da criança, pois é através do plano de aula que ele deve inserir as brincadeiras na educação infantil, porque a criança aprende brincando e desenvolve toda a sua parte cognitiva, social e afetiva dentro da brincadeira.

Por estes motivos, acredito que é importante, que as pessoas envolvidas no desenvolvimento da criança, tenham noção do quanto à brincadeira é necessária na vida do aluno, para o seu desenvolvimento integral, porque através do imaginário a criança expressa suas angustias, sentimentos e emoções.

Cabe a escola também oportunizar situações destinadas à brincadeira, onde a criança possa conhecer e explorar atividades com o próprio corpo com a imaginação e criatividade, interando-se consigo mesmo e com os outros, favorecendo assim, o seu crescimento e a construção de sua aprendizagem, satisfazendo suas curiosidades e anseios diante das situações vividas no dia a dia.

Segundo a teoria do Vygotsky, alicerce do nosso trabalho, podemos concluir que existe a extrema necessidade de colocarmos a brincadeira como ponto de partida para todas as outras áreas do conhecimento, com ela desenvolve o tônus muscular, noção de espaço, lateralidade, noção de tempo, interatividade, facilidade de expressão e comunicação especialmente, pois o brincar é o que a criança sabe fazer e com prazer.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Nunes de. Educação Lúdica: Técnicas e jogos pedagógicos. 7º ed. São Paulo: Loyola, 1994.

KISHIMOTO, Tizuco Morchida (org). Jogo, brinquedo, brincadeira e a educação. São Paulo: Cortez, 2001.

VYGOSTSKY, Lev. S. A formação social da mente. São Paulo: Martins fontes, 1989.

WAJSKOP, Gisela. Brincar na pré-escola. São Paulo: Cortez, 2001.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR: UM OLHAR SOBRE A REALIDADE DE SÃO PAULO

DANYLO AURÉLIO SANTOS

RESUMO

Este artigo analisa o funcionamento do conselho municipal de educação da cidade de São Paulo. O texto parte do histórico de origens dos conselhos municipais de educação no Brasil, tendo como ponto de partida o contexto de abertura política no país, entre as décadas de 1970 e 1980. Posteriormente, o foco direcionou-se predominantemente para buscar a compreensão do quanto a dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Educação de São Paulo impacta na participação popular. A metodologia utilizada foi a revisão da literatura amparada em pesquisa bibliográfica. O estudo possibilitou obter indícios que apontam para uma participação popular bastante cerceada, em relação a conselhos de outras cidades, o que indica que o controle social proposto por este colegiado carece de ampliação.

PALAVRAS-CHAVE: Controle Social; Participação Popular; Gestão Democrática;

Educação.

1 INTRODUÇÃO

A participação popular no Brasil, tem na Constituição Federal de 1988 um importante marco quanto à garantia legal de espaços para a legítima atuação da população na formulação e implementação de políticas públicas.

Ampliando esta questão, a mesma carta magna de 1988 e posteriormente a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional indicam que, o ensino público, em todas as esferas, precisa ter mecanismos de gestão democrática. Neste contexto, no âmbito municipal, os conselhos municipais de educação são importantes instâncias participativas, que objetivam garantir controle social.

Porém, embora o conselho municipal de educação tenha sua importância explicitada na lei, há a necessidade de um olhar mais amplo quanto a sua organização e funcionamento. Diante das dificuldades em se garantir processos democráticos na gestão do ensino público evidencia-se que os Conselhos Municipais de Educação (CME's) são importantes órgãos colegiados que unem poder público e população para tomarem decisões e formularem políticas públicas que visem à melhoria do ensino.

Neste sentido, o conselho municipal de educação de São Paulo tornou-se alvo de estudo. Buscou-se levantar dados e informações que pudessem fornecer subsídios para responder a seguinte pergunta: Como a estrutura e organização do Conselho Municipal de Educação de São Paulo contribui para a democratização e o controle social do ensino público na maior cidade do pais?

Para responder a essa pergunta, este trabalho se propôs a avaliar o histórico de criação dos CME's no Brasil, considerando o contexto de abertura política na década de 1980, para assim compreender e analisar o CME de São Paulo.

2 METODOLOGIA

Esta pesquisa teve abordagem qualitativa, utilizando levantamento bibliográfico e análise documental para levantamento de dados sobre o funcionamento dos CME's e, mais especificamente, sobre o caso do CME de São Paulo.

Para a revisão de literatura, foram extraídos artigos científicos que tratavam sobre a temática das bases de dados Scielo e Google Acadêmico. Para critério de inclusão, foram considerados os artigos publicados em periódicos nacionais, nos anos de 2000 a 2019. Após a leitura do título, resumo e introdução dos artigos, foram selecionados os estudos de LIMA (2011), CALDERON e MARIN (2012) e TEIXEIRA (2011). Tais estudos serviram como base para compreensão e contextualização referente ao surgimento dos CME's no Brasil. A questão da participação popular nesses colegiados será ilustrada com base nos trabalhos de GURGEL e JUSTEN (2013) e SOUZA e VASCONCELOS (2006).

Também foram utilizados os sites de CME's das cidades de Belo Horizonte, Recife e São Paulo, os quais serviram como subsídios para a pesquisa, principalmente para realizar comparativos e amparar o levantamento de dados históricos, leis e decretos que pautaram a escrita do capítulo dedicado à análise do conselho da cidade de São Paulo.

Para análise dos resultados, as informações coletadas foram agrupadas em categorias de análise e serão apresentadas na sequência. Tal divisão permitiu um melhor entendimento sobre o tema.

3 RESULTADOS

3.1 CONSELHO MUNICIPAL, CONTROLE SOCIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL DE SÃO PAULO.

Conselhos municipais de educação são colegiados que tem como finalidade principal colaborar para a elaboração de políticas públicas visando a melhoria do ensino. Investigar como funcionam os conselhos municipais de Educação é fundamental para compreender como, e se, estes colegiados contribuem para a consolidação da gestão democrática e participativa na educação pública, especialmente no âmbito do município de São Paulo.

De acordo com LIMA (2011) os Conselhos Municipais de Educação, através de seus conselheiros, que representam os diversos segmentos da sociedade, exercem controle social e contribuem com o processo de efetivação da democracia, que implica necessariamente em ampliação de direitos sociais.

Uma sociedade mais justa é aquela onde de fato os direitos sociais são garantidos a todas as pessoas. Neste sentido, os conselhos municipais de educação vão atuar para a que o direito a educação seja garantido de modo amplo e irrestrito.

A participação de diversos segmentos da sociedade, em tese, proporciona que estes colegiados sejam democráticos, o que viabiliza um controle social mais amplo sobre as políticas educacionais.

Sobre as origens dos Conselhos Municipais de Educação, cabe destacar aqui a pesquisa de CALDERON E MARIN (2012) quando estes resgatam o movimento histórico de abertura política no país ocorrido entre as décadas de 1970 e 1980, cujos anseios da população eram pela criação de meios de participação popular nas tomadas de decisões no âmbito do poder executivo.

A sociedade civil organizada, passa a reivindicar com maior veemência o direito de ter voz e participar da vida política do país de modo mais ativo. Há a reivindicação de maior proximidade entre população e poder público no que se refere a processos de tomada de decisão. Neste contexto que os Conselhos Municipais de Educação vão começando a tomar corpo dentro dos sistemas de ensino.

Observa-se que os princípios de democracia e participação se encontram tanto em LIMA (2011) quanto em CALDERON E MARIN (2012). Ambos apontam que os Conselhos Municipais de Educação vão contribuir fundamentalmente na construção de processos mais democráticos e participativos da gestão pública.

Os Conselhos municipais de Educação, após a década de 1980, foram criados e regulamentados com base em características pautadas principalmente em conceitos como consulta, deliberação, autonomia e fiscalização.

É um órgão de consulta, ou consultivo no que se refere a emitir pareceres sobre determinada proposta ou política pública a ser implementada pelo executivo. É um órgão deliberativo, pois após amplo de-

bate junto com o poder público e sociedade civil, vai auxiliar na tomada de decisões e no planejamento da educação do município.

Autonomia e fiscalização são conceitos que se complementam no sentido de que os Conselhos Municipais de Educação exercem função fiscalizatória quanto ao funcionamento da rede de ensino e quanto a implementação de propostas por parte da gestão municipal. E para exercer sua função fiscalizatória, os conselhos precisam gozar de autonomia.

Referente ao caráter consultivo dos conselhos municipais de Educação quanto ao planejamento e elaboração de propostas educacionais, cabe mencionar TEIXEIRA (2004, p. 706) quando esta constata que:

no elenco de competências atribuídas aos conselhos, destaca-se o fato de que, em todos eles, há referências específicas ao papel desse órgão no processo de planejamento da educação no município. Varia, entretanto, de um município para outro, a forma como se espera que venha a ser por eles efetivado esse papel. Também é de se notar as várias competências atribuídas aos conselhos quanto ao acompanhamento e controle da aplicação dos recursos financeiros no desenvolvimento e manutenção do ensino municipal e quanto ao controle das ações do poder público na área.

Complementando, LIMA (2011, p.11) afirma que

A concepção e implementação do Conselho Municipal de Educação é parte do processo democrático que proporciona o avanço dos direitos e garantias sociais. O controle social realizado pelo Conselho é exercido por diversos segmentos da sociedade por seus representantes, os Conselheiros Municipais. O Controle Social por intermédio do CME é amparado pela Constituição Federal, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação e por lei municipal que cria o CME, e que se mostra como de fundamental importância no dimensionamento das dificuldades e possibilidades de efetivação de políticas públicas na educação voltada para a cidadania. Afinal, esse Órgão é um fórum de controle social, espaço político de participação direta dos cidadãos.

Neste sentido, percebe-se que os Conselhos Municipais de Educação têm grande importância para que a competência de tomar decisões não fique centralizada apenas na figura do poder executivo. Cabe destacar também a relevância deste colegiado quanto à sua função fiscalizadora e de controle social.

Sendo os Conselhos municipais de educação garantidos e respaldados por força de lei como instrumentos de gestão democrática e do exercício da democracia de forma mais direta, a questão que se coloca neste momento é quanto a real participação da sociedade nestes colegiados.

Para TEIXEIRA (2011, p. 701):

A questão da participação política da sociedade civil, no âmbito da educação local, emerge como ponto fulcral nessa discussão e requer que se dedique a ela especial atenção, quando se discutem as competências e a composição dos conselhos de educação, no âmbito dos municípios.

O desafio que se coloca é garantir que os conselhos sejam espaços de participação popular. É preciso considerar que historicamente os conselhos de educação cumpriram relevante função no sentido técnico, entretanto, ainda carecem de ampliação

da participação. Neste sentido os conselhos assemelham-se mais a órgãos a serviço do governo do que órgãos autônomos e fiscalizadores.

Os Conselhos municipais de educação surgem como parte do processo de redemocratização do país a partir do final da década de 1970. São espaços de participação direta da sociedade no estabelecimento de diretrizes e políticas públicas educacionais. Sendo espaços políticos e democráticos, devem ter autonomia para o exercício do controle social. Para desempenhar suas atribuições de modo satisfatório estes devem funcionar de maneira transparente e serem acessíveis à população.

3.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Participar significa atuar, agir, cooperar, envolver-se e agir. Participação popular no exercício da democracia e da cidadania, pressupõe organização e mobilização em torno de uma causa ou de um propósito que gere benefício para o maior número possível de pessoas.

GURGEL e JUSTEN (2013) expõem que a democracia representativa tem seus limites e que precisa ser complementada com a participação social direta, e esta deve ser estimulada através de através de fóruns e colegiados institucionalizados que promovam debates e deliberações, tais como são os conselhos municipais de educação.

Complementando o exposto acima, o estudo de LIMA (2011) indica que os Conselhos Municipais de educação figuram como uma alternativa para uma transição de um processo de tomada de decisões centrado apenas nos representantes eleitos do poder público para um processo em que a sociedade é parceira direta da administração pública nós diversos processos decisórios.

Neste sentido, CEZARE (2009), citado por LIMA (2011) destaca que participar exige envolvimento e que o controle social só é possível de ser exercido com a participação efetiva do cidadão. Entretanto, os interesses reais da comunidade devem estar acima de interesses de um grupo específico ou de interesses meramente econômicos.

Assim, os Conselhos Municipais de Educação necessitam serem ocupados por diferentes segmentos da população, para que se garanta representatividade social.

Conforme referido no início deste capítulo, a democracia direta complementa a democracia representativa, e os Conselhos são instrumentos que devem possibilitar que a participação direta do cidadão seja fomentada e que a relação entre governo e sociedade se torne mais estreita.

Entretanto, a questão da participação envolve alguns entraves que merecem destaque. Ao que indica a literatura, o interesse da população em participar mais ativamente das decisões e das proposições de políticas públicas tem sido bastante tímido em relação às mobilizações sociais que ganharam destaque nos anos 1980 e 1990. Entretanto, cabe enfatizar o que GURGEL E JUSTEN (2013) cuidadosamente apontam que há uma fragmentação nas reivindicações sociais. Os movimentos sociais têm levantado bandeiras menos amplas e mais segmentadas de acordo com as diferentes categorias sociais ou identitárias. O direito universal a educação,

por exemplo, dilui-se em lutas de diferentes grupos, que por vezes podem representar interesses antagônicos:

Há também uma questão que se apresenta referente a complexidade no funcionamento dos conselhos e a falta de divulgação dos trabalhos, o que inibe a participação popular nestes fóruns. A afirmação exposta acima é reforçada pelo trabalho de SOUZA E VASCONCELOS (2006), onde observam que

É consensual o fato de que a lei atribui a esses Conselhos função relativamente complexa, que demanda por parte de seus membros elevado preparo, tempo e acesso a documentações detalhadas sobre a matéria, e que, na realidade da maioria das localidades investigadas, a sua criação vem se dando por intermédio de nomeações realizadas pelos prefeitos, resultando no comprometimento da independência dos conselheiros e da autonomia do órgão.

A crítica a comunicação falha dos Conselhos Municipais de Educação é trazida a tona na pesquisa de LIMA (2011, p.6) onde ele expõe que A publicidade dos atos dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social. No entanto, quando a Comunidade Escolar foi questionada se recebe informações do CME foi constatada a ausência dessa prática.

Percebe-se que os conselhos municipais de educação têm amparo legal e se constituem em fóruns participativos. A participação na sociedade atual tem configuração bastante diferente do que a vivida em outros tempos na história do país. Nesta linha os conselhos apresentam uma complexidade que indica que há uma inibição da participação popular.

Investigar um Conselho Municipal de Educação em específico pode nos auxiliar a compreender a dinâmica de funcionamento destes colegiados, se a questão da participação contribui para o exercício da democracia e compreender se suas atribuições são cumpridas a contento no que se refere ao controle social e a construção de políticas públicas que visem a qualidade da rede municipal de ensino. Neste caso o Conselho Municipal de Educação de São Paulo será alvo de estudo no próximo capítulo.

3.3 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO

No município de São Paulo a criação do CME ocorreu na década de 1980, quando ainda estava em vigência a Lei n. 5.692/71, antiga lei de diretrizes e bases da educação. Posteriormente o órgão foi reestruturado por força da criação do sistema municipal de ensino.

O CME de São Paulo foi criado em 1988 e teve seu funcionamento interrompido em 1990. Em 1993 foi recriado e vem funcionando ininterruptamente desde então.

A atribuições do conselho aparecem inicialmente na Lei Municipal 10.429/88, de Criação do CME e posteriormente nos Decretos Municipais 33.892/93, 34.441/94. A última atualização quanto às funções do conselho aparece na Lei Municipal 16.271/15 que aprova o Plano Municipal de Educação de São Paulo. Em geral, o conselho é definido por lei como órgão de caráter deliberativo e normativo que assessora o município na elaboração de políticas públicas, promove estudos e seminários, exerce fiscalização e emite pareceres sobre assuntos referentes a questões pedagógicas e sobre a organização

e funcionamento das escolas da rede municipal, visando contribuir para o aprimoramento do ensino e o cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação, cuja elaboração e implementação é de competência do CME.

Também há, no rol de suas competências, o acompanhamento e a possibilidade de proposição de mais recursos financeiros para o desenvolvimento do ensino municipal.

Quanto ao número dos seus membros, o CME possui 09 membros, sendo que cada membro possui um suplente (SÃO PAULO, 1994, p.1) (Decreto Municipal no 34.441, de 18/08/94). A questão da representatividade é definida com a seguinte proporção:

I - 3 membros representando o Poder Público, de livre escolha do Executivo Municipal, dentre pessoas de notório saber e experiência em matéria de educação;

II - 3 (três) membros representando o magistério, indicados pela Secretaria Municipal de Educação;

III - 3 (três) membros representando a comunidade, indicado por entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade. (SÃO PAULO, 1993, p.1)

A sociedade civil responde apenas por um terço do total de membros, aparecendo via indicação por entidades representativas. Ao contrário do que ocorre em outros conselhos de grandes cidades como Belo Horizonte e Recife, não há a previsão legal de que representantes dos usuários do sistema tenham reserva de vaga. Tal dado, aliado ao relativamente pequeno número de membros do Conselho, limita bastante a presença de usuários do sistema de ensino, como os pais e mães dos alunos, ou alunos adultos estudantes da EJA, por exemplo. Quanto ao número de membros, cabe aqui mencionar que as mesmas cidades citadas acima têm respectivamente 24 e 19 membros no colegiado.

No que diz respeito à duração dos mandatos dos conselheiros, a documentação consultada mostra uma variação entre dois e quatro anos, sendo permitida a recondução ao cargo por um mandato consecutivo. A nomeação dos conselheiros é tratada como atribuição majoritária do executivo municipal e da secretaria municipal de educação, cada um indicando três membros, ficando a cargo das entidades a escolha dos três membros restantes. Entretanto, está prevista a indicação dos conselheiros por meio de lista tríplice para escolha, pelo prefeito municipal, dos candidatos a serem nomeados (SÃO PAULO, 1993, p.1). Neste cenário torna- se inevitável constatar que, direta ou indiretamente, todos os membros do Conselho Municipal de Educação são escolhidos pelo poder executivo.

Chama a atenção o fato de que no Conselho Municipal de Educação de São Paulo a participação é remunerada, e está previsto no seu regimento, Decreto municipal nº 34.441/94, que os conselheiros fazem jus a uma gratificação por sessão em que comparecer, respeitando o limite de oito sessões mensais (SÃO PAULO, 1994). Dentre os conselhos pesquisados, tal fato se repete no conselho de Recife, sendo que o conselho de Belo Horizonte não prevê remuneração.

Sobre a estrutura de funcionamento, assim como ocorre em Recife e Belo Horizonte, o conselho de São Paulo, possui sede própria e possui funcionários próprios, servidores da prefeitura nomeados para cargos de suporte técnico e auxílio administrativo. Há também funcionários comissionados, cuja nomeação compete ao prefeito.

Quanto à publicidade de seus atos

e sobre sua dinâmica de funcionamento é louvável mencionar que o CME possui uma página dentro do portal da secretaria municipal de educação na internet, onde constam dados referentes ao histórico de criação do colegiado, legislação que ampara seu funcionamento, bem como sua composição atual, contando com o currículo dos conselheiros. Há também, de forma bastante detalhada o calendário de reuniões, atas, pareceres, resoluções e comunicados emitidos, o que confere credibilidade ao colegiado no quesito transparência.

4 CONCLUSÃO

Percebe-se que a estrutura do conselho estreita o espaço para uma representação mais democrática e indica algumas problemáticas. Primeiramente porque nele a participação de dois terços do colegiado é condicionada a experiência técnica e notório saber na área da educação, critério este um tanto quanto subjetivo. Em segundo lugar, a representação da sociedade civil é bastante reduzida numericamente, e ainda assim passa por escolha do prefeito, algo que se aproxima de práticas políticas clientelistas.

Tal cenário pode comprometer a autonomia plena de seus membros, no desempenho de suas atribuições. Além disto, não está claro na legislação pesquisada quais entidades representativas da comunidade indicarão os membros, o que pode sugerir que as entidades que tiverem mais proximidade com o poder executivo da vez têm mais facilidade e acesso aos meios para que estas indicações ocorram.

Por fim, pode-se considerar que, o conselho municipal de São Paulo é um colegiado importante, porém, dadas as suas características, este pouco contribui para a ampliação da gestão democrática da educação no município. Entretanto, cabe aqui ressaltar que o estudo realizado tem limitações que podem ser superadas com uma pesquisa mais aprofundada.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALDERÓN, A. I.; MARIM, V. Educação e políticas públicas: os conselhos municipais em questão. Teias: revista da Faculdade de Educação da UERJ, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 39-47, jul./dez. 2002.

CURY, C. R. J. Conselhos de Educação: Fundamentos e funções. RBPAE – v.22, n.1, p. 41- 67, jan./jun. 2006. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/18721. Acesso em 20 fev. 19.

GADOTTI, M. , JACOBBI, P. R. Participação e descentralização: A experiência educacional do Município de São Paulo (1989-1992). Disponível em: http://acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/4337/1/FPF_PTPF_01_0956.pdf.Acesso em: 02 fev. 19

GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 47 n.2, p. 357-378, mar./abr. 2013.

LIMA, A. A. O conselho municipal de educação sob a ótica da comunidade escolar da rede pública municipal de ensino. Diálogo e interação, Cornélio Procópio, v. 5, n.5, p. 10-24, jan/dez. 2011

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de educação básica. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Munici-