

CAPÍTULO XII

APRENDIZAGEM E DESENVOLVIMENTO COMO POLÍTICA PÚBLICA: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO

Marilene Proença Rebello de Souza¹

Márcia Regina Cordeiro Bavaresco²

Gisela Lays Dos Santos Oliveira³

Introdução

Esta pesquisa se propõe a compreender como os conceitos de aprendizagem e desenvolvimento são concretizados e interpretados nas políticas públicas educacionais, do Conselho Municipal de Educação de São Paulo (CME-SP), denominadas “Atos Normativos”, tendo como recorte histórico, o período entre 2007 e 2015, trazendo contribuições de duas pesquisas realizadas sobre o CME, no Instituto de Psicologia da USP⁴: uma de Iniciação Científica sobre *A participação do conselho de educação na Construção de políticas para as séries iniciais: contribuições da psicologia escolar* (OLIVEIRA, 2017) e outra de pós-doutorado sobre *Psicologia Escolar e Políticas Públicas Educacionais: a Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação e as Repercussões na Melhoria da Qualidade da Educação Básica* (BAVARESCO, 2018).

No campo das políticas educacionais, a Psicologia Escolar e Educacional tem buscado se aproximar daqueles que interpretam, desenvolvem e implantam políticas de educação para compreender o contexto histórico e cultural desta produção e trazer novas contribuições e desafios que ainda se impõem, para uma atuação crítica e transformadora de atores sociais que decidem destinos educacionais, quando implantam e implementam políticas públicas, na melhoria da qualidade da Educação Básica.

¹ Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil.

² Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil.

³ Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil.

⁴ Sob a orientação e supervisão da Profa.Dra. Marilene Proença Rebello de Souza.

No âmbito do município, o CME é o órgão do sistema municipal de ensino⁵ que, amparado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº9394/96, art. 11, incisos III e IV, tem as seguintes atribuições: baixar normas complementares às leis e às normas do Conselho Nacional de Educação (CNE); autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (BRASIL, 1996). Ao receber essas atribuições, o CME desempenha um papel fundamental, ao dividir com o município e a população as preocupações com a educação, buscando parcerias para solucionar problemas existentes na esfera política municipal, com outros colegiados que compartilhem objetivos e responsabilidades na defesa da educação, como direito social (BRASIL, 2007).

Ao considerar o CME como um órgão colegiado e representativo das vozes da sociedade, na garantia do direito à educação, os conselheiros municipais de educação e as políticas públicas educacionais municipais materializadas nos Atos Normativos, tornam-se objeto deste estudo para a Psicologia Escolar e Educacional. Esta, por sua vez, ancorada nas teorias de aprendizagem e de desenvolvimento, representa uma das importantes áreas da Psicologia, que estuda, aprofunda e apresenta elementos para compreender quais os entraves na educação, no que se refere aos altos índices de reprovação e exclusão escolares, às dificuldades de acesso à educação, aos desafios da formação de professores e à melhoria das condições de trabalho docente.

Nesse sentido, o interesse pelo tema da aprendizagem e do desenvolvimento no processo de escolarização se dá por considerarmos que revelam concepções que norteiam as práticas docentes materializadas na vida diária escolar. Ou seja, desde os primeiros anos de escolarização, as propostas pedagógicas, as políticas educacionais e os currículos compreendem conceitos do campo da Psicologia do Desenvolvimento e da Aprendizagem que se materializam nas formas de ensinar, de compreender os estudantes aprendizes, de construir estratégias e propor situações que promovam ou dificultem o processo de apropriação da leitura, da escrita e do número.

No campo da Educação e da Psicologia, as razões das dificuldades enfrentadas pelas instituições escolares na garantia das aprendizagens fun-

⁵ O Sistema Municipal de Ensino (SME) constitui-se como parte do Sistema Educacional Brasileiro e atua em função das necessidades e dos objetivos específicos de sua região e é a organização legal dos elementos que se articulam para a efetiva concretização da autonomia no município. O SME possui os seguintes elementos: instituições públicas de Educação Básica, instituições privadas de Educação Infantil, Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal do FUNDEB e Conselho Municipal da alimentação escolar.

damentais, pressupõe compreender como os atores sociais, vivenciam a implantação, a concepção e as reais condições de trabalho, para a proposição de políticas públicas (SOUZA, 2010).

É nesse contexto que este trabalho apresenta contribuições à pesquisa matricial internacional multicêntrica, intitulada “Políticas públicas e prática docente em países da Latino-América-Brasil, Cuba e México: concepções de aprendizagem e de desenvolvimento nos primeiros anos da escolarização”⁶ ao aproximar a Psicologia Escolar e Educacional daqueles que materializam as políticas públicas nos documentos oficiais, com repercussões para o trabalho nas instituições escolares, formação de professores e na melhoria dos indicadores educacionais da educação básica. Desta forma, esta pesquisa se propõe a compreender o lugar que o conhecimento dos conceitos de desenvolvimento e aprendizagem e sua articulação no campo da escolarização, tem ocupado nos Atos Normativos que representam as políticas públicas educacionais, no âmbito do município de São Paulo.

A pesquisa possui duas fontes de dados: documental e empírica. No âmbito documental, identificamos nos Atos Normativos denominados de Deliberações (N=4), Pareceres (N=30), e Indicações (N=5), no período entre 2007 e 2015, as políticas educacionais para as séries iniciais. No conteúdo de tais documentos escolhidos, levamos em consideração a expressão do Conselho Municipal de Educação dirigida à sociedade que justifique as propostas e a materialização das políticas adotadas no campo da Educação Básica. Na dimensão empírica, foi possível conhecer as instalações do Conselho *in loco* e realizar entrevista com a presidenta do Conselho Municipal de Educação. A análise dos dados baseia-se na proposta de análise de conteúdo de Bardin (2000).

Contexto Histórico-Cultural do CME de São Paulo

O conhecimento do contexto sociocultural do CME e de sua história constitui um ponto de partida fundamental para compreender quem são os atores sociais que representam, interpretam e materializam as políticas públicas educacionais, a fim de estabelecer diálogos entre os campos

⁶ Trata-se de uma pesquisa, que articula pesquisadores dos três países a partir da perspectiva da teoria histórico-cultural em Psicologia, realizada em parceria entre Cátedra Vigotski da Universidade de Havana (Cuba), Departamento de Investigaciones Educativas do CINVESTAV/IPN/México, D.F. e Laboratório Interinstitucional de Estudos e Pesquisas em Psicologia Educacional e Escolar do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (Brasil).

do conhecimento, a saber, da Educação e da Psicologia, trazendo contribuições da Psicologia Escolar e Educacional.

O Conselho Municipal de Educação de São Paulo tem sede própria localizada na Rua Taboão, nº10, Sumaré, em uma área arborizada, local onde antes funcionava a Escola de Formação dos Professores de Educação Ambiental. A sede do CME possui três espaços distintos, a saber: I) Administrativo; II) Casa dos Conselhos e III) Plenário.

O CME possui recursos próprios garantidos no orçamento da Secretaria Municipal de Educação, com dotação própria e conta com um quadro de pessoal constituído por uma Secretária Geral, duas assistentes técnicas e uma funcionária da área administrativa, todas cedidas e remuneradas pela Secretaria Municipal de Educação, bem como serviço de limpeza e segurança/vigilância terceirizado, por meio de contrato da SME. O Conselho conta com nove conselheiros titulares e nove suplentes, todos indicados pela sua boa formação. Tanto os titulares, quanto os suplentes são atuantes e participam das reuniões, tendo direito a vez e voz. No momento da votação, este direito é somente do titular e, na sua ausência, do seu respectivo suplente. Nas participações das reuniões, os conselheiros que são servidores públicos são dispensados do trabalho. Os Conselheiros recebem *jeton*⁷ por sessão de que participam com titularidade, conforme norma legal do município.

O Conselho Municipal é formado por Câmaras, Comissões Permanentes e pelo Plenário. As Câmaras dividem-se em duas: Câmara de Educação Básica (CEB) e a Câmara de Normas, Planejamento e Avaliação Educacional (CNPAAE), constituídas pelo Presidente do Conselho e dirigidas por respectivos Presidente e Vice-Presidente eleitos pelos seus pares. As Câmaras serão constituídas por no mínimo, por 3 (três) conselheiros, indicados pelo Presidente, que também pode, ouvido o Plenário convidar especialistas para participar das Comissões, com objetivo de tratar de questões específicas.

O CME está aberto ao público, de segunda a sexta-feira, das 9h às 17h. As reuniões ordinárias dos conselheiros ocorrem às quintas-feiras, sendo as das Câmaras das 13h30 às 15h30, e as do Plenário, a partir 15h30, com abertura ao público. Quando oportuno para o desenvolvimento dos trabalhos, as sessões podem, com aviso prévio, ter seus horários invertidos.

⁷ Pagamento realizado, por sessão aos conselheiros municipais de educação do município de São Paulo, que comparecerem, inclusive de Câmaras e Comissões, até o limite de 8 (oito) mensais, gratificação no valor de 4 % (quatro por cento) do padrão DA – 15”.

Historicamente, o Conselho começou a funcionar, principalmente, como órgão de assessoria do Poder Executivo, antes de 1988, no município de SP. Os mandatos dos conselheiros desta época foram vencendo respectivamente e, para cada mandato vencido, não eram nomeados novos conselheiros, razão pela qual, o Conselho funcionou de forma esporádica e descontínua até 1989, quando paralisou suas atividades temporariamente.

Com a promulgação de uma nova Constituição Federal (CF), no ano de 1988, os municípios passaram a compor a República Federativa do Brasil na condição de ente federativo, com atribuições e competências próprias, especialmente, na Educação. Como desdobramentos, constituem-se os Sistemas Municipais de Ensino previstos no art. 211 da Constituição e seus Conselhos, como órgãos reguladores com a missão de partilhar com outras instâncias normalizadoras e reguladoras, a responsabilidade sobre a educação nos municípios tendo como atribuições delegadas diversos aspectos que estão sintetizados em três âmbitos: a) âmbito das normas educacionais; b) do planejamento e das políticas educacionais, e c) ao âmbito da garantia do direito à educação, com as seguintes funções, que compete aos CME, a saber (BRASIL, 2014):

- i. Função consultiva: responder às consultas submetidas pelas escolas, Secretaria de Educação, Câmara de Vereadores, Ministério Público, Universidades, ou por outras entidades representativas da sociedade, por qualquer cidadão, sobre as leis educacionais e suas aplicações, projetos, programas, convênios, experiências pedagógicas e questões educacionais.
- ii. Função Propositiva: participar da discussão e da definição das políticas e do planejamento educacional; tomar iniciativa dizendo o melhor e participar oferecendo sugestões ou emitindo opiniões, quando a deliberação cabe ao Executivo.
- iii. Função Normativa: baixar normas complementares ao sistema de ensino (função restrita aos conselhos) limitando-se à abrangência ou jurisdição do sistema. Conceder autorização e funcionamento das escolas da rede municipal; autorização de funcionamento das escolas de educação infantil da rede privada, confessional, comunitária e filantrópica, desde que o município tenha sistema municipal implantado; elaborar normas complementares para o sistema de ensino.

- iv. Função Deliberativa: deliberar sobre as matérias o qual tem poder de decisão (função compartilhada com a SME), por meio de atribuições específicas, como a elaboração do seu Regimento Interno e plano de atividades: a criação, ampliação, desativação e localização de escolas municipais; a tomada de medidas para melhoria do fluxo e do rendimento escolar, a busca de formas de relação com a comunidade, entre outras.
- v. Função mobilizadora: estimular a participação da sociedade no acompanhamento e no controle dos serviços educacionais; informar a sociedade sobre as questões educacionais do município; participar nas discussões das políticas educacionais e no acompanhamento de sua execução.
- vi. Função de acompanhamento de controle social e fiscalizadora: acompanhar a execução das políticas públicas, bem como a fiscalização da aplicação da legislação. Na função fiscalizadora podem promover sindicâncias; aplicar sanções a pessoas físicas ou jurídicas que não cumprirem as leis ou normas; solicitar esclarecimentos dos responsáveis ao constatarem irregularidades e denunciar as irregularidades aos órgãos competentes, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Câmara de Vereadores. Na função de acompanhamento e fiscalização está o acompanhamento os recursos públicos destinados à educação (transferência, controle e aplicação), cumprimento do Plano Municipal de Educação, acompanhamento de experiências pedagógicas inovadoras e desempenho do Sistema de Ensino.

No exercício de suas funções e atribuições, os conselhos são dotados de autonomia e a sua organização e funcionamento se regulamenta por meio de normas próprias definidas na Lei de criação do CME e em seu Regimento Interno. Entre a SME e o CME existem ações interdependentes, não sendo admitidas relações de submissão ou subordinação. Como órgão do sistema está vinculado ao Poder Executivo, que nomeia por ato do Prefeito, tanto os representantes do governo, quanto aqueles que forem indicados pelos segmentos sociais. As leis municipais passaram a definir o Regime de Colaboração para instauração e funcionamento dos Sistemas de Ensino.

A autonomia concedida aos municípios para planejar, implementar e gerir suas próprias políticas educacionais ocorre no bojo da redemocratização do Estado, quando o poder passa a ser descentralizado para estados e municípios, abrindo caminhos para a institucionalização de espaços democráticos, com a Constituição de 1988. (Nenevé & Souza, 2006) e é nesse contexto, que o CME tem sua origem como órgão estatal de gestão de políticas compartilhadas pelo governo e por representantes da sociedade civil, com a concepção de Estado Ampliado, em oposição à gestão de uma sociedade realizada unicamente pelo governo, que se confundia com o Estado.

Na concepção de Estado Ampliado há duas instâncias participativas: a governamental-representada pelo governo e a civil- representada pelas organizações da sociedade civil. Nesta nova lógica, “a sociedade, representada no Conselho, torna-se vigilante na defesa do direito de todos à educação de qualidade e na observância dos regulamentos e leis federais” (BRASIL, 2007, p. 6).

Neste contexto, o CME de São Paulo foi criado pela Lei Municipal nº 10.429, de 24 de fevereiro de 1988⁸ e ratificado no § 2º do artigo 200 da Lei Orgânica do Município (LOM), promulgada em 1990, com a seguinte redação: “Fica criado o Conselho Municipal de Educação, órgão normativo e deliberativo, com estrutura colegiada, composta por representantes do Poder Público, trabalhadores da educação e da comunidade, segundo lei que definirá igualmente suas atribuições”.

Após a criação em lei própria, o CME retomou suas atividades com nova composição, estrutura e funcionamento aprovadas no Decreto Municipal nº 33.892, de 16 de dezembro de 1993, e após um ano, aprovou seu Regimento Interno que foi regulamentado no Decreto Municipal nº 34.441, de 18 de agosto de 1994, na gestão do Prefeito Paulo Maluf⁹ e foi a partir da aprovação deste Regimento que passaram a existir os Conselheiros Suplentes para cada Conselheiro Titular “para substituí-lo em seus impedimentos temporários, nomeados

⁸Na gestão do Prefeito Jânio da Silva Quadros.

⁹ Fez uso das atribuições que lhe são conferidas por lei em conformidade com o disposto no artigo 5º da Lei nº 10.429, de 24 de fevereiro de 1988, e no artigo 4º do Decreto nº 33.892, de 16 de dezembro de 1993. Foi Prefeito de SP no período de 1º de janeiro de 1993 até 1º de janeiro de 1997. Na época em que aprovou o Decreto de criação do CME pertencia ao Partido Progressista Reformador PPR e nele permaneceu no período de 1992 a 1994. O PPR foi um partido político brasileiro criado após a fusão entre o Partido Democrático Social e o Partido Democrata Cristão em convenção nacional no dia 4 de abril de 1993.

pelo Prefeito, obedecidos aos mesmos requisitos para a nomeação do Titular” (art. 9º). A nova composição contou com a nomeação de 9 (nove) Conselheiros: 3 (três) representantes do Poder Público, 3 (três) representantes do Magistério e 3 (três) representantes da Comunidade, nomeados pelas Portarias Municipais nº 16/94, nº 230/94 e nº 106/95, com mandato de seis anos, renovando-se um terço do colegiado, a cada dois anos.

A partir de 1994, o Conselho Municipal de Educação desempenha funções, elaborando normas e tomando decisões para o bom funcionamento do Sistema Municipal de Ensino; colabora na formulação e implementação de políticas públicas de educação, bem como na definição de metas estratégicas para a expansão e melhoria da rede pública municipal. Com a aprovação da LDB nº 9.394/96, o Sistema Municipal de São Paulo conquistou sua autonomia para planejar, implementar e gerir suas próprias políticas educacionais. Esta autonomia, concedida pela Lei Federal, foi formalmente reconhecida pelo Conselho Estadual de Educação de São Paulo, no Parecer CEE nº 612/97.

Atualmente, o Conselho Municipal de Educação de São Paulo delega à Secretaria de Educação a incumbência de autorizar o funcionamento de Escolas Municipais de sua Rede e as Privadas de Educação Infantil, assim como a supervisão de todas elas. O motivo deve-se à grande dimensão dessas redes e ao fato de a SME estar aparelhada para isso.

O CME autoriza as escolas municipais de Educação Profissional Técnica de Nível Médio que não pertencem à SME, mas a outras Secretarias do Município como as Escolas Técnicas do SUS do Centro de Formação e Desenvolvimento dos Trabalhadores da Saúde (ETSUS/CEFOP) e da Fundação Paulistana de Educação e Tecnologia. O CME autoriza e acompanha os projetos e programas especiais propostos por unidades escolares da Rede Municipal de Ensino e é instância recursal para autorização de funcionamento de escolas privadas de educação infantil.

As atribuições consideradas enquanto eixo central do Conselho são as de caráter normativo e deliberativo. Os conselheiros, de acordo com suas características participam de diferentes representações do CME: CACS FUNDEB, Fórum Municipal de Educação, Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP) de Orçamento, Conselho de Representantes dos Conselhos de Escola (CRECE), União Nacio-

nal dos Conselhos de Escola (CRECE), Comissão do Prêmio Paulo Freire da Câmara Municipal.

Com relação a Programas, propostas ou projeto de formação continuada para conselheiros municipais de educação de São Paulo, a pesquisa empírica revelou a inexistência de uma formação voltada para os conselheiros que, por sua vez, não sentem necessidade de um modelo de formação continuada para o CME, para que todos participem, porque consideram que o perfil de cada conselheiro atuando em parceria é suficiente para cumprir com os desafios de competência de um conselheiro. Os conselheiros valorizam as trocas entre os pares e a dinâmica que realizam é significada como um modelo de formação. Para qualificar as discussões das Comissões Temporárias, abrem espaço para pessoas convidadas e mais experientes, para ajudá-los nas discussões no momento da interpretação das políticas públicas educacionais.

Atos Normativos do Conselho Municipal de Educação

O CME de São Paulo, no desempenho de suas atribuições legais, manifesta-se pública e formalmente nos documentos oficiais denominados Atos Normativos que compreende os Pareceres, Indicações e Deliberações, propostos por suas Câmaras ou Comissões Temporárias e aprovados pelo Conselho Pleno, os quais são dados a conhecer pelo Diário Oficial da Cidade (DOC).

Os documentos oficiais do CME, antes de se tornarem públicos, seguem uma dinâmica, a saber: anualmente, compete ao Presidente do Conselho enviar às autoridades competentes o Relatório, previamente apreciado pelos Conselheiros e dar publicidade às atividades do Conselho no Portal da Prefeitura e no próprio *site*. Os documentos aprovados pelo Colegiado estão consolidados em algumas publicações:

- a) LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL, volumes I e II, contendo legislação e normas educacionais federais e municipais de 1996 a 1998.
- b) Legislação municipal.
- c) SCRIPTA, volume I, contendo os Pareceres do CME de 1994 a 2000.
- d) SCRIPTA ESPECIAL, contendo legislação e normas educacionais federais e municipais de 1994 a 2000.

- e) SCRIPTA, volume II, contendo legislação e normas educacionais federais e municipais de 2000 (complementação da SCRIPTA ESPECIAL) a 2002.
- f) SCRIPTA, volume III, contendo legislação e normas educacionais federais e municipais de 2003 e 2004.
- g) SCRIPTA, volume IV, contendo legislação e normas educacionais federais e municipais de 2005 e 2006.
- h) SCRIPTA, volume V, contendo legislação e normas educacionais federais e municipais de 2007 (encontra-se em processo de licitação para fins de publicação).
- i) SCRIPTA X (contendo legislação e normas educacionais federais e municipais).
- j) RELATÓRIOS DAS ATIVIDADES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO dos anos 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015.

A partir de 2016, as Normas, Deliberações, Indicações e Pareceres foram colocadas à disposição do magistério e dos interessados na internet, para consultas e pesquisas. Contudo, esmiuçar a função de cada um desses componentes legais pode se tornar uma tarefa difícil uma vez que estes somente são inteligíveis a quem possui o domínio da linguagem jurídica, portanto, apesar de atos normativos serem de domínio público, há barreiras quanto a compreensão de seu conteúdo. Portanto, se faz necessário explicações acerca de tais atos normativos: o Parecer é um ato em que o Conselho Pleno ou qualquer umas das Câmaras Permanentes pronuncia-se sobre uma matéria de sua competência; O ato normativo apoiado pelo parecer normativo que estabelece regras a serem observadas pelo sistema e pelo estabelecimento de ensino, denominam-se Resoluções; a Indicação é um ato propositivo subscrito por um ou mais dos conselheiros, contendo sugestão justificada sobre qualquer matéria de interesse do Conselho.

Portanto, compreender tais atos normativos é compreender também como grande parte das políticas que atualmente se realizam em estados e municípios brasileiros são efetivadas por meio de deliberações, indicações e pareceres que acontecem com o aval do Conselho Municipal de Educação, portanto, com participação de setores da sociedade civil.

A fim de concretizar os objetivos da pesquisa adotamos o caminho metodológico na investigação dos documentos oficiais de acordo com a

análise de conteúdo elaborado por Laurence Bardin (2000) uma vez que esse método se mostrou eficiente e permanente para o tipo de documentos do qual se trata esta pesquisa. Para Bardin, a análise de conteúdo é um método que contém um conjunto de técnicas de análise em que se emprega procedimentos sistemáticos e objetivos afim de obter uma descrição desvelada e crítica a cerca de um dado conteúdo, seja ele uma entrevista, um documento oficial, um artigo científico etc.

Sobre os procedimentos adotados, inicialmente, identificamos nos Atos Normativos, as Deliberações, Pareceres e Indicações, no período entre 2007 e 2015 políticas educacionais para as séries iniciais. No conteúdo de tais documentos Escolhidos, levamos em consideração a expressão do Conselho Municipal de Educação dirigidos à sociedade que justifiquem as propostas e a materialização das políticas adotadas no campo da Educação Básica. que tenham como objetivo as políticas educacionais para as séries iniciais de acordo com as diretrizes e delineamentos da pesquisa. Os Atos Normativos (Deliberação, Parecer e Indicação) foram extraídos do *site* do CME-SP¹ e inseridos em planilha de acordo com o ano, número, a data em que foram assinados. Tais documentos continham uma ementa breve que anunciava o assunto e a data de publicação no diário oficial, que tem sua legalidade retificada no jornal oficial do município.

Após conhecermos a ementa de todos os atos normativos, realizamos a seleção prévia dos documentos para a fase da pré-análise definindo categorias e palavras-chave que pautasse a etapa do ensino fundamental de 9 anos e nas modalidades de educação escolar: educação especial, educação indígena, educação ambiental aliadas a palavras-chave como diretrizes, normas, formação de professores, gênero, indicação de pedagogia, controle da qualidade. Os conteúdos selecionados desvelam por trás de suas prescrições, concepções de ensino, de aprendizagem e desenvolvimento dos atores sociais que materializam os atos normativos uma vez que estas identificaram os documentos que nos é de interesse.

Retiramos desta planilha os Atos que respondem aos objetivos da pesquisa e estes foram denominados como Atos Normativos Escolhidos. Os Atos Normativos Escolhidos foram dispostos em ordem de acordo com a gestão dos Prefeitos Gilberto Kassab (2007-2012) e Fernando Haddad (2013-2015). Os quadros 01 e 02 identificam os principais resultados quantitativos identificados como “Nº Total de Atos” e

“Nº Total de Atos Escolhidos”. O primeiro refere-se ao conjunto de Atos Normativos oficializados em cada uma das gestões municipais e o segundo refere-se ao conjunto de Atos Normativos atinentes aos objetivos da pesquisa.

Gestão do Prefeito Gilberto Kassab:

Quadro 1 - Relação do número total Atos Normativos e número de atos escolhidos entre os anos de 2007-2012

Nº Total de Atos Normativos e Nº de Atos Normativos Escolhidos entre o período de 2007-2012			
	Deliberação	Indicação	Parecer
Nº Total	3	8	200
Nº de Atos Escolhidos	1	5	17

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Gestão do Prefeito Fernando Haddad:

Quadro 2 -Relação do número total Atos Normativos e número de atos escolhidos entre os anos de 2013-2015

Nº Total de Atos Normativos e Nº de Atos Normativos Escolhidos entre o período de 2013-2015			
	Deliberação	Indicação	Parecer
Nº Total	4	5	150
Nº de Atos Escolhidos	2	2	14

Fonte: Elaborado pelas autoras.

O Quadro 1 referente aos atos normativos promulgados durante 2007/2012, apresenta um maior número de Atos pois o espaço temporal de que esta pesquisa analisa, refere-se a metade do primeiro mandato e o segundo mandato da Gestão Kassab, assim, fica evidente que em seis anos, o número de documentos legais seja maior do que três anos referentes à gestão Haddad (Quadro 2).

Após a separação dos Atos Normativos Escolhidos, elegemos duas grandes categorias a saber: Atos Interpretativos e os Atos de Concretização. Os Atos Normativos Escolhidos e a seleção dessas duas novas categorias se deu pela natureza dos documentos oficiais, assim compreendemos como Atos Interpretativos - as Indicações e os Pareceres como sendo os documentos oficiais que são interpretados pelo Conselho Municipal de Educação, antes de sua materialização e

os Atos de Concretização - as Deliberações, que expressam a concretização e materialização da política, pela sua expressão enquanto política pública municipal.

Ao empregarmos a análise de conteúdo, na leitura flutuante nas primeiras impressões revelaram que os Pareceres são os Atos que estão em maior número (N=30). Os pareceres têm uma estrutura de redação de documento que: é de iniciativa de alguém, tem um histórico que contextualiza o assunto, uma apreciação em que se interpreta o tema em questão e uma conclusão e encerra-se com a aprovação do plenário, instância maior do Conselho. Notamos que muitos pareceres são encaminhados pela Secretaria de Educação. A linguagem de tais documentos é jurídica, portanto, de difícil acesso, e que o entendimento se dele se desenvolve por conceitos centrais que são referências, assim, se não há prévio conhecimento de tais, não se entende o documento. Em relação a ementa de cada Parecer, encontra-se grandes blocos com ementa “Novo Regimento Educacional” e pedidos de apreciação, autorização e oficialização aparecem em quase todos os documentos. As Indicações são os Atos que estão em menor quantidade (N=5) e possui uma estrutura em forma de relatório: introdução, posterior a uma parte dedicada ao amparo legal. Por ser um documento de com substância de base teórica, são atos chaves para se entender os conceitos que permeiam o objetivo da pesquisa.

Assim como as Indicações, as Deliberações também são atos em menor quantidade (N=4) e referente a sua estrutura, apresenta redação em forma de lei com efeito de aplicabilidade e sempre parte de um interessado.

Após a pré-análise e a leitura flutuante dos atos, foi possível reduzir o número de documentos e selecionar os documentos-chave para empregar a análise de conteúdo. Nesta etapa, foi escolhido para cada ato interpretativo, o ato de concretização correspondente, conforme Quadro 3.

Após a seleção dos Atos Escolhidos, definimos as Unidades de Análise e elegemos como unidade de registro “o tema” para localizar as asserções ligadas aos indicadores “Aprendizagem, Desenvolvimento e Escola”.

Quadro 3 - Atos Normativos do Conselho Municipal de São Paulo

Atos Interpretativos (N=5)	Atos de Concretização (N=4)
Indicação 07/06 Ensino Fundamental de Nove Anos	*Não foi localizada a Deliberação da Indicação 07/06
Indicação CME 10/07 Critérios de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, para o estabelecimento de convênios com a Secretaria Municipal de Educação.	Deliberação 05/10 Fixa normas para credenciamento de instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, interessadas em estabelecer convênio com a SME.
Indicação CME 16/10 Diretrizes para a matrícula no ensino fundamental com base no Parecer CNE/CEB nº 12/10	Deliberação 03/06 Dispõe sobre o ensino fundamental de nove anos no sistema municipal de ensino de São Paulo.
Indicação CME nº18/14 Fixa normas para decisão de pedidos de reconsideração e de recursos contra a retenção de educandos nas escolas rede municipal de ensino do Município de São Paulo.	Deliberação 06/14 Fixa normas para autorização de funcionamento e supervisão de unidades educacionais privadas de Educação Infantil
Indicação 20/15 Dispõe sobre a inclusão e uso de nome social de travestis e transexuais nos registros escolares das unidades educacionais no Sistema de Ensino Municipal e dá outras providências correlatas	Deliberação 08/15 Dispõe sobre a inclusão e uso de nome social de travestis e transexuais nos registros escolares das unidades educacionais no Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências correlatas

Fonte: Elaborado pelas autoras.

A organização dos indicadores por temas, permitiu-nos mostrar em termos quantitativos a frequência com que cada conceito apareceu nos documentos oficiais (Quadro 4 e 5).

Quadro 4 - Frequência dos Indicadores nos Atos de Interpretação

Indicações	Frequência		
	Aprendizagem	Desenvolvimento	Escola
Indicação CME - nº07/2006	4	7	6
Indicação CME - nº 10/2007	7	13	20
Indicação CME - nº16/2010	2	6	7
Indicação CME - nº18/2014	9	4	9
Indicação CME - Nº20/2015	Nenhum registro	Nenhum registro	2
Total	22	30	44

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Quadro 5 - Frequência dos Indicadores nos Atos de Interpretação

Aprendizagem e Desenvolvimento como Política Pública | Marilene P. R. de Souza, Márcia R. C. Bavaresco e Gisela L. S. Oliveira

Deliberações	Frequência		
	Aprendizagem	Desenvolvimento	Escola
Deliberação 03/06	2	5	4
Deliberação 05/10	1	3	1
Deliberação 06/14	0	0	2
Deliberação 08/15	0	0	0
Total	3	8	7

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Com base na análise de conteúdo verificamos que as indicações são os atos que representam o processo que antecede à materialização, em que há um estudo e uma interpretação das Políticas Públicas. Assim, considera-se que estes são os documentos-chave para acesso aos conceitos de desenvolvimento e aprendizagem e as deliberações, a materialização, como desdobramento desta interpretação.

As concepções de aprendizagem e de desenvolvimento nos primeiros anos da escolarização nos Atos Normativos do CME

Os conceitos de desenvolvimento, aprendizagem e escola foram localizados na pesquisa sobre a Participação dos Conselhos na pesquisa realizada por Oliveira, Souza e Bavaresco (2017), nas Indicações. A pesquisa se deteve, na primeira fase, ao levantamento de dados e a seleção de Atos Normativos que manifestam as concepções de aprendizagem e desenvolvimento humano; concomitante, analisou os fatores da macropolítica que afetam e materializam as políticas públicas.

Alguns pontos foram constatados a saber: a coletânea de Atos Normativos aprovados pelo Plenário do Conselho Municipal de Educação de São Paulo ultrapassa 350 documentos sendo, a maior parte deles, Pareceres. Outro ponto que merece atenção, é o número de Pareceres com ementa de “Recurso contra o indeferimento do pedido de autorização de funcionamento”. O número de Atos Normativos que não possui data de publicação no Diário Oficial também é um dado que chama atenção, uma vez que este é o procedimento que reitera a oficialização de tal documento.

Os seguintes documentos que se referem aos Atos Normativos que

mencionam aspectos atinentes à aprendizagem, ao desenvolvimento e à concepção de educação, objetivo dessa pesquisa: a) Gestão Gilberto Kassab: uma Deliberação, cinco indicações e 17 Pareceres; b) Gestão Fernando Haddad: duas Deliberações, duas Indicações e 14 Pareceres.

Após considerar a frequência dos Indicadores por temas, reagrupamos os indicadores de acordo com o sentido no contexto em que apareceram nos atos normativos resultando em três categorias de análise a saber:

- I) **Desenvolvimento/Aprendizagem** relacionados à criança/estudante: nesta categoria observamos a presença dos conceitos de desenvolvimento e aprendizagem da Psicologia do Desenvolvimento sobre como a criança, em sua condição de estudante, aprende, suas necessidades de aprendizagem e dificuldades de aprendizagem;
- II) **Desenvolvimento/Aprendizagem** relacionados aos recursos necessários para garantir aprendizagem: agrupamos nesta categoria, os sentidos atribuídos para desenvolvimento de recursos considerados fundamentais para garantir a aprendizagem das crianças na escola;
- III) **Desenvolvimento/Aprendizagem** relacionados ao papel da escola e dos profissionais: nesta categoria, o sentido de desenvolvimento está relacionado à função social da escola e ao papel dos profissionais da educação para promover a aprendizagem e o desenvolvimento.

Nos atos interpretativos podemos observar que na gestão Kassab, na categoria de análise I, a aprendizagem é para todos na escola, lá que se aprende a alfabetização e o letramento, que a aprendizagem tem continuidade, há tanto facilidade na aprendizagem, quanto uma aprendizagem que se tem necessidades. Na categoria II, aparece o desenvolvimento da alegria, da ludicidade, de competências, de valores, desenvolvimento de necessidades, desenvolvimento físico, sócio cognitivo, psicológico, afetivo. Na categoria III) a escola por sua vez tem que se adaptar para garantir, assegurar e atender os princípios constitucionais de igualdade, acesso e permanência na escola. Compete à escola e aos profissionais atendimento adequados às necessidades de aprendizagem, assegurar as condições necessárias para promover o desenvolvimento, desenvolver teorias, métodos, técnicas atividades adequadas, avaliando a aprendizagem e acompanhando os resultados.

Na gestão Haddad, observamos que os temas que aparecem na

categoria de análise I, a aprendizagem e desenvolvimento são um processo, passa por ciclos de aprendizagem, há dificuldades neste processo, como também possibilidades, criança aparece como sujeito do processo de aprendizagem. Na categoria II, o desenvolvimento está relacionado ao currículo, ao Projeto Político Pedagógico e ao trabalho docente enquanto recursos necessários para o desenvolvimento e a aprendizagem. A categoria III, a escola precisa de melhorias, de autonomia, de gestão democrática do ensino.

Nos atos de concretização, há menor número de registros dos temas, contudo os temas referem-se a ações propositivas, com mais ocorrências na gestão Kassab, dado o tempo de recorte desta pesquisa (2007-2015), que selecionou atos dos seis anos de Kassab e três anos da gestão Haddad. Assim, registramos na categoria I) políticas propositivas em que o desenvolvimento aparece relacionado aos avanços e experiências de desenvolvimento. Na categoria II) surge asserções para cronograma de desenvolvimento, desenvolvimento da informática e na categoria III, em que a escola deve ofertar as condições equitativas de acompanhamento e orientação. Na gestão Haddad, não se verificou registros na categoria I, na categoria II as políticas estão voltadas para a retenção e secretaria da escola e não se observou registros para a categoria III.

Considerações Finais

A partir dos estudos realizados sobre o CME de SP, passamos a apontar os limites e os alcances observados com as análises do contexto, dos atos normativos e das concepções de desenvolvimento e aprendizagem presentes nos documentos oficiais.

O contexto histórico e social do CME revela que a caracterização do espaço atual reflete a estrutura de como o Conselho se organiza de acordo com seu Regimento Interno, em duas Câmaras, Comissões Temporárias e Plenário. Constatamos que não houve mudanças históricas em sua estrutura, composição e funcionamento, permanecendo vigente a Resolução que reestabeleceu o CME em 1993 e o Regimento Interno, aprovado em 1994.

O CME apresenta o mesmo número de nove conselheiros titulares e nove conselheiros suplentes desde 1994, razão pela qual delegam ao Poder Executivo, a competência de normatizar e fazer o acompanhamento de controle social e de fiscalização do ensino fundamental, justificando o fato de não conseguirem atender à demanda de alunos da Rede Municipal

de uma cidade do porte de São Paulo. Ao delegar ao Poder Executivo, pleno poderes que estão assegurados em leis e normas, o CME deixa de exercer a conquista de sua autonomia e de cumprir com suas funções e atribuições que são de sua competência ferindo a Constituição Federal de 1988 e a LDB 9394/96, ao delegar para quem executa, fazer a sua própria fiscalização. Com base nas atividades desenvolvidas, os conselheiros priorizam as Escolas de Educação Profissionalizante de Nível Médio e as Escolas Técnicas e deixam de zelar pela qualidade da educação básica, com prioridade para a educação infantil e ensino fundamental. Neste contexto, considerando as funções e atribuições exercidas pelo CME, faz-se necessário esclarecer e alertar que tanto a etapa da educação infantil quanto a etapa do ensino fundamental são de sua competência e que só devem assumir outras etapas, quando conseguirem dar conta de suas responsabilidades com a educação básica. Para resolver este dilema, faz-se necessário ter clareza do Regime de Colaboração trazido pela Constituição Federal de 1988, que delega responsabilidades aos entes federados e a forma de como os Conselhos podem se organizar para garantir a qualidade da educação.

As funções exercidas pelos conselheiros municipais que constam na Lei de criação do CME limitam-se às de caráter deliberativo e normativo e as outras atribuições, como as funções consultiva, propositiva, mobilizadora, de acompanhamento do controle social e fiscalização, não são exercidas. Ao considerarmos o espaço privilegiado, os recursos financeiros próprios, a estrutura de pessoal cedida pela SME, mobiliários, equipamentos e materiais do CME, constatamos aí uma contradição, que revela de um lado um número insuficiente de conselheiros e de outro, as condições idealizadas por outros Conselhos que lutam para conquistar historicamente, uma sede própria, autonomia financeira assegurada no orçamento municipal, com apoio financeiro do *jeton* para garantir a participação efetiva dos conselheiros, no exercício de suas funções e atribuições de caráter consultivo, propositivo, mobilizador, deliberativo, normativo, de acompanhamento de controle social e fiscalização.

De acordo com as atribuições previstas na legislação municipal, o CME continua mantendo uma relação de assessoria ao Poder Executivo desde a constituição do Conselho, anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, ao submeter à SME a validação de seus atos normativos e ao Prefeito, a indicação dos conselheiros representantes do Poder Público, representantes dos trabalhadores da educação e da comunidade. O

CME não responde hierarquicamente ao Poder Executivo e ao atuar desta forma, perde sua autonomia assegurada em Lei.

A pesquisa revelou a inexistência de um Programa de Formação continuada para conselheiros, mas identificamos um modelo de formação que Garcia (2010) denomina de “autoformação” como sendo aquela em que valorizam as trocas sociais e selecionam os temas e assuntos de interesse geral que podem ser objeto de estudo das comissões temporárias que contam com a participação de convidados externos e que neste caso, representam as pessoas mais experientes para qualificar as discussões no momento da interpretação dos atos oficiais.

Percebemos que, na dinâmica de autoformação, os conselheiros não recorrem a pesquisas científicas como fonte de pesquisa para considerar no momento em que interpretam e materializam as políticas educacionais. Esse dado é revelador de que antes da materialização, as discussões sobre o tema em estudo, repercute na qualidade da educação, ao considerar que as deliberações representam a instância máxima de materialização das políticas públicas, que tem como desdobramentos as normas para a organização do Sistema Municipal.

Considerando que não existe um Programa de Formação Continuada em que todos os conselheiros participem, não foi possível destacar a presença de conceitos de aprendizagem e desenvolvimento da Psicologia Escolar e do Desenvolvimento, Humano, bem como os aspectos do processo de escolarização presentes, na estrutura curricular, nos princípios pedagógicos, nos recursos de comunicação e interação, materiais didáticos, tipo de atividades propostas e avaliações da aprendizagem.

Contudo, os conceitos de aprendizagem e desenvolvimento foram localizados nos Atos Normativos. Constatamos que a palavra aprendizagem é mais citada nos atos de interpretação, ao contrário de desenvolvimento que foi o mais citado nos atos de concretização.

Nas Deliberações, o Conselho manifesta-se dentro de suas atribuições de caráter normativo, interpretando a legislação nacional. Utiliza-se, portanto, verbos tais como: poderá, deverá, todos de ordem imperativa.

Notamos que o conceito de desenvolvimento na Deliberação 03/06 está relacionada a idade em que a criança poderá com sete anos completos ou mais, que tenha ou não frequentado a educação infantil, ser matriculada na série adequada do Ensino Fundamental de nove anos. Delega à escola para que realize a avaliação para tal ingresso considerando as experiências do aluno e seu desenvolvimento, o que remete à ideia de desenvolvimento

que considere a idade cronológica. Na Deliberação 06/04, em que orienta quanto aos pedidos de reconsideração e quanto a reclassificação de alunos do ensino fundamental, o Conselho tem o papel de estabelecer prazos e a posição de consultor. Concluímos que, a partir dessas duas deliberações, nos Atos interpretativos, ocorre uma interpretação dos conceitos na literatura e nos documentos oficiais, de forma exaustiva, resultando em reflexões.

Assim, nas Deliberações estabelece normas fundamentando-se na lei maior e assume princípios tal como fez na Deliberação 08/15 nos Princípios de Yogyakarta, que tratam de direitos humanos e sua aplicação a questões de orientação sexual e identidade de gênero e na Indicação CME nº 20/15.

Outro dado de pesquisa, refere-se ao papel do Conselho Municipal de Educação como em sua atuação mais voltada para a Educação Infantil do que para o Ensino Fundamental, razão pela qual identificamos um número restrito de Indicações e Deliberações.

Por fim, em relação ao objetivo geral, podemos dizer que os conceitos de aprendizagem, nos Atos Normativos, primeiro são interpretados e depois concretizados. Isso significa que é no momento da interpretação que o Conselho, enquanto instância que representa tanto o braço governamental, quanto da sociedade civil, pode exercer mais ativamente a função de mobilização, inserindo os temas mais polêmicos para serem discutidos junto aos professores, escolas, comunidade educacional, sindicatos, representações de entidades do magistério e dos pais. Consideramos que nesta dimensão do debate, as contribuições da Psicologia seriam muito bem-vindas, possibilitando que a concretização dos Atos Normativos tivesse maior qualificação.

Os achados da análise de conteúdo permitiram maior compreensão de tensões e tendências que constituem propostas educacionais no campo da educação pública e estes delimitam, em um campo legislativo, concepções de educação, escola, ensino aprendizagem, sociedade e política. Assim, as questões legislativas são uma ferramenta de interesse pouco estudada pela Psicologia no campo da Educação, na compreensão das formas como a política educacional se estabelece e torna-se de fato educativa, daí a necessidade de continuidade da pesquisa com foco voltado para as políticas públicas na educação infantil, área de atuação escolhida pelo CME de São Paulo.

Como contribuições deste estudo, para o desenvolvimento da área

da Psicologia Escolar e Educacional, apontamos para os desafios contemporâneos sobre a atuação de psicólogos no campo das Políticas Públicas Municipais, vislumbrando-os como mediadores na construção das políticas públicas educacionais no momento da sua materialização junto ao CME, com uma atuação crítica no enfrentamento do fracasso escolar, sendo sensíveis ao explicar o contexto sócio histórico em suas origens na formulação das políticas públicas e o modo como a sociedade se organiza em suas múltiplas determinações, esclarecendo sobre a sua inserção na formação dos sujeitos que a compõem, o qual oferece elementos para a composição e o desenvolvimento do psiquismo humano. Nesse sentido, recomendamos mais pesquisas sobre a inserção profissional como prática social específica, no campo das políticas públicas educacionais vigentes.

Os resultados trazidos neste estudo representam avanços à pesquisa matricial internacional multicêntrica: “Políticas públicas e prática docente em países da Latino-América-Brasil, Cuba e México: concepções de aprendizagem e de desenvolvimento nos primeiros anos da escolarização” ao revelar os pontos de tensões e o lugar que o conhecimento dos conceitos de desenvolvimento e aprendizagem e sua articulação no campo da escolarização, ocupam na materialização das políticas públicas educacionais do CME, no município de São Paulo.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições, 2000.
- BAVARESCO, M. C. *Psicologia Escolar e Políticas Públicas Educacionais: a Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação e as Repercussões na Melhoria da Qualidade da Educação Básica*. 124 p. Relatório Final (Pós-Doutorado em Psicologia)- Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 27 set. 2014.
- BRASIL. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho. *Guia de Consulta*. MEC: SEB. Brasília, abr. 2007.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Universidade Federal de Santa Catarina. *Curso de formação continuada de conselheiros municipais de educação*. Brasil: MEC, 2016. Módulo 2. Disponível em: <<http://cursos.mec.gov.br/proconselho/ufmt/>> Acesso em: 1 ago. 2019.
- GARCIA, C. M. *A formação de professores: novas perspectivas baseadas na investigação sobre o pensamento do professor. Os professores e sua formação*. 2. ed. Lisboa: Dom Quixote, 1995.
- NENEVE, M.; SOUZA, M. P. R. A educação para cidadania: intenção e realidade. *Educação e Cidadania*, Campinas, SP, v. 5, p. 75-84, 2006.

OLIVEIRA, G. L. S. *A participação do conselho de educação na Construção de políticas para as séries iniciais: contribuições da psicologia escolar*. Relatório Final da Iniciação Científica. Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SOUZA, M. P. R. Psicologia educacional e escolar e políticas públicas em Educação: desafios contemporâneos. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 23, p. 129-149, 2010.

SOUZA, M. P. R.; BAVARESCO, M. R. C.; OLIVEIRA, G. L. Atos Normativos do Conselho Municipal de Educação: Achados da Análise de Conteúdo. In: XIII CONGRESSO NACIONAL DE PSICOLOGIA ESCOLAR E EDUCACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO. *Caderno de Trabalhos...* Salvador: CONPE, 2017. p. 1182-1203. Disponível em: <<https://abrapee.files.wordpress.com/2017/12/caderno-de-trabalhos-completos.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2018.