de gestões públicas municipais no setor educacional e conselheiros no Cacs do Fundef.

### Aspectos históricos, geográficos e socioeconômicos de Suzano

No *site* <[www.suzano.sp.gov.br](http://www.suzano.sp.gov.br)> encontram-se em detalhe os principais dados e informações sobre o município de Suzano.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Os primeiros registros de Suzano (suas primeiras denominações foram Vila da Concórdia, Vila da Piedade e posteriormente Vila São Sebastião do Guaió) datam de 1874 ou 1875, quando foram implantados os trilhos da Estrada de Ferro São Paulo – Rio de Janeiro. Em 1891, a ferrovia foi encampada pela Estrada de Ferro Central do Brasil, que em 1897 passou a contar com nova administração, tendo à frente o engenheiro Joaquim Augusto Suzano Brandão. Este possibilitou a construção de uma estação na localidade e a 11 de dezembro de 1908 a vila (como um distrito de Mogi das Cruzes) passou a ser chamada oficialmente pelo nome de Suzano, denominação mantida até hoje. Em 8 de dezembro de 1948 foi promulgada a Lei nº 233, pelo então governador do Estado de São Paulo, Adhemar Pereira de Barros, elevando Suzano à condição de município autônomo.

Localizado próximo à capital do Estado de São Paulo, Suzano passou por períodos históricos marcantes em sua trajetória cidadina, que ainda lhe assinalam suas características atuais. Começou a desenvolver sua agricultura com as primeiras migrações japonesas (1908), e sua indústria ao término da Primeira Guerra Mundial (1918), depois de instalada uma fábrica de tecidos que atraiu libaneses e japoneses para o seu entorno. Sua elevação à condição de município se deu após a Segunda Guerra Mundial (1948), com os primeiros traços de industrialização incipiente, ocorrendo sua “explosão” industrial e urbana nas décadas de 1970 a 1990.

Situado a leste da cidade de São Paulo, a 45 quilômetros da capital, Suzano é um dos 39 municípios que compõem a Região Metropolitana da Capital do Estado de São Paulo e se encontra na Região do Alto Tietê<sup>3</sup>.

Com extensão territorial de 205 quilômetros quadrados e fácil acesso às rodovias Ayrton Senna da Silva (SP-070), Índio Tibiriçá (SP-31) e Henrique Eroles (SP-66), cortado por duas ferrovias (uma de transporte de passageiros e outra de cargas), o município de Suzano tem condição privilegiada por sua proximidade com os portos de Santos e São Sebastião, aeroportos de Congonhas e Cumbica, além de cidades e regiões economicamente fortes, como Vale do Paraíba, Grande ABC, Capital e Guarulhos. Provavelmente por isso, aliado a um amplo processo de urbanização e “periferização” da capital, o município apresentou significativo crescimento demográfico. Tal crescimento populacional também está associado ao potencial produtivo constituído na cidade, desde o histórico “cinturão verde”, formado pela imigração japonesa, até aquele realizado por empresas de grande porte reconhecidas nos mercados internacional e nacional: Cia. Suzano de Papel e Celulose (papel e celulose), NSK (rolamentos), Mitotoyo (ferramentas e certificação de alta precisão), Orsa (papel e celulose), Probel (colchões), Clariant (produtos farmacêuticos), Nalco do Brasil (indústria química e de tratamento de resíduos), Gytoku (cerâmicas), Tsuzuki (indústria têxtil), Komatsu (tratores e máquinas pesadas), Manikraft (papel e celulose), Panco e Chiang (indústrias alimentícias), Kinberly (papéis e produtos de higiene e limpeza), Corning (vidros, recentemente adquirida pela LG Philips Displays Ltda.)

<sup>3</sup> Ainda segundo seu *site*, a cidade faz divisa com Itaquaquecetuba (a norte), Santo André (a sul), Mogi das Cruzes (a leste), Mauá e Ferraz de Vasconcelos (a oeste), Poá (a noroeste), além de Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires (a sudoeste), e é banhada pela bacia hidrográfica do Alto Tietê – Cabeceiras, subdividida pelas bacias do Taiaçupeba, do Guaió e do Tietê Leste.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Suzano teve sua população estimada em 281.135 habitantes para 2006. Por conta da forte imigração, entre os censos de 1991 e 2000 houve um crescimento de sua população de 158.839 para 228.690 habitantes. Contudo, houve também um crescimento de sua população pobre (que passou de 16,56% em 1991 para 21,88% em 2000) e de sua população indigente (que passou de 5,72% em 1991 para 9,16% em 2000). Em 2001, o município obteve o IDH de 0,775, ocupando a 362ª posição do Estado de São Paulo.

Desde sua origem como município emancipado até recentemente preponderou na história política local um restrito grupo econômico e social, cujos representantes se revezaram na direção da administração pública. Em geral, geriram o Poder Executivo municipal de modo a fazer com que seus interesses econômicos estratégicos fossem prioritariamente privilegiados<sup>1</sup>. Em última instância, a preponderância política também pode ser aferida quando se verifica quem eram os vice-prefeitos em uma gestão e os prefeitos em outra. Este simples procedimento permite constatar a permanência, no Poder Executivo municipal, de praticamente o mesmo grupo político; entretanto tal análise foge ao objetivo deste trabalho.

No entanto, em 2004 uma coligação de partidos (PT, PMN, PC do B e PPS), capitaneada pelo PT na figura de Marcelo Candido como candidato a prefeito de Suzano, obteve 60.830 votos (48,20%). Tal situação foi bastante diferente da que ocorrera em 2000, quando o primeiro colocado, Estevan Galvão (PFL/PSDB), havia obtido 42.744 votos (41,49%) e Marcelo Candido (PT), 40.057 votos (38,88%). Naquele momento, talvez pela proximidade do número de votos, surgiu na cidade intensa discussão sobre uma possível falta de lisura no processo eleitoral realizado.

<sup>1</sup> É interessante observar historicamente os nomes dos prefeitos e vice-prefeitos que se revezaram no poder administrativo municipal, suas vinculações partidárias e a lógica de poder político que se apresenta em Suzano. Entretanto, se não é possível estender uma análise aqui, a simples contagem identifica apenas 11 pessoas como prefeitos em 17 mandatos nos 58 anos de existência do município, o que significa a baixa alternância no poder municipal verificada na relação abaixo, em que apenas duas pessoas exerceram quatro mandatos de prefeito cada uma e os vice-prefeitos, em geral, foram seus sucessores. Desde 1949, os prefeitos de Suzano foram: Abdo Rachid (1949-1953); Alberto Nunes Martins (1953-1957); João Alves Machado (1957-1961); Firmino José da Costa (1961-1965); Paulo Portela (1965-1969); Pedro Shinkaku Myahira (1969-1973); Firmino José da Costa (1973-1977); Estevan 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); Estevan Galvão (1989-1992); Paulo Tokozumi (1993-1996); Estevan Galvão (1997-2000); Estevan Galvão (2001-2004); Marcelo Candido (2005-2008).

Em 2005, primeiro ano de sua gestão, o novo governo estabeleceu cinco prioridades que sintetizavam as intenções de sua política para o município de Suzano: (1) combate à corrupção; (2) inclusão social; (3) "Cidade Legal"; (4) desenvolvimento sustentável; e (5) participação popular. Tais prioridades abarcavam concepções, ações, programas e projetos que pretendiam reorientar um novo sentido político local ao município, respectivamente: (1) em função de sua história ter sido marcada por gestões políticas vinculadas a poucos grupos políticos poderosos, com pouco ou nenhum compromisso com a coisa pública; (2) por conta do empobrecimento de sua população ter sido ocasionado pelo rápido e concentrado crescimento econômico-industrial, associado à falta de políticas públicas que assegurassem direitos sociais básicos; (3) em função do acesso da população à habitação ter sido "desordenado" e prejudicado por ocupações irregulares de áreas de mananciais, acarretando a falta da posse da terra para a construção definitiva (algumas delas induzidas por empresas ou grupos políticos cujos interesses econômicos dependiam de sua fixação em determinado local); (4) por ser necessário o rigoroso controle, pelo Poder Público, sobre a ocupação do solo por empresas e habitações, em decorrência tanto de sua localização geográfica no Alto Tietê quanto de sua área concentrar mais de 75% de regiões de mananciais; (5) tendo em vista que a falta de participação popular nos processos de decisão da administração pública pode ser entendido como reflexo, de um lado, de políticas marcadas pelo patrimonialismo e pela exclusão social – como também se encontram em diferentes esferas e tempos das administrações públicas no Brasil – e, de outro, pelo necessário apoio à construção de uma perspectiva democrática de sociedade.

## Aspectos educacionais recentes e o financiamento da educação de Suzano

Como um dos objetivos deste trabalho é buscar conceber a gestão democrática como extensão concreta da atuação do Cacs do Fundef de Suzano no acompanhamento dos recursos financeiros aplicados na educação, é necessário examinar alguns dados relativos à dinâmica das matrículas no município. Em função disso, priorizou-se o período de 1996 a 2006 para a respectiva análise. É importante ressaltar que cada matrícula no ensino fundamental regular representa um valor *per capita* anual para o Fundef.

### Análise das matrículas na rede municipal de ensino

A Tabela 1 (na próxima página) permite verificar a evolução do atendimento educacional municipal em Suzano no período de 1996 a 2006, isto

Tabela 1. Matrícula inicial na rede municipal de ensino de Suzano (1996 - 2006)<sup>5</sup>

Etapa/Modalidade	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ed Infantil	5.122	4.586	4.421	4.823	6.118	6.256	6.058	6.558	8.035	8.927	5.694
creche	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	289	297	158	313	203	545
pré-escola	5.122	4.586	4.421	4.823	6.118	5.967	5.761	6.400	7.722	8.724	5.149
Ens Fundamental	-	2.568	2.475	4.594	5.220	5.947	7.998	8.646	8.620	10.678	14.503
1ª a 4ª	-	2.568	2.475	4.594	5.220	5.947	7.998	8.646	8.620	10.678	14.503
5ª a 8ª	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ed. Especial	n.d.	n.d.	n.d.	152	333	380	192	284	264	261	218
EJA	-	-	499	840	1.056	1.089	1.024	1.209	1.032	1.001	1.066
<b>TOTAL</b>	<b>5.122</b>	<b>7.154</b>	<b>7.395</b>	<b>10.409</b>	<b>12.727</b>	<b>13.672</b>	<b>15.272</b>	<b>16.697</b>	<b>17.951</b>	<b>20.867</b>	<b>21.481</b>

é, de dois anos antes da implantação do Fundef até o último ano de sua vigência.

Durante o período em que o Fundef esteve em vigor, a Rede Municipal de Ensino de Suzano expandiu-se significativamente, mais de 400%! O ensino fundamental foi o principal fator de expansão para o qual não se registrava atendimento antes de 1997. Decorridos dez anos, esse nível de ensino já representava 68% das vagas oferecidas pelo município. Grande parcela da sua expansão decorreu da municipalização de unidades escolares da rede estadual efetivada: 14 escolas estaduais foram transferidas para a administração municipal entre 1998 e 2002.

Ao mesmo tempo, a educação infantil, que se restringia à oferta da pré-escola, reduziu o número de vagas nos primeiros anos de vigência do Fundef, só recuperadas a partir de 2000. Em 2005, esse nível de ensino alcançou cerca de 43% do atendimento, a maior proporção da sua oferta, contando com duas centenas de vagas em creche, cujo registro passou a ser feito a partir de 2001. A redução do número de vagas da pré-escola em 2006 decorreu da transformação das matrículas oferecidas às crianças de 6 anos de idade nesta modalidade da educação infantil em matrículas no primeiro ano do ensino fundamental regular, ação possibilitada por leis federais (BRASIL, 2001; 2005a; 2006b) e normas do CNE (BRASIL 2005b; 2005c; 2005d). O conjunto desta legislação estabeleceu a matrícula obrigatória de crianças de 6 anos no ensino fundamental de nove anos de duração. Também foi ampliada substancialmente a oferta de vagas

<sup>5</sup> Para matrículas na pré-escola em 1996 e 1997, disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php>>. Acesso em: 15 dez. 2007. Para as demais matrículas, disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula/>>. Acesso em: 15 dez. 2007.

Tabela 2. Ensino fundamental em Suzano, por dependência administrativa (1997- 2006)<sup>6</sup>

Ano	Estadual			Municipal			Particular			Total	
	Nº.	Participação	Índice cresc.	Nº.	Participação	Índice cresc.	Nº.	Participação	Índice cresc.	Nº.	Índice cresc.
1997	39.417	87%	100%	2.568	6%	100%	3.322	7%	100%	45.307	100%
1998	39.098	87%	99%	2.475	6%	96%	3.143	7%	95%	44.716	99%
1999	36.480	82%	93%	4.594	10%	179%	3.190	7%	96%	44.264	98%
2000	35.671	81%	90%	5.220	12%	203%	3.212	7%	97%	44.103	97%
2001	34.383	79%	87%	5.947	14%	232%	3.244	7%	98%	43.574	96%
2002	32.318	74%	82%	7.998	18%	311%	3.370	8%	101%	43.686	96%
2003	31.036	72%	79%	8.646	20%	337%	3.499	8%	105%	43.181	95%
2004	30.630	71%	78%	8.620	20%	336%	3.669	9%	110%	42.919	95%
2005	30.095	67%	76%	10.678	24%	416%	3.842	9%	116%	44.615	98%
2006	30.874	62%	78%	14.503	29%	565%	4.176	8%	126%	49.553	109%

em educação de jovens e adultos, e a de educação especial. Não obstante...

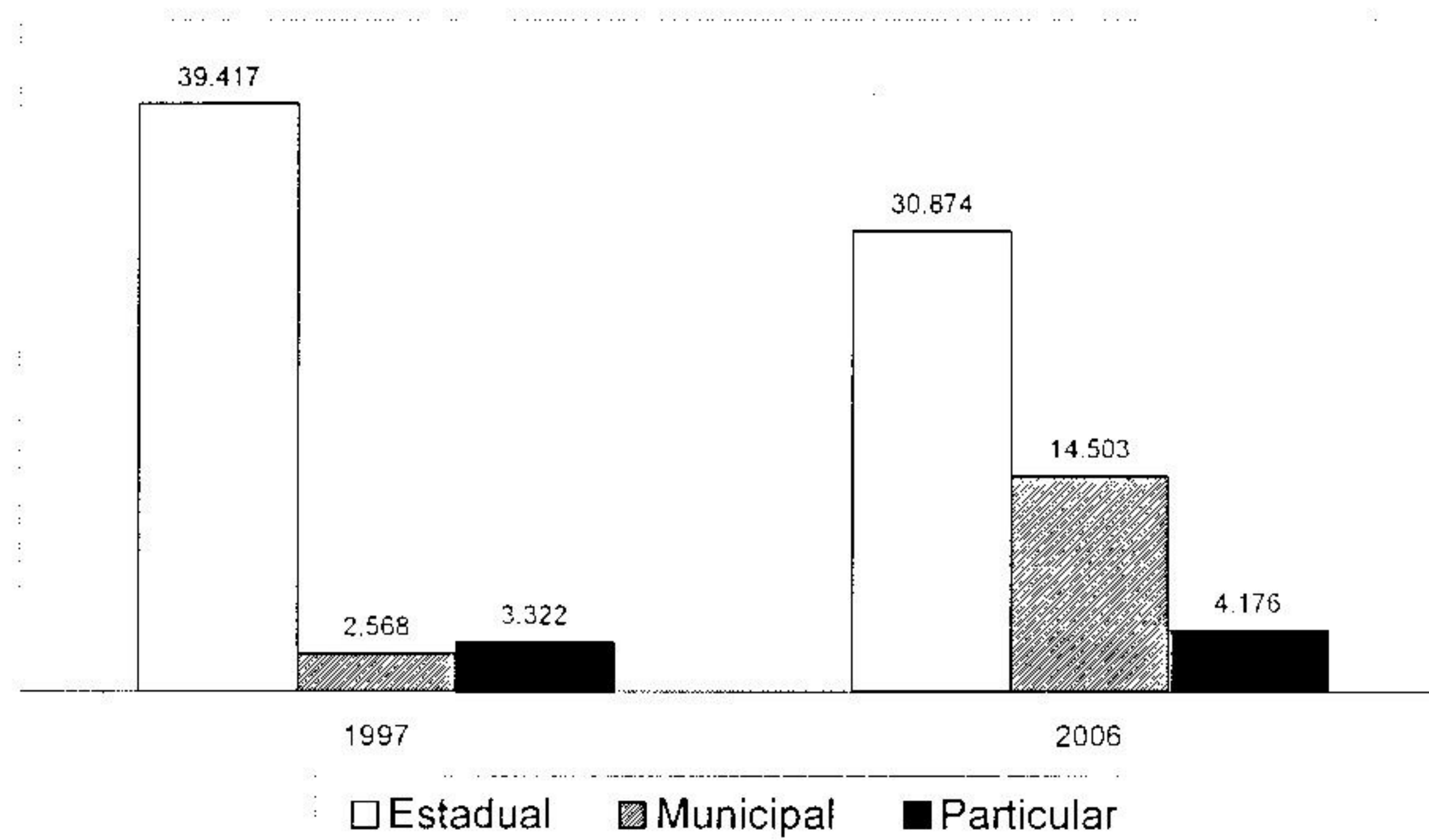
Desde o início, e de acordo com o convênio de municipalização estabelecido com o governo estadual, a rede municipal enfatizou seu atendimento às séries iniciais do ensino fundamental. Das mais de 49.550 vagas oferecidas pelas três redes no município, a rede estadual ainda detinha 62% da oferta em 2006. A rede municipal ofertava 29%, enquanto a rede particular havia estacionado em 8% da oferta total.

Especificamente no tocante às séries iniciais do ensino fundamental, a rede municipal ultrapassou a oferta estadual. Para isso contribuiu a criação do ensino fundamental de nove anos em 2006, com a incorporação das crianças de 6 anos de idade, até então matriculadas no último ano da pré-escola. Aliás, essa incorporação fez aumentar o número total de matrículas no ensino fundamental, que vinha oscilando em torno de 44 mil no período anterior. O Gráfico 1 (na próxima página) expressa os números oficiais das matrículas das séries iniciais do ensino fundamental em duas situações: em 1997 e em 2006, o que permite verificar o movimento de matrículas ocorrido.

Estatísticas do Inep referentes ao mês de janeiro de 2007 informavam que a rede municipal contava com um total de 77 equipamentos: 9 creches municipais; 20 escolas municipais de educação infantil (Emeis - pré-escola para crianças de 4 a 6 anos de idade); 22 escolas municipais de

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php>>. Acesso em: 15 dez. 2007.

Gráfico 1.7 Ensino fundamental em Suzano, por dependência administrativa (1997 - 2006)



ensino fundamental (Emefs); 14 escolas municipais de educação infantil e ensino fundamental (Emeifs); 2 unidades especializadas em educação especial e 10 equipamentos conveniados de atendimento em creche.

#### Análise das receitas municipais para educação em Suzano

De modo geral, o rápido processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo decorreu do impacto do Fundef sobre a disponibilidade de recursos financeiros que as administrações municipais têm de obrigatoriamente destinar à educação. Ao promover a retenção automática de parcela importante da receita vinculada municipal, o impacto inicial do Fundef foi a indução ao processo de municipalização e/ou à ampliação da oferta de matrículas do ensino fundamental, únicas formas de recuperação de receitas deixadas aos prefeitos. Logo em seguida, o aumento do número de matrículas passou a significar não só a recuperação da receita retida como a possibilidade de receita adicional, apesar de o valor *per capita* repassado não ser suficiente para cobrir os custos educacionais de manutenção do ensino.

Suzano vivenciou o processo inicial de impacto do Fundef. Ao longo de sua vigência, o processo de municipalização e ampliação da rede de ensino fundamental providenciado pela prefeitura contribuiu para a paulatina

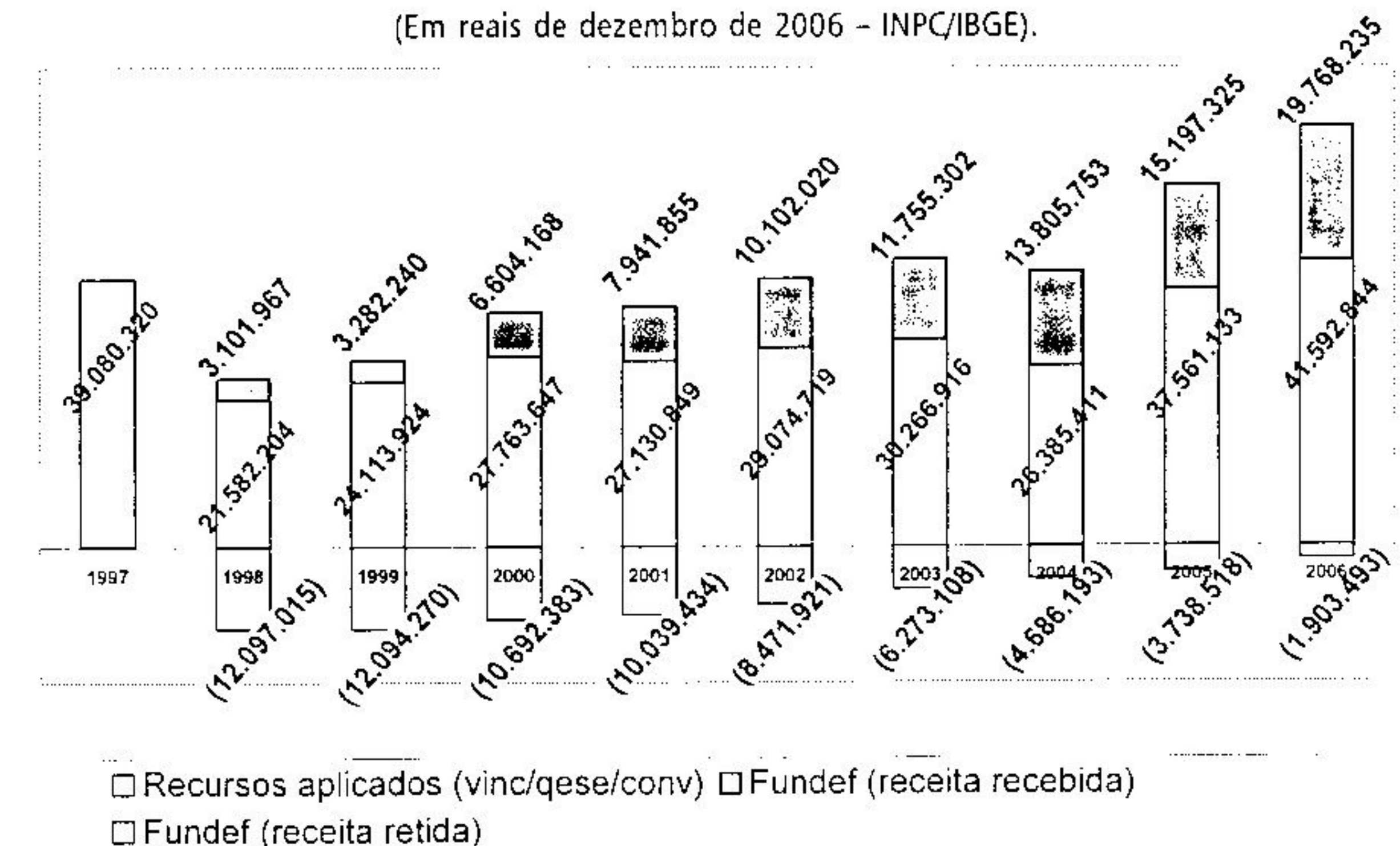
<sup>7</sup> Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php>>. Acesso em: 15 dez. 2007.

recuperação do montante equivalente à parcela da receita capturada pelo fundo. É importante destacar que, ao mesmo tempo em que financiou parte da manutenção das novas matrículas, o recurso financeiro recuperado foi, pelo menos formalmente, submetido ao acompanhamento e controle social do conselho do Fundef.

O Gráfico 2, abaixo, destaca os recursos aplicados no ensino no período de 1997 a 2006 (com valores reajustados para dezembro de 2006) e permite visualizar tanto a parcela que era retida pelo Fundo quanto a que retornava ao município a partir do fundo, segundo as matrículas existentes no ensino fundamental regular.

Logo no primeiro ano de funcionamento, o impacto do Fundef sobre a receita de impostos reduziu em cerca de 33% (mais de R\$ 12,1 milhões, em valores de dezembro de 2006) a receita destinada ao ensino. Esse impacto redutivo foi atenuado já nesse primeiro ano em decorrência da antecipação, ainda em 1997, da municipalização do ensino fundamental estadual. Desse modo, um valor equivalente a 9% da aplicação total (R\$ 3,1 milhões) foi obtido do Fundef. É possível perceber que paulatinamente a prefeitura foi recuperando os recursos “perdidos” ao Fundef, a ponto de, ao final do período, a municipalização, combinada com a expansão da rede municipal de ensino fundamental regular, fazer com que a receita proveniente do Fundef (R\$ 19,7 milhões) correspondesse a 31% do total

Gráfico 2. Prefeitura de Suzano (SP) – Recursos aplicados na educação de 1996 a 2006 (Em reais de dezembro de 2006 – INPC/IBGE).



Fonte: SUZANO (1997; 1998; 1999a; 2000a; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005a; 2006).

aplicado no ensino e ficasse reduzido a apenas 3% o percentual ainda retido (R\$ 1,9 milhões). Em tese, esses valores e percentuais de “perda” e receita passaram a ser objeto de acompanhamento e controle social do conselho do Fundef no período.

Intrigante é questionar sobre a utilização dos recursos vinculados entre 1989 e 1996, que corresponde ao período entre a promulgação da Constituição e a criação do Fundef. Nesse período prevaleceu o dispositivo que determinava que pelo menos 50% da receita vinculada de impostos fosse aplicado na universalização do ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo (BRASIL, 1988, art. 60 ADCT). Contudo, como mostra a Tabela 1 acima (de matrícula), a rede municipal de ensino não oferecia o ensino fundamental e sequer o ensino supletivo.

Especificamente a esse respeito, em pesquisa realizada pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, da Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM, 1995; BASSI, 2001, p. 79-80) identificou-se qual o uso que as prefeituras paulistas davam aos recursos que, desde 1988, deveriam estar sendo aplicados no ensino fundamental. De modo geral, os municípios aplicavam-nos na expansão de sua rede de educação infantil, ofereciam serviços de apoio à rede estadual ou simplesmente, com a conivência do tribunal de contas, tais recursos eram desviados de seu destino constitucional, cobrindo despesas realizadas em itens estranhos ao ensino ou pertencentes a outros setores da prefeitura, mesmo sendo contabilizados como despesas do ensino fundamental. Somente uma pesquisa documental mais sistemática sobre a forma de contabilização desta parcela de recursos revelaria o destino da aplicação dos recursos vinculados.

## Políticas para a implementação da gestão democrática da educação em Suzano

As prioridades que orientaram as políticas do novo governo municipal para o município (combate à corrupção, inclusão social, cidade legal, desenvolvimento sustentável e participação popular) serviram para a orientação e configuração das diferentes secretarias municipais (eram 14 em 2005). Em sintonia com estas prioridades, a Secretaria Municipal de Educação de Suzano (SME) também estabeleceu cinco diretrizes de sua política educacional: (1) democratização do acesso e da permanência na escola; (2) democratização da gestão; (3) melhoria da qualidade do ensino – por uma qualidade social da educação; (4) educação de jovens e adultos; e (5) educação inclusiva. Cada uma destas diretrizes implicou grande variedade de concepções, planos, programas, projetos e ações para sua real

execução no âmbito municipal, porém a descrição pormenorizada desta execução 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”. Algumas destas ações 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 do processo do OP suas instalações (escolas), equipamentos e pessoal, para sua plena realização. Outra ação foi buscar desenhar e coordenar o Plano de Ação Integrado de Suzano (Pais), cujo objetivo era o desenvolvimento de ações intersecretariais institucionalizadas para o atendimento ao cidadão. Tal intenção decorre da percepção de duas lógicas: a primeira é que o trabalho das diferentes secretarias tem pouca intersecção e a segunda é que 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, educação, atenção social, prática desportiva e lazer, 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 Ministério da Educação (MEC) (BRASIL, 2007b) no qual as escolas deveriam discutir e sinalizar seus limites, suas conquistas e desafios. Este 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. O modelo, inspirado numa perspectiva mais democrática e participativa observada em alguns municípios brasileiros (Curitiba, Aracaju, Diadema), pressupunha que houvesse um

trabalho coletivo de gestão (coordenação pedagógica, comunitária e administrativo-financeira), que nenhum coordenador se afastasse completamente da sala de aula e um processo eleitoral para a escolha desta coordenação colegiada. Tal desenho de gestão escolar inspirou posteriormente um novo modelo de organograma da própria SME: a gestão 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.

Por fim, a dimensão da democratização da gestão teve a ação da constituição legal dos conselhos de escola (CE) em todas as escolas da rede municipal (Lei Municipal nº 3.973/05), com algumas características específicas como a paridade escola/comunidade para composição, a reunião mensal ordinária, a não-possibilidade de o diretor de escola ser o presidente do CE, entre outras; além da 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 Prefeitura de Suzano para com a manutenção das necessidades das escolas –, assim como um rigoroso, intenso e fraterno processo de formação de conselheiros escolares após sua eleição nas unidades da rede.

### **Democratização da educação: ações junto aos conselhos institucionais**

Focalizamos neste item as ações da SME para a implantação da diretriz democratização da gestão por meio de recomposição do Cacs do Fundef e do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), cujos mandatos haviam-se encerrado na gestão anterior, além de oferecer suporte para sua melhor atuação, inclusive para o Conselho Municipal de Educação (CME), que já estava constituído. Tanto para a recomposição como para o suporte, o objetivo da SME foi superar certas práticas formais que apenas tratavam tais conselhos como instâncias burocráticas, passíveis de serem manipuladas pelos chefes do Poder Executivo e, assim, dotar os conselhos de alguma autonomia frente ao governo municipal.

Por conta das leis municipais que estabeleceram os diferentes conselhos de Educação<sup>8</sup> e pelas orientações emanadas pelo gabinete da SME para

<sup>8</sup> Lei Complementar nº 31, de 23 de junho de 1997, de criação do Conselho Municipal de Educação; Lei nº 3.134, de 23 de junho de 1997, de criação do Conselho do Fundef; e Lei nº 3.494, de 25 de agosto de 2000, de criação do Conselho de Alimentação Escolar.

a representação dos diferentes segmentos sociais nos diferentes conselhos foram convocadas assembleias, via comunicados às escolas da rede e edital publicado em jornal local, para que os pais e responsáveis pelos alunos pudessem eleger seus representantes de forma mais democrática. Órgãos representativos de categorias profissionais sediados na cidade – como a Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais e a sub-sede do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp) – foram convidados para indicar representantes, entre professores, diretores e servidores associados. Por motivos políticos locais, posteriormente a Apeoesp retirou seus representantes dos conselhos. A seleção do representante dos professores passou, então, a ser realizada em assembleia de professores, por meio de editais públicos e convites enviados pela SME às unidades escolares.

Por orientação política própria, a SME decidiu que seus representantes não disputariam a presidência dos conselhos. Assim, no Cacs e no CAE foram eleitos para a presidência representantes de pais e mães dos alunos. No CME, quando teve início novo mandato, foi eleita presidente uma professora da rede municipal de ensino. Nas primeiras reuniões do CAE, do CME e do Cacs de Suzano, no início de 2005, cada conselheiro recebeu uma apostila contendo a legislação sobre educação, tanto federal (o capítulo da Educação, constante na Constituição Federal; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96; a Emenda Constitucional (EC) nº 14/96, de criação do Fundef; e a Lei nº 9.424/96, de regulamentação do Fundef) quanto a municipal (seção sobre Educação constante na Lei Orgânica Municipal (LOM) e legislação de criação e de regulamentação dos conselhos), e outras informações, manuais e textos sobre a sua atuação específica.

Nas unidades escolares ocorreu a implementação de conselhos com caráter deliberativo, após a aprovação da Lei nº 3.973, de 11 de junho de 2005. Com as eleições de conselheiros em setembro de 2005, não apenas passaram a ser possibilitadas relações mais democráticas nas escolas, mas também se procurou traduzir, na prática, a vontade política de se enfrentar de forma sustentável o problema da representação e da legitimidade dos segmentos dos pais e responsáveis e dos próprios alunos nos conselhos institucionais. Isto se deveu ao fato de que a democratização da gestão avançou em direção à proposta de se construir uma estrutura de conselhos, que ligava os conselhos escolares aos conselhos institucionais. Entre uns e outros, iniciou-se a constituição de três conselhos regionais de conselhos de escolas (Creces), compostos por representantes dos conselhos escolares de três regiões da cidade (Norte, Centro e Sul). A partir de repre-

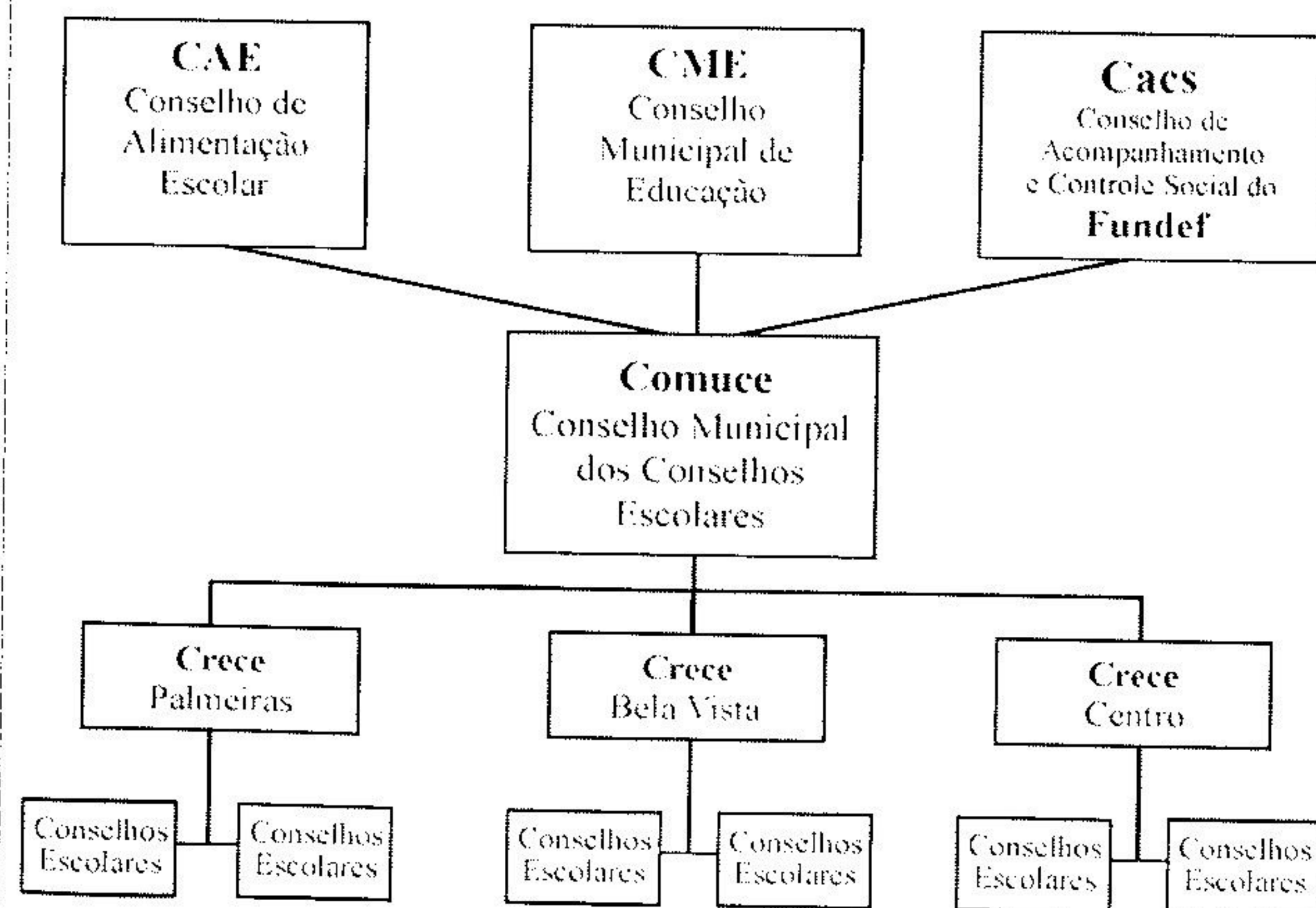


sentações destes, seria instalado o Conselho Municipal de Conselhos de Escolas (Comuce). Dessa instância, segundo a proposta original de estrutura de conselhos da Educação, deveriam ser eleitos os representantes para os conselhos institucionais. O Quadro 1, abaixo, representa a estrutura de conselhos de Educação do município de Suzano (SP).

### Diferentes práticas de acompanhamento e controle social no Cacs de Suzano

O exame dos documentos produzidos pelo Cacs do município de Suzano ao longo da vigência do Fundef revela duas nítidas posturas no exercício do estrito papel fiscalizador de controle social a ele atribuído. Desde sua implantação, estabelecida pela Lei nº 3.134/97, e seu funcionamento, de 1998 até o final de 2004, aparentemente prevaleceu uma atitude que cumpriu uma mera rotina burocrático-formal em correspondência à exigência legal. A partir de 2005 e até meados de 2006, o cumprimento de suas funções passou a registrar uma prática mais autônoma e crítica, refletindo as diretrizes educacionais mais democráticas adotadas pela nova gestão à frente da Secretaria da Educação, em correspondência, por seu lado, aos princípios

Quadro 1. Estrutura de conselhos da Educação de Suzano (SP)



Fonte: SUZANO (2005c, p. 19)

assumidos pelo governo municipal eleito em 2005. Desse modo, os indicadores da rotina burocrático-formal ou de práticas mais democráticas no funcionamento do conselho do Fundef de Suzano refletem, em última instância, o padrão das diretrizes políticas assumidas pela gestão da SME, em sintonia com a gestão governamental à frente da Prefeitura de Suzano.

As diferentes posturas assinaladas foram constatadas basicamente pelo exame dos conteúdos dos pareceres que o Cacs emitiu a respeito da análise que deveria ser efetuada sobre a prestação de contas da aplicação dos recursos do Fundef pela prefeitura, como forma de cumprir a atribuição prevista na Lei nº 9.424/96. Esses pareceres conferem certo poder decisório estabelecido por norma específica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) – órgão de auxílio para o controle externo de fiscalização contábil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial da Assembléia Legislativa e Câmaras Municipais – aos conselheiros do Cacs que, junto com outros documentos, compõem toda a documentação da prestação de contas dos recursos de MDE e do Fundef aplicados na educação e enviada trimestralmente a esse órgão estadual.

No primeiro e mais longo período, como afirmado, os pareceres con- dizem com o mero cumprimento burocrático e formal da exigência legal<sup>9</sup>. Neste período de sete anos, o Cacs emitiu mais de 26 pareceres<sup>10</sup>. O indí- cio mais evidente do mero cumprimento ritualístico burocrático é consta- tado na redação idêntica que o texto de todos os pareceres emitidos pelo conselho apresentou naquele período (Quadro 2, na página seguinte), a despeito das mudanças observadas na composição de seus membros, nos sucessivos mandatos. O mais curioso é que o texto é cópia fiel de um “modelo de parecer” elaborado e disponibilizado ao conselho pela Consultoria em Administração Municipal (Conam), empresa especializa- da na manutenção e fornecimento de processos de gestão financeira, or-

<sup>9</sup> O restante dos documentos produzidos ou disponíveis nos arquivos do Cacs no período não oferece informações mais esclarecedoras. O livro ata do Cacs, que poderia conter o registro do conteúdo das reuniões e da forma como era examinada a prestação de contas no período, não foi encontrado. Sequer é possível afirmar que os pareceres eram elaborados em reuniões específicas do Cacs. A entrega dos pareceres nas datas estipuladas pelo TCE-SP sugere que as assinaturas eram colhidas para cumprir a norma e os prazos, à revelia de uma análise apropriada das prestações de contas.

<sup>10</sup> O primeiro parecer é único para o ano de 1998. Em 1999, há uma sobreposição de pareceres, são nove mensais, de janeiro a setembro, um trimestral, de julho a setembro, e um anual, o que reflete as instruções do TCE-SP. Em 2000, foram emitidos três pareceres relativos aos três primeiros trimestres e um parecer anual. A partir de 2001, todos os pareceres passaram a ser emitidos trimestralmente.

Quadro 2. 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: SUZANO (1999b).

çamentária e contábil para administrações municipais no Estado de São Paulo. O mesmo modelo serviu de referência para parecer elaborado pelo Cacs da Prefeitura de Itaquaquecetuba, município limítrofe a Suzano.

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 são favoráveis à prestação de contas, e repetem, *ipsis literis*, o modelo fornecido pela Conam.

Outro procedimento que cumpriu o ritual burocrático exigido pelo TCE-SP foi a assinatura dos membros ou pelo menos de um deles nos demonstrativos trimestrais de aplicação dos recursos na educação que seguiam com a prestação de contas. Esse documento registra contabilmente todas as receitas recebidas e as despesas executadas no ensino municipal. Muito embora a atribuição dos Cacs, mesmo não cumprida adequadamente, estivesse restrita à fiscalização de uma das receitas, a aposição da assinatura dos conselheiros nesse documento significou uma concordância tácita com a destinação dada pela prefeitura a outros importantes recursos, mais vultosos que o Fundef no total, sem que se emitisse qualquer parecer de sua aplicação. Assim, num mero ritual burocrático, as normas foram cumpridas integralmente pela prefeitura e pelo Cacs, atestando a veracidade das informações contábeis e da utilização dos recursos.

Os pareceres emitidos pelo Cacs até 2004 em sua maioria foram elaborados, assinados e enviados junto com toda a documentação comprobatória dos gastos com o ensino em conformidade com as datas e procedimentos formais solicitados para a prestação de contas junto ao TCE-SP, ou seja, sempre no último dia útil do mês subsequente ao fechamento do trimestre. Contudo, na prática esse é o prazo em que a contabilidade da prefeitura elabora os demonstrativos, não havendo tempo hábil até o dia do envio da documentação comprobatória para que os conselheiros dispusessem de acesso a todos os documentos, pudessem examinar os registros de despesa em um tempo adequado e realizar eventuais diligências *in loco*. Assim, pode-se compreender o texto idêntico de todos os pareceres e o cumprimento das datas formais.

Tal situação foi possibilitada pela constituição de conselhos “chapa branca” pelos Executivos locais, apenas para atender a exigências burocrático-legais que acompanham o processo de descentralização de programas e políticas públicas desenhados e implantados pelo governo federal. Na esfera municipal, 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, postura condizente com a opção conservadora do grupo político que até então vinha governando a Prefeitura de Suzano.

Deve-se considerar, todavia, que a exigência de acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundef significou uma tênue abertura para a comunidade escolar acompanhar o destino do gasto público em educação, cada vez mais evidenciado com o crescimento da rede de ensino fundamental. A generalidade do tipo de controle social incorporado na legislação do Fundef permitiu, porém, que seu alcance fosse anulado por artifícios como os descritos acima. A postura burocrático-formal exercida pelo Cacs em Suzano condiz com o papel inócuo e ineficaz do acompanhamento e controle social revelados nos estudos e pesquisas sobre o Fundef (BASSI, 2001; DAVIES, 2003; OLIVEIRA, 1999).

Uma postura mais ativa e autônoma passou a se refletir no conteúdo dos pareceres e documentos produzidos pelo Cacs em 2005 e 2006. A recomposição do conselho em bases mais democráticas, correspondentes à postura da gestão política então eleita para o governo municipal, foi determinante para essa outra atitude.

De modo geral, o Cacs passou a ser mais exigente e crítico na análise das prestações de contas no novo contexto político local. Paulatinamente, os conselheiros passaram a requerer e a acessar, além da folha de pagamento de professores e funcionários lotados no ensino fundamental, todos

os outros documentos contábeis e de compras relativos às despesas com recursos do Fundef organizados e arquivados pela Secretaria de Administração e pela contabilidade da Secretaria de Planejamento e Gestão Orçamentária. 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 local. Ainda assim, a gestão municipal permaneceu com zonas obscuras e resistentes à publicização em função da sua tradicional forma de gestão<sup>11</sup>.

A 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).

Desse modo, a composição e atuação de uma equipe da secretaria de Educação foi um dos pré-requisitos fundamentais para a concretização da diretriz da democratização da gestão e para com o estímulo à participação dos usuários da educação. Esse pré-requisito contribuiu para assegurar a autonomia e atividade dos conselhos institucionais e a criação de conselhos escolares, os Creces e o Comuce, a transparência de informações – muitas delas centralizadas em outros órgãos da prefeitura –, bem como a administração dos conflitos que, como já se esperava, emergiriam da maior participação da população nos antigos e novos espaços compartilhados da gestão pública educacional.

Um segundo pré-requisito importante, já mencionado, foi a mudança na forma de seleção dos membros do Cacs. Os representantes dos profes-

<sup>11</sup> É preciso registrar que, ao compor uma equipe sensível e estimuladora da participação popular, em sintonia com as diretrizes eleitas pelo próprio governo, a Secretaria da Educação acirrou certas contradições entre os setores da prefeitura que realizam atividades-fim e possuem contato intensivo com a população como saúde, educação e assistência social, e aqueles voltados para atividades-meio, que são mais burocratizados, voltados quase unicamente para o fluxo interno dos processos administrativos e legais, a maioria dos quais gerados nos setores-fim. A morosidade na disponibilidade e na transparência das informações, bem como a própria transparência nestes setores internos, são aspectos que ampliam os conflitos entre representantes do governo e da sociedade civil. O enfrentamento desta contradição trata-se, na abordagem de Vaz (2002), de um dos desafios para a introdução da transparência na gestão pública municipal.

res e diretores e dos servidores foram indicados por órgãos locais representativos de suas categorias profissionais, e a representação dos pais e responsáveis foi eleita em assembleia dos pares. Este mecanismo legitimou e conduziu ao conselho pessoas com um mínimo de compromisso com os membros de seu segmento. Muito embora, no caso dos pais, não se tenha estabelecido alguma forma de frequência na relação entre representante e representados – o que enfraquece a sustentação e deixa “sem direção” a atuação da pessoa eleita –, foi conduzido ao Cacs um pai com bastante disposição e iniciativa. Este mesmo conselheiro foi eleito para a presidência do Cacs. É de lembrar que houve uma orientação da SME para que seu representante não participasse como candidato ao cargo de presidente.

Outro pré-requisito importante foi a oferta de cursos de capacitação aos conselheiros. Alguns representantes do Cacs puderam participar de um programa de formação sobre assuntos relacionados ao financiamento da educação e ao orçamento público, desenvolvido e oferecido pela Feusp (CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO, 2007), além de receberem uma apostila compilada pela equipe técnica da secretaria, contendo a legislação educacional básica, assim como um manual e textos sobre o Fundef.

A conjunção dessas pré-condições fez com que, desde o início, o Cacs de Suzano alcançasse alguma autonomia no exercício de suas atribuições e no uso do seu poder decisório quando da elaboração de pareceres sobre as prestações de contas da SME para a Prefeitura de Suzano como parte da documentação a ser enviada ao TCE-SP. Não é o caso de examinar aqui o mérito no uso desse poder, mas o fato é que o conteúdo dos pareceres passou a conter muitas ressalvas e pormenores das análises realizadas, a ponto de os pareceres do primeiro e do segundo trimestres de 2006 “rejeitarem” a prestação de contas, relacionando os motivos de tal decisão, muitos deles em razão da morosidade do governo municipal em atender às solicitações de informações e esclarecer a aplicação dos recursos financeiros da educação. Além disso, desde o início de seu primeiro mandato neste período os conselheiros recusaram-se a apor suas assinaturas nos demonstrativos trimestrais enviados ao TCE-SP, justificando sua decisão com o fato de não realizarem a tempo uma análise mais pormenorizada nem receberem informações sobre a totalidade dos recursos aplicados na educação municipal<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Não dispomos de informações sobre a resposta do TCE-SP diante dessas decisões do Cacs.

Convém mencionar a importância circunstancial à qual o Cacs de Suzano foi alçado no novo contexto político local, pois seu presidente foi convidado pela Câmara Municipal para prestar esclarecimentos sobre o uso dos recursos do Fundef. É importante também frisar que, no momento dessa convocação, o ambiente político na cidade encontrava-se acirrado pela disputa eleitoral entre dois candidatos locais à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. A oposição ao governo na Câmara Municipal esperava encontrar no Cacs de Suzano eventuais denúncias de má-utilização dos recursos públicos. O Ministério Público Estadual também foi envolvido no caso, atendendo a representação apresentada por vereador da oposição. Passadas as eleições, o caso perdeu a importância política criada.

Para além das interpretações mais imediatas que envolveram as disputas eleitorais locais, tal acontecimento também pode ser interpretado como um processo crescente de “publicização do setor público”, sujeito, portanto, aos diferentes interesses políticos em disputa que ultrapassam o âmbito interno do Estado. Neste processo, os membros representantes da sociedade civil precisam estar qualificados, legitimados e sustentados em níveis cada vez mais amplos de participação e formação para o livre exercício do controle social sobre o Estado, pois, de outra forma, como a da gestão anterior, ocorreria a mera função burocrática diretamente subordinada ao Poder Executivo, que impede a “publicização do setor público”.

Com base nesta experiência, acreditamos que a constituição dos conselhos, em geral, e do Cacs, em particular, com características mais democráticas, ao lado de condições que assegurem sua autonomia, é uma medida que contribui para a prática de um papel mais efetivo da participação popular e de maior alcance no controle social do Estado.

## Do Fundef ao Fundeb: alterações nos mecanismos formais de controle social

A substituição do Fundef pelo Fundeb institucionalizou novos dispositivos que, pelo menos formalmente, propõem-se a elevar o alcance dos Cacs no acompanhamento e controle social do Estado. A perspectiva de algumas alterações é conferir maior autonomia no desempenho do papel fiscalizador ao conselho, agora ampliado por uma função de supervisão da elaboração do orçamento anual da educação, entre outras medidas. É de ressaltar que o controle social no financiamento da educação pública sob o Fundef, por meio do Cacs, esteve restrito ao exame da etapa da execução dos recursos, não tendo qualquer presença em seu planejamento. E mesmo assim, apenas para verificar *a posteriori* se os governos cum-

priram as regras estabelecidas na legislação. Apesar desta limitação, a implantação dos Cacs abriu uma estreita passagem para a participação popular na institucionalização de uma nova forma de controle social da aplicação de uma parcela importante dos recursos da educação, especificamente aquela proveniente do Fundef.

Convém lembrar que a inclusão de um mecanismo de controle social com participação da sociedade civil não constava do texto inicial da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) do Fundef elaborada pelo Poder Executivo federal, naquele momento ocupado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e por Paulo Renato Souza no Ministério da Educação (MEC). O dispositivo foi incluído durante a tramitação no Congresso Nacional, em que a pressão de setores organizados da sociedade civil se fez presente junto ao Poder Legislativo no aprimoramento desta iniciativa governamental (GIL, 2007).

Para que a atribuição de acompanhamento do Cacs ocorresse com alguma efetividade, a legislação exigiu certo grau de transparência na contabilidade dos recursos repassados, por meio da disponibilização permanente, aos conselheiros, dos registros e demonstrativos contábeis atualizados mensalmente.

A legislação também regulamentou a constituição dos Cacs em cada esfera de governo, mas deteve-se apenas em elencar os setores a serem representados. Neste aspecto, o dispositivo legal foi genérico quanto à forma de indicação dos membros, o que acabou se constituindo em um componente contraditório à introdução do controle social, tendo sido talvez um dos principais aspectos responsáveis pela sua ineficácia e inoperância ao longo do período de vigência do Fundef.

Embora seja constatada a baixa eficácia dos Cacs, é de ressaltar a abrangência dos recursos financeiros movimentados pelo Fundef e submetidos ao conjunto desses conselhos, mesmo não alcançando a somatória dos recursos totais aplicados no ensino público brasileiro. O MEC estimou que o conjunto dos Cacs estaduais e municipais foi responsável pela fiscalização de cerca de R\$ 31,2 bilhões, de um total que seguramente ultrapassou o dobro dessa quantia aplicada no ensino em 2005.

Não se pode desconsiderar, contudo, que, mesmo apresentando deficiências, a criação desses espaços públicos com participação popular (onde houve) na fiscalização dos recursos financeiros aplicados na manutenção do ensino pode representar uma conquista democrática, ainda insuficiente, mas que deve ser aprimorada. Um conselho organizado de modo autônomo, constituído democraticamente, com representação de movimentos

sociais, que fiscalize todos os recursos da educação, que possa ter um caráter propositivo ou gestor e sustentado pela administração pública pode vir a ter condições de exercer um efetivo e ativo controle social.

Parece ser este o sentido da maior parte das modificações trazidas pela legislação do Fundeb. Apresentado como uma das principais bandeiras educacionais do governo Luiz Inácio Lula da Silva, esse programa foi discutido em gestões de diferentes ministros da Educação: Cristóvão Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad, sendo implementado no segundo mandato presidencial de Lula, na continuidade da gestão Fernando Haddad à frente do MEC. Do ponto de vista legal, o papel dos Cacs ficou mais relevante, podendo tornar-se mais eficaz. A título de comparação, durante a vigência das novas regras do financiamento da educação sob o Fundeb será submetida ao acompanhamento e ao controle social do conjunto dos Cacs uma importância superior à submetida pelo Fundef, que deverá atingir, segundo o MEC, algo em torno de R\$ 55 bilhões anuais a partir de 2009.

Para tentar conferir um pouco mais de eficácia ao seu papel de controle, acompanhamento e fiscalização, a legislação federal regulamentadora do Fundeb (Lei nº 11.494/07) introduziu dispositivos que não constavam na do Fundef e que concedem maior poder decisório e maior autonomia e independência aos Cacs em relação à administração pública. O quadro a seguir oferece uma síntese do conjunto dessas medidas em comparação com as existentes quando da vigência do Fundef.

No aspecto decisório, a legislação tornou necessária a apresentação de pareceres do Cacs sobre a sua análise das prestações de contas realizadas ao Poder Executivo. Tais pareceres instruirão os documentos da prestação de contas a ser enviada aos tribunais de contas competentes. No Fundef, a emissão de pareceres não se encontrava regulamentada em lei e dependia de normatização editada pelos tribunais de contas. A legislação do Fundeb assegura aos Cacs, além da permanente disponibilização dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais já previstos anteriormente, a possibilidade de convocação do secretário ou secretária da Educação ou de servidor equivalente para dar esclarecimentos sobre a prestação de contas. Os conselheiros podem também solicitar cópias dos documentos referentes aos processos de compras, como licitações e registros de empenho, liquidação e pagamento, das folhas de pagamento dos profissionais da Educação e dos convênios realizados com as instituições filantrópicas que oferecem serviços educacionais ao Poder Público. Podem e devem também realizar vistorias e inspetorias aos locais em que foram utilizados os recursos provenientes do Fundeb. Outro dispositivo, restrito

ao âmbito municipal e pouco evidente para a elevação do poder decisório, mas que tem implicações para o *empowerment* dos conselhos e para a ampliação do alcance do controle social sobre as várias faces da política educacional, é a possibilidade de integração do Cacs ao conselho municipal de Educação, como uma câmara voltada à análise do financiamento da educação básica local. Contudo, a integração depende da iniciativa e vontade de governos municipais e estaduais e da pressão e mobilização dos conselheiros, dos movimentos sociais, organizações sindicais, ONGs e das instituições educacionais locais. Por fim, o poder decisório também é ressaltado pela atribuição conferida ao Cacs de supervisionar a elaboração da proposta orçamentária, o que o aproxima do planejamento da política educacional e dá sentido efetivo ao exercício do controle social a cargo dos conselheiros.

Várias medidas relativas aos critérios de composição, ao processo eletivo dos conselheiros, aos impedimentos e salvaguardas de atuação pretendem possibilitar uma atuação um pouco mais autônoma e independente aos conselhos do Fundeb diante dos governos. Assim, o número de representantes nos três níveis de governo foi ampliado. Em todos eles, no mínimo (dependendo das legislações locais) os pais passam a ter dois representantes e os estudantes, que não tinham nenhuma cadeira no Fundef, têm direito a dois representantes. Contudo, no nível federal o conselho do Fundeb contará com pelo menos 6 membros do governo federal em um total de 14 membros, o que mostra a representação exagerada deste segmento. No nível estadual também haverá um número maior de representantes do Poder Executivo (no mínimo três), porém mais equilibrada diante dos outros segmentos. No nível municipal, ao contrário, além da maior presença de pais e de estudantes, os diretores e professores contam, no mínimo (dependendo das legislações locais), um representante cada, quando antes dispunham de apenas um assento. Nesse nível ainda permanece uma representação, onde houver, do conselho municipal de Educação, acrescida agora de uma representação do conselho tutelar local.

Adicionalmente, a legislação tenta assegurar processos eletivos independentes aos vários segmentos representados: os pais de alunos e os estudantes devem ser indicados em processo eletivo organizado pelos respectivos pares, sendo um deles indicado por entidade estudantil representativa; os professores e os servidores devem ser indicados pelas entidades sindicais das categorias. Aos representantes eleitos e indicados a legislação oferece algumas salvaguardas para uma atuação autônoma durante o mandato, como a vedação de faltas injustificadas aos estudantes e de exo-

Quadro 3. Comparativo de aspectos do poder decisório, da autonomia e do *empowerment* nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef e do Fundeb

Aspectos	Fundef – Lei nº 9.424/96	Fundeb – Lei nº 11.494/07
Atribuições e incumbências	<ul style="list-style-type: none"> <li>acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo (art. 4º, <i>caput</i>);</li> <li>supervisão do censo escolar anual (Art. 4, § 2º)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo (art. 24, <i>caput</i>);</li> <li>supervisionar o censo escolar e a elaboração da proposta orçamentária (art. 24, § 9º);</li> <li>acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Pnate e do Peja, do FNDE (art. 24, § 13)</li> </ul>
Autonomia dos conselhos	não há referências	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os conselhos do Fundo atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local, e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros (art. 24, § 7º)</li> </ul>
Critérios de composição	<ul style="list-style-type: none"> <li>federal: mínimo de seis membros (artigo 4º, § 1º, I)</li> <li>estadual: mínimo de sete membros (artigo 4º, § 1º, II)</li> <li>do DF: mínimo de cinco membros (artigo 4º, § 1º, III)</li> <li>municipal: mínimo de quatro membros (artigo 4º, § 1º, IV), mais um representante do CME, onde houver (artigo 4º, § 3º)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>federal: mínimo de 14 membros (art. 24, § 1º, I)</li> <li>estadual: mínimo de 12 membros (art. 24, § 1º, II)</li> <li>do DF: nove membros (art. 24, § 1º, III)</li> <li>municipal: nove membros (art. 24, § 1º, IV), mais um representante do CME e um representante do Conselho Tutelar, onde houver, indicados por seus pares (art. 24, § 2º)</li> </ul>
Regras de indicação dos representantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>de acordo com norma de cada esfera (artigo 4º, § 1º)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado pelos respectivos pares (art. 24, § 3º, II)</li> <li>de professores e servidores, pelas entidades sindicais das respectivas categorias (art. 24, § 3º, III)</li> </ul>
Impedimentos para participação	não há	<ul style="list-style-type: none"> <li>de cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, dos chefes do Poder Executivo, e dos ministros e secretários estaduais e municipais (art. 24, § 5º, I)</li> <li>tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, desses profissionais (art. 24, § 5º, II)</li> <li>de estudantes não-emancipados (art. 24, § 5º, III); inexistindo estudantes emancipados a representação estudantil poderá acompanhar as reuniões do conselho com direito a voz (art. 24, § 12)</li> <li>de pais e alunos que exerçam cargos e funções públicas de livre nomeação e exoneração (art. 24, § 5º, IV, a)</li> <li>de pais de alunos que prestem serviços terceirizados ao Poder Executivo (art. 24, § 5º, IV, b)</li> <li>do representante do governo ocupar a presidência do conselho, cuja eleição se dará por seus pares em reunião do colegiado (art. 24, § 6º)</li> <li>esses impedimentos também se aplicam à composição dos Conselhos Municipais de Educação (art. 37, § 2º)</li> </ul>
Isenções e vedações	não há	<ul style="list-style-type: none"> <li>assegura isenção, aos membros do conselho, da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhe confiarem ou deles receberem informações (art. 24, § 8º, III)</li> <li>de exoneração ou demissão, de transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam, de atribuição de falta injustificada, afastamento involuntário e injustificado de professores, diretores e servidores no curso do mandato (art. 24, § 8º, IV)</li> <li>de atribuição de falta injustificada aos representantes dos estudantes, no curso do mandato (art. 24, § 8º, V)</li> </ul>
Infra-estrutura	não há referências	<ul style="list-style-type: none"> <li>os conselhos não contarão com estrutura administrativa própria, cabendo ao Poder Executivo a incumbência de garantir infra-estrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos (art. 24, § 10)</li> </ul>
Emissão de pareceres conclusivos a respeito das análises das prestações de contas	não há referências*	<ul style="list-style-type: none"> <li>dos programas Pnate e Peja, apresentados ao FNDE, (art. 24, § 13)</li> <li>do Fundeb, apresentado ao Poder Executivo, que comporá os procedimentos de prestação de contas adotado pelos Tribunais de Contas (art. 27, <i>caput</i> e parágrafo único)</li> </ul>

Registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais	<ul style="list-style-type: none"> <li>permanente à disposição (artigo 5º).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>permanente à disposição (art. 25, <i>caput</i>)</li> <li>manifestação formal a respeito dos registros e demonstrativos aos órgãos de controle (art. 25, parágrafo único, I)</li> <li>convocação do secretário de Educação ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos (art. 25, parágrafo único, II)</li> <li>cópia de documentos de licitação; de empenho, liquidação e pagamento; das folhas de pagamento dos profissionais da educação; dos convênios com instituições (art. 25, parágrafo único, III, a, b, c e d)</li> <li>visitas e inspetorias <i>in loco</i> (art. 25, parágrafo único, IV)</li> </ul>
Papel do Ministério da Educação junto aos conselhos	<ul style="list-style-type: none"> <li>realizar avaliações periódicas dos resultados da aplicação da lei, com vistas à adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas (art. 12)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>apoio técnico relacionado à aplicação dos recursos dos Fundos junto às esferas de governo e às instâncias de acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo; capacitação dos membros dos conselhos; entre outras (art. 30, <i>caput</i> e incisos)</li> </ul>
Participação popular e qualidade do ensino	não há referência	<ul style="list-style-type: none"> <li>assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade do ensino (art. 38, parágrafo único)</li> </ul>
Integração dos conselhos da Educação	não há referência	<ul style="list-style-type: none"> <li>possibilidade de integração do Cacs, como Câmara específica, ao CME (art. 37, <i>caput</i>); que terá competência deliberativa e terminativa (art. 37, § 1º)</li> </ul>

Notas: \*Resoluções específicas do FNDE, a partir de 2004.

Fonte: BRASIL (2006b; 2007a).

neração, demissão, afastamentos ou faltas injustificadas aos diretores, professores e servidores.

Na esteira da autonomia dos Cacs, a legislação regulamentadora enumerou vários tipos de impedimentos para a composição dos conselhos, entre os quais convém ressaltar: cônjuges e parentes do chefe do Executivo, dos ministros e dos secretários estaduais e municipais até terceiro grau; funcionários que trabalhem na tesouraria ou na contabilidade e sejam responsáveis pelo controle interno; e pais de alunos que ocupem cargos de livre nomeação e exoneração. Outro impedimento importante é o do representante do governo gestor dos recursos vir a ocupar a presidência dos Cacs. Esta última prática em particular, generalizada pelo Brasil, funcionou como um inibidor decisivo da atuação dos conselhos do Fundef.

A legislação também cuidou de esclarecer e ressaltar o campo de atuação e o papel das instâncias públicas já tradicionais na fiscalização e controle externo do Poder Público, como os tribunais de contas e o Ministério Público Federal. Determinou ao Ministério da Educação (MEC) a atuação no apoio técnico aos governos e às instâncias de controle, a capacitação dos conselheiros, a divulgação de orientações, a realização de estudos técnicos, o monitoramento da aplicação dos recursos dos fundos e a realização de avaliação dos resultados.

O desenho institucional e a extensão dos dispositivos e medidas criados e agregados na legislação a respeito do controle social do Fundeb apontam para a possibilidade de que o exercício desta função realizada pelos Cacs venha a ser mais efetiva. No entanto, o detalhamento e a formalidade da lei não são suficientes para impedir que essas medidas sejam burla-

das nas localidades onde a sociedade civil não esteja organizada e atenta. A esse respeito, concordamos por similaridade com Romualdo Portela de Oliveira (1999, p. 233) em que “não basta uma legislação de defesa dos direitos do homem; temos de ter uma população disposta a defendê-la enquanto prática social concreta”; e “somente a organização da sociedade civil é capaz de transformar as práticas dos poderes constituídos...” (OLIVEIRA, 1999, p. 221).

É importante destacar que muitas das medidas e alterações introduzidas na legislação federal para o melhor exercício do controle social sobre os recursos do Fundeb já haviam sido propostas, seja em estudos acadêmicos sobre o tema, seja pelos movimentos sindicais ou entidades participantes em Cacs, seja por parlamentares ligados ao setor da Educação, ou pelos próprios conselheiros em encontros regionais de Cacs estaduais, promovidos pelo MEC, ainda na vigência do Fundef. É de ressaltar que tais propostas também foram percebidas como significativas pelos órgãos dirigentes do MEC, a ponto de boa parte delas ser introduzida no projeto de Medida Provisória (MP) enviada ao Congresso Nacional, diferentemente do governo anterior.

A conjugação desses aspectos pode-se combinar em um “círculo virtuoso” indutor da participação popular e do controle social do Estado brasileiro, mas ainda depende fortemente de posturas democráticas assumidas pela gestão governamental que visem a um processo crescente de “publicização do setor público”. Em nosso entendimento, a defesa do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, como método e como finalidade de uma gestão pública (ADRIÃO; CAMARGO, 2001), pode vir a provocar uma combinação nesse sentido virtuoso, resultando em práticas efetivas de educação política e de cidadania ativa entre outras medidas, por meio da ação específica de um dos mecanismos de participação popular e de controle social, como é o caso do Cacs.

Cabem, no entanto, para uma reflexão mais aprofundada, algumas provocações a serem levadas em conta sobre o controle social na nova proposta de Cacs do Fundeb. Por que não se pensar que poderia caber ao novo Cacs do Fundeb um olhar mais amplo sobre todas as fontes de recursos que compõem o financiamento da educação em cada nível da administração pública (municipal, estadual e federal), não somente aqueles destinados à educação na forma de MDE, mas também os provenientes da cota parte do salário-educação e dos diferentes programas e convênios a que os órgãos de Educação têm acesso? Ou seja, por que não olhar para 100% dos recursos da Educação em cada esfera governamental? Por que não pensar numa forma de se instituir um conselho propositivo ou gestor

no setor da Educação em que a população interessada realmente discuta de forma integrada e ampla os rumos e as aplicações dos recursos da educação em cada esfera federativa (nos moldes que se tem no setor de saúde ou da promoção social, ou ainda orientado pelas diferentes experiências de orçamento participativo)? Não seriam estas algumas das questões a serem pensadas como indicativo da possibilidade de um funcionamento ainda mais eficaz que o controle social pode representar num novo contexto? Não seriam passos importantes para enfrentar o desafio do aprimoramento e do desenvolvimento da efetiva participação popular e do controle social, realizados por milhares de conselhos em todo o Brasil?

### Considerações finais

Finalizando, é importante destacar que o alcance do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público (BRASIL, 1988, art. 206, inc. VI) não deve ser restrito somente a uma dimensão escolar. Muito inconveniente também seria restringir a questão democrática à simples prática eleitoral ou às dimensões “macro” das determinações das políticas educacionais mais amplas. Ela é muito mais complexa, pois a dimensão da gestão pública da educação tem uma amplitude muito maior. Porém, maiores também são as práticas arraigadas e os desafios concernentes à sua implementação concreta, num país onde a “coisa pública” é muito mais dimensionada numa perspectiva privada do espaço público do que para uma perspectiva republicana. Tais práticas e desafios espraiam-se de alto a baixo na administração pública brasileira, isto é, das unidades escolares até os palácios ministeriais, permeando secretarias e órgãos institucionais educacionais de Estado.

Ainda que praticada numa esfera da administração pública (no caso em tela a municipal), há de serem resguardados tempos e espaços nos quais a dimensão do poder não esteja garantida a qualquer preço. A virtude democrática – que alcança Estados, grupos ou pessoas de praticar qualquer ato destinado à destruição de quaisquer direitos e liberdades estabelecidos – está justamente em sua dimensão “fraca”, pois no Estado de direito democrático implica convencimento e não subjugação. Difícil, não impossível, porém uma forma possível num processo de construção de sujeitos históricos, em qualquer esfera de atuação política – aqui compreendida de forma mais ampla e própria da vivência em sociedade.

Talvez pelo fato de este Estado também poder ser entendido como um espaço de disputa de diferentes interesses e projetos políticos, econômicos e sociais que se condensam materialmente numa relação de forças, uma concepção de educação que apreenda a imbricação entre educação

e democracia seja tão importante. Só esta imbricação pode oferecer a todos a possibilidade de compreensão de que a democracia é um valor construído historicamente pelos “de baixo”, como um meio de levar à compreensão de como devem ser “jogadas as regras do jogo”, de modo que qualquer ser humano possa usufruir as mesmas possibilidades de “convencimento” de que suas proposições são as mais interessantes diante de outras; porém, também se referem a um fim nos quais os valores constituídos são aqueles que procuram melhor realçar as dimensões da liberdade, da ética e da solidariedade, qualidades próprias da condição e da convivência humana.

## 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**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2001, p. 63-71.

BASSI, M. E. **Gestão e financiamento da educação básica**: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas. 2001. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 1996a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm#art5](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm#art5)>. Acesso em: 15 dez 2007.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art2)>. Acesso em: 15 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/QUADRO/1996.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1996.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, e dá outras providências. Brasília, DF, 1996c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/QUADRO/1996.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1996.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm)>. Acesso em: 1º ago. 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.114**, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Brasília, DF, 2005a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm)>. Acesso em: 1º ago. 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.274**, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm)>. Acesso em: 1º ago. 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e dá outras providências. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/\\_leis2007.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/_leis2007.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 339**, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, DF, 2006c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Quadro/\\_Quadro%20Geral.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/_Quadro%20Geral.htm)>. Acesso em: 15 dez 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB nº 06/2005**, aprovado em 8 de junho de 2005. Recexame do Parecer CNE/CEB nº 24/2004, que visa o estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração. Brasília, DF, 2005b. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb006\\_05.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb006_05.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB nº 18/2005**, aprovado em 15 de setembro de 2005. Orientações para a matrícula das crianças de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental obrigatório, em atendimento à Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que altera os arts. 6º, 32 e 87 da Lei nº 9.394/1996. Brasília, DF, 2005c. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb018\\_05.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb018_05.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB nº 03/2005**, de 3 de agosto de 2005. Define normas nacionais para a ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração. Brasília, DF, 2005d. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb003\\_05.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb003_05.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Indicadores da Qualidade da Educação - Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=567>>. Acesso em: 15 dez. 2007.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Fundação Prefeito Faria Lima. **Gasto social municipal no Estado de São Paulo – 1987-1992**: educação, saúde e assistência social. São Paulo: Cepam, 1995. (Série Estudos e Pesquisas, 5).

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**. São Paulo: Feusp, 2007. Relatório científico final de pesquisa. Mimeografado. 99 p.



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.

DUARTE, M. R. T. **O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação**. Trabalho apresentado na 29ª Reunião Anual da Anped. Caxambu, 2006. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/29portal.htm>>. Acesso em 10 dez. 2007.

GIL, J. **Financiamento da educação e gestão democrática: um estudo acerca do Conselho do Fundef, no âmbito da União**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

OLIVEIRA, R. P. de. Sobre a necessidade do controle social no financiamento da Educação. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. **Política e trabalho na escola**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 221-235.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Suzano: aspectos econômico-financeiros 1997 a 2006**. São Paulo, [2007]. Disponível em: <<http://siapnet.tce.sp.gov.br>>. Acesso em: 5 set. 2007.

SUZANO (SP). **Demonstrativos dos recursos aplicados na educação 1997**. Suzano, 1998. Mimeografado. 13 p.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativos dos recursos aplicados na educação 1998**. Suzano, 1999a. Mimeografado. 13 p.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativos dos recursos aplicados na educação 1999**. Suzano, 2000a. Mimeografado. 13 p.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativos dos recursos aplicados na educação 2000**. Suzano, 2001. Mimeografado. 13 p.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativos dos recursos aplicados na educação 2001**. Suzano, 2002. Mimeografado. 13 p.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativos dos recursos aplicados na educação 2002**. Suzano, 2003. Mimeografado. 13 p.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativos dos recursos aplicados na educação 2003**. Suzano, 2004. Mimeografado. 13 p.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativos dos recursos aplicados na educação 2004**. Suzano, 2005a. Mimeografado. 13 p.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativos dos recursos aplicados na educação 2005**. Suzano, 2006. Mimeografado. 13 p.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativos dos recursos aplicados na educação 2006**. Suzano, 2007. Mimeografado. 13 p.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 31, de 23 de junho de 1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação. **Diário de Suzano**, Suzano, p. 6, 24 jun. 1997a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.134**, de 23 de junho de 1997. 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. Suzano, 1997b. Disponível em: <[http://www.suzano.sp.gov.br/CN02/atos/legislacao/esp\\_det.asp?id=464](http://www.suzano.sp.gov.br/CN02/atos/legislacao/esp_det.asp?id=464)>. Acesso em: 18 maio 2006.

SUZANO (SP). **Lei nº 3.494**, de 25 de agosto de 2000. Cria o Conselho de Alimentação Escolar – CAE do Município de Suzano; revoga a Lei Municipal nº 2.971, de 12 de setembro de 1995, e dá outras providências. Suzano, 2000b. Disponível em: <[http://www.suzano.sp.gov.br/CN02/atos/legislacao/esp\\_det.asp?id=962](http://www.suzano.sp.gov.br/CN02/atos/legislacao/esp_det.asp?id=962)>. Acesso em: 18 maio 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.973**, de 12 de junho de 2005. Dispõe sobre a criação dos Conselhos de Escola nas unidades escolares da rede municipal de ensino. Suzano, 2005b. Disponível em: <[http://www.suzano.sp.gov.br/CN02/atos/legislacao/esp\\_det.asp?id=521](http://www.suzano.sp.gov.br/CN02/atos/legislacao/esp_det.asp?id=521)>. Acesso em: 18 maio 2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef. **Parecer sobre a aplicação dos recursos do Fundef de 1998**. Suzano: Cacs, 1999b.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. **Manual dos conselheiros e conselheiras de escola**. Suzano: PMS/SME, 2005c.

VAZ, J. C. Desafios para a incorporação da transparência em um modelo de gestão municipal. In: CACCIA BAVA, S.; SPINK, P.; PAULICS, V. (Org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/ FGV-Eaes, 2002. p. 271-290.