

A Gestão da Participação na Educação Infantil: Aspectos da Discricionariedade da Equipe Gestora

Ana Paula Guimarães¹
Cristiane Kerches da Silva Leite²

Resumo

O artigo analisa aspectos do exercício discricionário de uma equipe gestora na gestão democrática em um Centro de Educação Infantil (CEI) da Rede Municipal de Ensino de São Paulo entre 2021 e 2022. Entende-se que a gestão democrática: é mediadora para que a educação infantil garanta os direitos de bebês, crianças e famílias; sua implementação não se restringe a ações pontuais, mas deve perpassar o ensino público, conforme a Constituição Federal de 1988 e a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Articulando a literatura de implementação de políticas públicas com a de gestão escolar, o estudo foi estruturado a partir da triangulação de dados e métodos. A análise qualitativa identificou categorias discricionárias na atuação da equipe gestora, sendo que neste texto analisa-se a categoria denominada “Gestão da Participação”, cujas evidências apontam para o desenvolvimento de práticas de articulação dos colegiados do CEI; de atenção às condições para participação; de regularidade e continuidade dos processos de participação e decisão coletiva e disponibilidade ao diálogo.

Palavras-chave: Democracia; Educação Infantil; Gestão Escolar; Implementação; Políticas Públicas.

-
- 1 Pedagoga, mestranda no Programa Mudança Social e Participação Política (PromusPP) da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). Investiga a Implementação de Políticas Educacionais. Integra o grupo de pesquisa Fateliku da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP). Supervisora Escolar na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SMESP).
 - 2 Bacharel em Economia pela Universidade de São Paulo (1996), mestre e doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2000 e 2006 respectivamente). Professora Doutora, no curso de graduação em Gestão de Políticas Públicas e de pós-graduação no Programa Mudança Social e Participação Política (PromusPP) da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP).

1. Introdução

Embora a gestão democrática seja um dos princípios balizadores do ensino público brasileiro a partir da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), sua implementação não ocorre automaticamente do texto legal às práticas nos equipamentos. Há legislação na área educacional que fundamenta a gestão escolar democrática, mas as redes de ensino não são majoritariamente marcadas por este tipo de gestão. Entre os objetivos pretendidos no momento da formulação das políticas públicas à sua implementação, há um caminho que pode transformá-los marcado por incertezas e lógicas decisórias próprias (ARRETCHE, 2001).

A implementação modifica as políticas públicas a partir de suas características altamente relacionais e complexas, envolvendo disputas políticas e embates de crenças diversas em cadeias de implementadores que interpretam e adaptam as regras às suas realidades locais (ARRETCHE, 2001; LOTTA *et al*, 2018; LOTTA, 2019).

Este artigo objetiva analisar aspectos do exercício discricionário da equipe gestora na implementação da gestão democrática do Centro de Educação Infantil (CEI) Mirtes Santana³, da Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RMESP), entre os anos de 2021 e 2022. O foco são as práticas de gestão dos processos participativos, abrangendo agentes públicos (Estado) e famílias (sociedade civil) que compartilham os cuidados e educação de bebês e crianças matriculadas no equipamento investigado. Aspecto que conduz a observação do que há de específico nessa rede de interação de atores que implementam a política de educação infantil neste equipamento, conduzindo à gestão baseada em processos participativos.

Este trabalho é parte dos resultados de pesquisa de dissertação de mestrado (GUIMARÃES, 2024), cuja indagação principal é: como se dá o exercício discricionário da equipe gestora, no processo de implementação da gestão democrática em um Centro de Educação Infantil no município de São Paulo entre 2021 e 2022?

Neste texto, as discussões partem dos seguintes pressupostos: I. de que a gestão democrática possui caráter mediador para o alcance da finalidade da educação infantil comprometida com a garantia de direitos de bebês, crianças e suas famílias (PARO, 2001; MONÇÃO, 2013; 2021); II. que a implementação da gestão democrática não se restringe à política específica, programas ou ações pontuais, mas deve perpassar todo o ensino público em seus diferentes níveis, conforme a

3 Os nomes do CEI e da equipe de gestão são fictícios. O desenvolvimento da pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da EACH/USP, em 23/12/2012, sob o parecer de número 5.186.600. Os partícipes da pesquisa tomaram ciência e receberam uma cópia do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBN/96).

O curso da investigação focalizou a atuação da equipe gestora formada pela diretora de escola, assistente de diretora e coordenadora pedagógica (SÃO PAULO, 2013), em face das especificidades da educação infantil (MONÇÃO, 2013; 2021), atentando para o nível intermediário de atuação (médio escalão) destes agentes implementadores (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015; SEGATTO; EXNER; ABRUCIO, 2021). Denominamos neste trabalho essa equipe como “trio gestor”, entendendo que a atuação da burocracia média tem um papel fundamental na circulação e adesão dos demais trabalhadores do serviço público, sobretudo os da ponta, a práticas e valores que pautam a implementação da política (neste caso, dimensões democráticas da gestão da educação infantil).

Os dados qualitativos oriundos de estudo de caso único (YIN, 2001) foram coletados e analisados por meio da triangulação de dados e de métodos (MINAYO 2022; FLICK, 2009), em razão da multidimensionalidade do objeto analítico, a implementação da gestão democrática na educação infantil. Na etapa de análise, a triangulação propôs, de forma contextualizada, a comparação e o entrelaçamento dos dados coletados (MINAYO, 2005). Trata-se de uma estratégia ampla de investigação que pode combinar diferentes abordagens teóricas, diferentes métodos e técnicas e diferentes fontes de dados.

A princípio, a triangulação foi conceitualizada como uma estratégia para a validação de resultados obtidos com métodos individuais. O foco, porém, tem sido deslocado cada vez mais na direção de enriquecer e de complementar ainda mais o conhecimento e de superar os potenciais epistemológicos (sempre limitados) do método individual. (FLICK, 2009, p. 362)

Os procedimentos utilizados foram: a) observação participante (ANDRÉ, 1986; RICHARDSON *et al*, 2012), com foco no acompanhamento do cotidiano da implementação, com recorte para as ações coletivas coordenadas e articuladas pela equipe de gestão; b) entrevistas semiestruturadas (POUPART, 2012; MINAYO, 2007; 2010) com o “trio gestor”, reunindo dados a partir da perspectiva desses sujeitos, tendo em conta suas trajetórias pessoais e profissionais, crenças, concepções e perfis de atuação; c) análise documental (CELLARD, 2012), examinando as regras formais previstas em documentos legais e nos aspectos organizacionais contidos no Projeto Político Pedagógico (PPP) do CEI.

A partir da análise dos dados foram criadas três categorias para a identificação e compreensão de como se dá o exercício discricionário da equipe gestora, em razão do objeto analítico investigado: gestão do projeto coletivo; gestão da

participação e gestão da formação coletiva. Entretanto, neste texto a discussão se circunscreve a uma dessas categorias, denominada de **Gestão da Participação**, a partir da qual buscou-se analisar a atuação do trio gestor na mobilização e na coordenação do esforço coletivo para o alcance dos fins propostos no PPP do CEI Mirtes Santana.

Nesse enquadramento, a composição dessa categoria discricionária considerou as estratégias intencionais da equipe de gestão voltadas ao diálogo e a participação de diferentes sujeitos nos processos decisórios, além dos esforços para criar alternativas possíveis dentro dos limites institucionais, organizacionais e contextuais, estes últimos que incluem as dificuldades para viabilizar essa participação em decorrência das condições concretas de vida dos sujeitos.

A análise e interpretação dessa categoria apresenta evidências do exercício discricionário do “trio gestor” que apontam para o desenvolvimento de práticas de articulação e integração dos colegiados do CEI; de atenção às condições para a participação de diferentes sujeitos no CEI; de regularidade e continuidade dos processos de participação e decisão coletiva; além da disponibilidade ao diálogo.

O princípio da participação de diferentes sujeitos (do Estado e da sociedade civil) na organização e processos decisórios do CEI é um dos elementos constituintes da implementação da gestão democrática. Entretanto, não se encerra intramuros escolares, ou em colegiados ou momentos formais específicos (ARROYO, 2008; ARELARO, 2016; PARO, 2017; LIBÂNEO, 2018) como, por exemplo, nas reuniões do Conselho de CEI (CC), da Associação de Pais e Mestres (APM) ou reuniões com as famílias. Não prescinde dos aspectos formais, mas também, não se reduz a eles.

A participação da população na escola, ganha sentido, assim, na forma de uma postura positiva da instituição com relação aos usuários, em especial aos pais e responsáveis pelos estudantes, oferecendo ocasiões de diálogo, de convivência verdadeiramente humana, em suma, de participação na vida da escola. (PARO, 2001, p. 98)

O artigo está estruturado em cinco seções, incluindo a introdução e as considerações finais. Na segunda seção, debatemos o(s) lugar(es) da equipe de gestão no processo de implementação de política pública e elementos do exercício discricionário que permeiam esse processo tendo em vista aspectos teóricos que perpassam pelo caráter mediador da gestão democrática para o alcance da finalidade do CEI, que é o desenvolvimento integral de bebês e crianças. Na terceira seção, discorremos sobre o contexto e o percurso metodológico da pesquisa. Na quarta seção, apresentamos os principais achados da pesquisa, sintetizados em

categorias discricionárias, com recorte para a Gestão da Participação. Finalizamos com algumas considerações sobre os principais resultados e suas contribuições para os estudos de políticas públicas educacionais.

2. Gestão Democrática na Educação Infantil: o(s) Lugar(es) da Equipe Gestora

A discussão acerca da análise do processo de implementação de políticas públicas nos CEIs deve considerar as especificidades desta etapa de educação, pois impactam as decisões, ações e relações estabelecidas entre os sujeitos envolvidos no processo e, por consequência, nos serviços que chegam à população.

Na Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RMESP), o atendimento de bebês e crianças de 0 a 3 anos em equipamentos públicos coletivos se diferencia das outras modalidades por alguns fatores, dentre eles, por originar-se com um caráter exclusivamente assistencial e compensatório e que, somente no ano de 2003, foi incorporado à Secretaria Municipal de Educação (SME), pois anteriormente esteve vinculado à Secretaria de Assistência Social (SAS) (PANIZZOLO, 2017).

Além dessa singularidade, destaca-se a trajetória histórica de constituição dos CEIs que está relacionada ao papel que mulheres e crianças ocupam na sociedade e com as lutas de movimentos sociais, feministas e de direitos humanos, que culminaram no reconhecimento legal das crianças como sujeitos de direitos. Estas características, juntamente com as diferentes concepções de infância e de maternidade, o compartilhamento do cuidado e educação das crianças pequenas entre os profissionais e famílias, a indissociabilidade entre o cuidado e educação e as características próprias da faixa etária de 0 a 3 anos, demarcam especificidades desse segmento de educação (MONÇÃO, 2013; 2021).

A equipe de gestão, profissionais intermediários na estrutura organizacional, realiza a articulação entre a formulação e implementação das políticas educacionais, exercem um importante papel na articulação entre os órgãos centrais e os profissionais da linha de frente (CAVALCANTE; LOTTA, 2015). Todavia, possui um caráter híbrido, pois abarca características dos profissionais que atuam na ponta do processo educacional (LOTTA, 2010; 2019), quando interagem diretamente com o público-alvo da política pública, neste caso, bebês, crianças e suas famílias.

Esse conjunto de características afeta os lugares e a forma de atuação dos gestores dos CEIs, dificultando a delimitação do lugar de atuação destes agentes implementadores, dada a ambiguidade dos papéis que desempenham e as

transformações estatais e societárias, além dos impactos da Nova Gestão Pública (CAVALCANTE; LOTTA, 2015), cuja descentralização administrativa confere ainda mais responsabilização a estes profissionais, principalmente ao diretor, considerado responsável último pela escola (PARO, 2015).

A exposição anterior acerca da responsabilidade de atuação do diretor de escola, pode ser visualizada a partir da normatização da SME sobre a função desse profissional, que em comparação à função do Coordenador pedagógico, possui maior abrangência.

Art. 4º A função de Diretor de Escola deve ser entendida como a do gestor responsável pela coordenação do funcionamento geral da escola, de modo a assegurar as condições e recursos necessários ao pleno desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem, na perspectiva de favorecer o constante aprimoramento da proposta educativa e execução das ações e deliberações coletivas do Conselho de Escola, observadas as diretrizes da política educacional da Secretaria Municipal de Educação e a legislação em vigor [...]

Art. 10. O Coordenador Pedagógico é o responsável pela coordenação, articulação e acompanhamento dos programas, projetos e práticas pedagógicas desenvolvidas na unidade educacional, em consonância com as diretrizes da política educacional da Secretaria Municipal de Educação, respeitada a legislação em vigor (SÃO PAULO, 2013).

Assim, atrelado ao lugar que o agente público ocupa na estrutura organizacional, frisamos que “a natureza da política pública (sua lógica de organização, sua trajetória, os condicionantes institucionais etc.) afeta a forma como essa burocracia específica atua” (ABRUCIO; OLIVEIRA, 2015, p. 209)⁴.

Nesse sentido, argumenta-se que a escola se diferencia de outros tipos de empresa por causa dos fins a que se destina, que estão diretamente relacionados à formação humana, que considera o sujeito um ser histórico e social, por meio da aquisição e transformação dos conhecimentos acumulados pelas gerações anteriores, transforma a natureza e a si mesmo (PARO, 2015).

Tendo em conta a natureza do trabalho educativo, incorporamos ao debate, perspectivas analíticas sobre a atuação de profissionais que ocupam cargos de gestão, denominados como burocratas de médio escalão, a partir dos quais concebem-se as perspectivas analíticas individual e relacional (LOTTA; PIRES;

4 Considerando as articulações deste texto entre diferentes campos de estudos, com trajetórias distintas de constituição, explicitamos que utilizamos o termo burocracia para referir-se especificamente aos profissionais que desempenham cargo, função ou emprego público.

OLIVEIRA, 2015). Dimensões que não são dissociadas das condições estruturais, que impactam as escolhas, decisões e ações dos profissionais que atuam na área setorial da educação (PARO, 2015).

A partir do foco na atuação da equipe de gestão, pode-se afirmar que a implementação das políticas públicas no CEI é influenciada por pluralidade de elementos, dos quais sublinhamos dois. Primeiramente, a consideração da integralidade de bebês e crianças, cujos direitos sociais não se restringem à educação. Este fato demanda articulações com outros equipamentos públicos (saúde, assistência, cultura, dentre outros), tendo em vista também os direitos de suas famílias (MONÇÃO, 2013; 2021).

Em articulação a esse elemento, o horizonte da ação são os fins propostos no PPP do CEI, documento oficial, que parte do instituído para tornar-se instituinte (GADOTTI, 2012): “as escolas públicas não são organismos isolados, [...] integram um sistema escolar e dependem das políticas públicas e da gestão pública” (LIBÂNEO, 2018, p. 119). Entretanto, frente à sua responsabilidade social, transcende ao instituído, interpretando e adaptando as regras oficiais gerais ao atendimento das peculiaridades do público atendido. Ou como nas palavras de Eidi, assistente de diretora do CEI investigado: “A escola é o braço do Estado dentro da comunidade” (2022).

Resumidamente, esses elementos indicam que a implementação das políticas públicas no CEI não deve perder de vista a finalidade da organização: a responsabilidade social e a necessidade de incluir a participação coletiva no processo. Uma vez que o PPP abarca a organização do CEI como um todo e nele está imbricada a noção de participação de diferentes sujeitos. Convergindo com essa perspectiva, o PPP do CEI Mirtes Santana prevê como um de seus objetivos:

[...] contribuir para a construção da relação de pertencimento das pessoas com a unidade educacional, como espaço de direito e polo de encontro e que, portanto, todos nós temos o direito e o dever de participação nas decisões e realização dos projetos elaborados coletivamente [...] (PPP, 2021; 2022, p. 29).

Assim, esses elementos encontram, na gestão democrática, a mediação necessária para sua concretização (PARO, 2001). A democracia confere dimensão política à educação, cuja importância não se reduz aos princípios que defende mas, sobretudo, aos direitos efetivos que alcançam a população (ARROYO, 2008).

Nesse sentido, mais do que discurso, a gestão democrática deve se manifestar em ações práticas no cotidiano e na vida das pessoas (ARELARO, 2016). Diante disso, a implementação ganha centralidade e não se resume a políticas

ou momentos específicos. Deve perpassar o cotidiano do CEI, as ações de cuidado e educação ofertadas ao seu público, abrangendo as relações interpessoais e os aspectos técnicos, administrativos e pedagógicos que compõem os processos educacionais.

Acerca desse entendimento e, complementarmente, de que todos devem conhecer e trabalhar para uma finalidade comum, cuja criança deve ser o centro do processo, a assistente de diretora expôs em entrevista:

Eu penso a gestão democrática da educação infantil, como um mapa mental, no centro, está a criança [...]. Por exemplo, ela tem que ter alimentação de qualidade, então eu preciso dar dignidade para a pessoa da cozinha, ter um espaço bacana, bons alimentos. É tudo uma cadeia, para quando o prato chegar na frente da criança, primeiro, que ele seja de qualidade, seja na hora certa, mas que seja feito com amor. Então tem todo um arcabouço de coisas para aquele prato chegar na frente da criança. [...] Então, o professor precisa entender que ele faz parte desse mecanismo também, o ATE [Auxiliar Técnico de Educação] precisa entender que ele também faz parte, é um conjunto. (Eidi, assistente de diretora, 2022)

Entretanto, conforme vimos, a implementação de política pública não é simples, é um processo bastante complexo que depende de uma cadeia de atores e de condições concretas para a sua realização. Nesse sentido, a diretora do CEI aponta algumas dificuldades em relação à estrutura organizacional da escola, que mantém características de verticalidade e centralização de poder e à escassez de tempo para a investir no diálogo:

A democracia precisa se aperfeiçoar diariamente e, infelizmente, é muito difícil, porque [...] a escola não foi feita pra isso, a escola não foi feita pra ser democrática [...] Porque ela não é organizada desse jeito, ela é organizada para ter uma pessoa que mande e os outros que obedeçam. Porque outro modelo pressupõe diálogo. Que hora você dialoga? Não tem! Então a gente vai transgredindo. (Mariluce, diretora, 2022)

Este trecho aponta que os agentes implementadores não são meros executores de ordens verticalizadas. Eles exercem poder, dentro de certos limites, de modificar as políticas, por meio de decisões, adaptações locais e interpretação das regras (LOTTA, 2010, 2019; ABRUCIO; OLIVEIRA, 2015; LOTTI; PIRES; OLIVEIRA, 2015; CAVALCANTE; LOTTI, 2015).

Os gestores escolares atuam em contextos complexos e, muitas vezes, de alta vulnerabilidade social, cuja atuação se situa entre as regras formais advindas dos órgãos superiores e as possibilidades reais de efetivação no contexto da

prática, coordenando os esforços coletivos em prol dos objetivos a serem atingidos. Desta forma, nem sempre encontrarão todas as respostas no arcabouço legal e oficial da rede de ensino, uma vez que não é possível aos formuladores prever todas as especificidades dos contextos de implementação, ao passo que as escolas constituem espaços de pluralidade.

Desse modo, utilizam-se de discricionariedade que, segundo Lotta (2019, p. 531), “é o espaço de racionalidade usado para transformar uma regra geral em uma determinação específica, [...] é a partir dela que a ação se materializa, as decisões são tomadas e a implementação ocorre”. Este é um conceito importante para a análise da implementação de política a partir da atuação dos profissionais, uma vez que não há neutralidade nas ações.

Enfatizamos que nos CEIs da SME de São Paulo há algumas especificidades que diferenciam as funções próprias do diretor e assistente de diretor, daquelas atribuídas ao coordenador pedagógico, mesmo que todos eles exerçam funções de gestão e estejam submetidos ao mesmo arcabouço legal e às diretrizes educacionais emanadas pela SME. Os primeiros possuem uma atuação mais abrangente de gestão, que envolve a coordenação do funcionamento geral do CEI, cuja mobilização dos meios devem assegurar condições e recursos necessários ao desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem, da proposta educativa e articulação com o Conselho de Escola. A atuação do coordenador pedagógico abarca com mais ênfase a coordenação, articulação e acompanhamento dos programas, projetos, práticas pedagógicas e formação docente (SÃO PAULO, 2013).

Na perspectiva da implementação da gestão democrática, o “trio gestor” deve considerar algumas características basilares, das quais destacamos a coordenação dos esforços coletivos e ações de articulação voltadas à participação da comunidade, visando a descentralização do poder, em cuja *“organização escolar democrática implica não só a participação na gestão, mas a gestão da participação”* (LIBÂNEO, 2018, p. 120, itálico no original).

Esta participação requer intencionalidade na escuta e diálogo cotidiano por parte do “trio gestor”, assim como, a execução e fortalecimento de fóruns específicos, como os conselhos escolares, instrumentos de gestão que potencializam a participação de diferentes segmentos da comunidade educativa no processo decisório (GADOTTI, 2012; ARELARO, 2016; PARO, 2017).

Todos são considerados sujeitos do processo, independente do grau de instrução e dos saberes de que dispõem, processo no qual “os usuários da escola, sejam os seus dirigentes e gestores e não apenas os seus fiscalizadores ou, menos ainda, os meros receptores dos serviços educacionais” (GADOTTI, 2012, p. 39).

Ou, nas palavras da diretora: “a democracia também tem isso. Tem essa coisa de você confiar na potência do outro. Se você não confia na potência do outro, é impossível você ser democrático” (Mariluce, diretora, 2022).

Portanto, a partir da discussão realizada, foi debatido que no processo de implementação de políticas públicas, o trio gestor do CEI, em que pese algumas especificidades das funções de cada um dos membros, são considerados agentes intermediários na estrutura organizacional (apesar de muitas vezes apresentar um caráter híbrido), que interpretam e adaptam as regras às necessidades do público atendido, exercendo dentro de certos limites, discricionariedade nas escolhas, decisões e ações. Na próxima seção, apresentaremos o contexto e o percurso metodológico em que se desenvolveu o estudo de caso.

3. Contexto e Percurso Metodológico

A escolha pelo CEI Mirtes Santana para o desenvolvimento do estudo de caso ocorreu devido o perfil de atuação da equipe gestora na implementação da gestão democrática: a) desenvolvem práticas cujos princípios democráticos estão no horizonte da tomada de decisões; b) possuem entrosamento entre si; e c) investem no processo de construção de um trabalho coletivo em prol da garantia de direitos do público atendido.

O entrosamento da equipe de gestão favorece o desenvolvimento de um bom clima escolar (ABRUCIO; OLIVEIRA, 2015), no qual o investimento no trabalho coletivo, em prol da garantia de direitos do público atendido, é característica essencial da gestão democrática, comprometida com os interesses da população (PARO, 2017).

O CEI Mirtes Santana está localizado na região leste da cidade de São Paulo, mantido pela Administração Pública Direta, por meio da Secretaria Municipal de Educação (SME) e integra uma das 13 Diretorias Regionais de Educação (DRE). Seu horário de funcionamento é de segunda a sexta-feira, das 7h às 17h. No ano de 2022, atendia 109 bebês e crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos e 11 (onze) meses, matriculados em período integral de 10 horas.

O equipamento iniciou funcionamento em maio de 1985, sendo reconhecido oficialmente por meio do Decreto Municipal nº 32.368, somente em 01/10/1992. Segundo consta no PPP (2021; 2022), antes de seu funcionamento, na região havia somente uma creche conveniada que atendia a demanda por vagas para bebês e crianças. sua construção foi fruto de reivindicações populares, compondo a luta histórica pela ampliação do direito à educação infantil e à expansão das creches no município de São Paulo.

No PPP do CEI Mirtes Santana, bebês e crianças são compreendidos como:

Sujeito de direitos, autônomos dentro de seu desenvolvimento e que, ao mesmo tempo, necessitam do vínculo com o adulto que dele se ocupa, necessitam de cuidado, apego e atenção individual. São portadores e construtores de histórias e culturas, produzem, em sua experiência com o meio e com os outros, sua identidade (sua inteligência e sua personalidade). (PPP, 2021; 2022, p. 30)

As famílias residem no entorno do CEI e nos bairros vizinhos, conforme o PPP (2021; 2022, p. 27-28), são vistas como parceiras que possuem “muitos conhecimentos e informações [...] que, juntamente com a relação que se desenvolve no dia-a-dia, nos auxiliam a apreender o contexto de vida de nossos bebês e crianças”. Essa compreensão explicitada no PPP revela aspectos do compartilhamento do cuidado e educação da criança pequena entre os adultos do CEI e as famílias (MONÇÃO, 2013; 2021).

Em relação aos agentes implementadores, quase que a totalidade são de mulheres, característica oriunda da trajetória histórica de lutas pela constituição desse segmento de educação como um direito de bebês, crianças e suas famílias (MONÇÃO, 2013;2021). No equipamento investigado há servidores efetivos concursados, desempenhando cargos de gestão, docência e de apoio, como também, há funcionários contratados por empresas que prestam serviços nas áreas de limpeza e alimentação, de forma terceirizada.

Voltando-se o olhar para os sujeitos da pesquisa, concernente ao tempo de atuação profissional no magistério da RMESP, no período de realização da pesquisa, a diretora contava com 25 anos, seguida pela AD com 24 anos e pela CP com 20 anos. Sendo que nos cargos atuais, a diretora e a AD eram menos experientes, com 5 anos, em comparação a CP com 16 anos neste cargo. Esse trio gestor se formou no ano de 2018, sendo que a diretora e a AD iniciaram suas atividades no CEI Mirtes Santana no ano de 2017.

Um importante aspecto a ser considerado na trajetória dessa equipe, principalmente em relação à diretora e a sua assistente, é que ambas participam de redes políticas e epistêmicas cuja educação infantil e a garantia de direitos de bebês e crianças são tema de debate e lutas. Fatores que impactam as decisões e perfil de atuação profissional.

Considerando que o estudo de caso tem a “capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências - documentos, artefatos, entrevistas e observações” (YIN, 2001, p. 27), decidimos por utilizar a triangulação de dados e de métodos, cujas técnicas utilizadas apresentamos a seguir.

Por meio da técnica da observação participante, utilizamos a observação e percepção dos fatos cotidianos quando ocorrem e sem a intermediação de terceiros, para aproximar o pesquisador do fenômeno investigado (ANDRÉ, 1986; GIL, 2008). Esta etapa durou de janeiro a maio do ano de 2022, oportunidade em que participamos e observamos algumas ações cotidianas do CEI, focalizando atividades coletivas em que há participação dos adultos (profissionais e famílias) sob a coordenação da equipe gestora.

No total participamos de 6 reuniões, esta quantidade não foi não determinada previamente, tendo sido resultado da necessidade de alcançar os dados pertinentes para compor a triangulação. Com base em André (1986, p. 30-31) e Jaccoud e Mayer (2008, p. 267-268), observamos o ambiente, os sujeitos, o evento e as atividades desenvolvidas. Priorizamos encontros que contaram com participação de uma multiplicidade de sujeitos, não só os profissionais do CEI, como também das famílias.

Outra técnica de coleta de dados utilizada foi a entrevista semiestruturada, realizada individualmente, com cada um dos três membros da equipe de gestão. Foi escolhida pelo potencial de fornecer dados para a análise de determinada realidade social, explicando a conduta dos sujeitos por meio de suas próprias perspectivas (POUPART, 2012). Os temas que compuseram o roteiro de entrevista, foram divididos em três dimensões: a) trajetória; b) crenças e concepções; c) perfil de atuação, ou seja, fatores que impactam a atuação dos agentes implementadores (CAVALCANTE; LOTTA, 2015; LOTTA, 2019).

A terceira técnica que compôs o vértice da triangulação foi a análise documental (CELLARD, 2012), em que recorremos a documentos legais oficiais por oferecerem subsídios para a compreensão das dimensões institucionais e organizacionais, que são relevantes para a análise da implementação de política pública (MOTA, 2018). Os documentos balizaram a comparação da regra com a prática efetiva dos sujeitos da pesquisa. Selecionamos *a priori* a Constituição Federal de 1988, a LBDN 9394/96 e o PPP, documento interno oficial do CEI. Além destes, a partir das necessidades empíricas para as devidas comparações e articulações com os dados obtidos pelas duas técnicas anteriores, analisamos alguns documentos legais da SMESP (Decretos, Portarias e Instruções Normativas).

Na etapa de análise realizamos a triangulação metodológica, no qual comparamos e entrelaçamos os dados coletados. a partir dos registros oriundos da observação participante, comparamos as ações com as falas das entrevistas, visando encontrar pontos de aproximação ou distanciamentos, visando compreender os motivos de escolhas realizadas na implementação.

Complementarmente, comparamos as ações realizadas e as entrevistas com os documentos coletados, de modo a identificar o exercício discricionário da equipe de gestão. Ao final dessa articulação, o campo indicou 3 categorias discricionárias na implementação da gestão democrática no CEI Mirtes Santana: a) gestão do projeto coletivo; b) gestão da participação; c) gestão da formação coletiva. Na seção seguinte, trataremos dos resultados circunscritos à gestão da participação realizada pelo trio gestor.

4. Resultados: Evidências do Exercício Discricionário na Gestão da Participação no CEI

A categoria “gestão da participação” relaciona-se com a mobilização e a coordenação do esforço coletivo para o alcance da finalidade do CEI Mirtes Santana e engloba as ações de diálogo e de participação de diferentes sujeitos nos processos decisórios. Além disso, diz respeito ao esforço da equipe de gestão em criar condições para viabilizar a participação, por meio de alternativas possíveis dentro dos limites institucionais, organizacionais e das dificuldades impostas pelas condições concretas de vida dos sujeitos. Nessa perspectiva indicamos as seguintes práticas da equipe de gestão: articulação e integração dos colegiados do CEI; atenção às condições da participação; regularidade e continuidade dos processos de participação e decisão coletiva e, disponibilidade ao diálogo.

Ao analisar a CF/88 e a LDBN/96, com destaque para os aspectos de indução e organização da gestão democrática do ensino público, verificamos que elas deixam grande espaço de discricionariedade, pois o texto é abrangente, deixando a cargo dos governos subnacionais organizar os seus sistemas nessa direção.

No que diz respeito ao aparato normativo da SME que dispõe sobre as normas de criação e execução dos colegiados, tais como: Conselho de CEI (CC), Associação de Pais e Mestres (APM), Comissão interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) e Comissão de Mediação de Conflitos (CMC)⁵, deixam espaço para o exercício discricionário e adaptações locais, pois tratam, sobretudo, dos aspectos mais técnicos e formais, como as regras para composição e quantidade de membros, convocação, periodicidade das reuniões e atribuições do colegiado.

No CEI Mirtes Santana, além destes colegiados há comissões para a articulação e desenvolvimento de projetos previstos no PPP se efetivem e tenham

5 Implantada na SME no ano de 2016, a Comissão de Mediação de Conflitos deve ser composta anualmente e visa atuar na prevenção e na resolução dos conflitos escolares.

continuidade, sendo esta, uma das estratégias encontradas para descentralizar o poder e conferir responsabilidade a outros atores. Assim, a equipe de gestão, liderada pela diretora, realiza reuniões conjuntas de *articulação e integração dos colegiados do CEI* e das demais comissões. Esse desenho organizacional propicia articulação e compartilhamento de informações entre os grupos e ajuda a minimizar um dos grandes desafios citados nas entrevistas, que é a gestão do tempo, já que condensa todas as reuniões em um único dia no mesmo horário.

Ao implementar essa decisão, a equipe avaliou que ainda não era possível aprofundar as discussões, pois o tempo era curto para discutir as especificidades de todos os colegiados, a partir da indagação e inquietação da diretora, os participantes foram consultados para ajudar a pensar em uma solução para o problema, conforme segue:

Então a gente está fazendo assim. Um mês a gente faz no grande grupo. Cada comissão fala um pouco do que está fazendo. E a gente faz as deliberações, trata das demandas daquele mês, daquele bimestre [...] e no outro mês a gente traz alguma pauta de estudo [...] Porque é um jeito que transpõe essa coisa de vamos lá decidir as coisas. É entender o que é aquele colegiado. É estudar, é se aprofundar. (Mariluce, diretora, 2022)

Entretanto, não basta garantir a quantidade de reuniões previstas legalmente: é necessário *atenção às condições da participação*. “Para facilitar a participação é preciso oferecer todas as condições [...] A população precisa sentir-se respeitada, ter prazer e reconhecer a importância do exercício de seus direitos e em participar” (GADOTTI, 2012, p. 53).

Nesse sentido, no CEI Mirtes Santana decide-se coletivamente sobre o melhor dia, horário e local para a realização dos encontros. Há um cuidado por parte da gestão de considerar a realidade da comunidade, sem julgamentos acerca da não participação, ao contrário, há uma postura de indagação para compreender a situação e tentar formas de minimizar as dificuldades encontradas e que estão relacionadas às condições concretas de vida da classe trabalhadora.

Fato que pode ser observado na retomada das reuniões presenciais no ano de 2022:

Em 2021 também foi online, mas a gente já conseguiu encontrar um jeito de fazer, já ficou mais regular. Em 2022, primeiro [a DRE] falou que não podia ser on-line e o povo queria on-line. Para a maioria das pessoas era mais possível on-line. Muita gente estava desempregada e arrumou emprego em 2022. Então nos primeiros meses

foi presencial, não tive público. Então eu fui falar com a supervisora escolar e fizemos a migração [para o remoto] e deu certo! (Mariluce, diretora, 2022)

Segatto, Exner e Abrucio (2021), ao estudarem tipos de liderança dos gestores em dezesseis escolas brasileiras, afirmam que o conhecimento e compreensão que diretores possuem do contexto de que as escolas fazem parte, possibilitam a identificação das necessidades do público-alvo, favorecendo a construção de soluções para problemas específicos e conseguem, mais facilmente, adaptar as regras na implementação das políticas educacionais conforme a realidade local. Para os autores, a baixa rotatividade e a trajetória da gestão na unidade educacional, é um fator que contribui para esse conhecimento.

Ao analisar a trajetória de atuação da equipe de gestão no CEI Mirtes Santana, observamos que a permanência da equipe fortaleceu a construção coletiva do PPP, documento que contém informações importantes sobre a comunidade local e que foram coletadas por meio de entrevista com as famílias, e que cujos dados evidenciaram que a comunidade tem um número expressivo de idosos, é formada de trabalhadores e trabalhadoras (mercado formal e informal) e pequenos comerciantes (PPP, 2021; 2022).

Além disso, a gestão tem a estratégia da *regularidade* adotada desde o ano de 2019, nas datas e horários das reuniões, evitando cancelamentos e alterações.

Fiquei pensando, “por que a igreja tem todo mundo ali?” Faça chuva, faça sol, o povo tá lá [...] no culto de domingo, às 10h da manhã. Se o pastor adoecer, outro pastor vai lá dar reunião. “Se eu não pude ir nesse domingo, no outro domingo eu sei que vai estar lá”. Então eu falei: “É isso! Tem que ter regularidade [...] no horário e no dia combinado, de comum acordo com todos e não pode parar, não pode adiar”. E aí, deu certo, melhorou muito a frequência. Então decidimos qual dia, qual horário e 2019 foi um ano muito bom de frequência.” (Mariluce, diretora, 2022)

Além da regularidade, há o aspecto da *continuidade*, em que a diretora do CEI fica responsável por fazer encaminhamentos e realizar devolutivas às solicitações e necessidades apresentadas pelos colegiados, como estabelecido no decreto que trata de suas atribuições. Esse processo de continuidade evidencia uma escuta intencional e não apenas para cumprir aspectos formais da participação, demonstrando aos participantes dos colegiados e a seus representados, que as discussões e decisões realizadas são relevantes e devidamente consideradas.

A inserção de diferentes vozes nos processos decisórios acerca da organização e funcionamento do CEI potencializa a descentralização do poder, mesmo

que limitada pelas regras institucionais, nas quais o diretor ainda é o responsável último pelas escolhas realizadas (PARO, 2015; 2017).

Em continuidade, tem-se que a *disponibilidade para o diálogo* demonstrada pela equipe de gestão, é um elemento que perpassa as práticas anteriores e fortalece as relações com e entre os sujeitos que compõem a comunidade do CEI (profissionais, famílias e crianças). Destaca-se que essa prática desloca o gestor do seu lugar intermediário, aproximando-o da linha de frente, no contato direto com as famílias, contribuindo para atenuar as tensões e conflitos decorrentes do compartilhamento dos cuidados e educação das crianças entre famílias e profissionais (MONÇÃO, 2013).

A disponibilidade ao diálogo pressupõe também o incentivo e a valorização das manifestações e das falas durante os encontros coletivos e também individuais. O acolhimento a todos é um dos princípios preconizados no PPP do CEI Mirtes Santana e apareceu nas entrevistas do trio gestor como sendo um caminho para alcançar os objetivos comuns.

Para participar a gente precisa ser acolhido. A gente precisa sentir que tem o nosso lugar. Que tem valor. Que tem essa escuta e que temos a contribuir. E que também precisa do outro, não é só você que faz e sabe das coisas. (Lucinete, coordenadora pedagógica, 2022)

O diálogo compõe a natureza do trabalho escolar, no qual “o sujeito que se abre ao mundo e aos outros inaugura com o seu gesto a relação dialógica em que se confirma como inquietação e curiosidade, como inconclusão em permanente movimento na história” (FREIRE, 1996, 154). Entrecruzando os dados, verificamos que a disponibilidade ao diálogo apresentada nessa seção, perpassa o cotidiano do CEI e a atuação da equipe gestora, ocorre nos horários de entrada, alimentação, permanência e saída dos bebês e crianças, nos atendimentos no guichê da secretaria e nas páginas nas redes sociais do CEI.

A implementação da gestão democrática na educação infantil a partir da perspectiva de atuação da equipe gestora, tem no arcabouço legal a sua legitimidade, porém, é um processo que transcende o texto e o discurso, precisa ser vivenciado. Portanto, a atuação dos agentes implementadores torna-se essencial para que os princípios previstos no PPP se concretizem em direitos aos bebês, crianças e suas famílias.

Considerações Finais

Na educação infantil, por sua natureza social e política, os meios a serem mobilizados para o alcance da finalidade proposta no Projeto Político-Pedagógico devem ser coerentes com os interesses da comunidade e com a formação integral de bebês e crianças. Assim, não podem prescindir da implementação da gestão democrática como mediação nesse processo.

Nessa perspectiva, a implementação não possui um fim em si mesma, tão pouco esgota-se na execução dos colegiados (ARROYO, 2008; GADOTTI, 2012; PARO, 2017). Embora sejam instrumentos necessários para que haja a descentralização do poder, a mera existência formal não garante um processo efetivamente participativo considerando-se os contextos plurais nos quais a política pública se concretiza.

No caso do CEI, por sua natureza social, política e trajetória histórica, os meios a serem mobilizados para o alcance da finalidade proposta no Projeto Político-Pedagógico devem ser coerentes com os interesses da comunidade atendida, apontando para formação integral de bebês e crianças, por meio do compartilhamento de seus cuidados e educação com as famílias (MONÇÃO, 2013; 2021).

A equipe de gestão do CEI Mirtes Santana, por meio de ações de articulação, coordenação e mobilização dos esforços coletivos, realiza a tradução e adaptação das regras oficiais à realidade local. Conforme os resultados apresentados, vimos que o exercício discricionário insere estratégias intencionais voltadas à gestão da participação no CEI, por meio da articulação e integração dos colegiados, com atenção às condições da participação, mantendo-se a regularidade e continuidade dos processos de participação e decisão coletiva, tendo como premissa de atuação a disponibilidade ao diálogo, elemento central para as relações com e entre os sujeitos.

Por fim, sem desconsiderar os fatores organizacionais, institucionais e as questões sociais mais amplas, que impactam as decisões individuais e coletivas, verificamos que a dimensão individual, como as crenças, trajetória e concepções de cada atriz do trio gestor juntamente com a dimensão relacional, marcaram fortemente a atuação da equipe de gestão (CAVALCANTE; LOTTA, 2015; LOTTA, 2019) na direção da construção de práticas democráticas.

Consideramos, portanto, que as discussões tecidas neste trabalho, cujo objetivo principal foi analisar aspectos do exercício discricionário da equipe gestora na implementação da gestão democrática de um Centro de Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino de São Paulo, contribuirá para os estudos nacionais

de implementação de política pública adaptados à realidade de políticas públicas educacionais subnacionais, em específico, daquelas relacionadas à gestão na educação infantil em equipamentos coletivos voltados ao atendimento de bebês e crianças de 0 a 3 anos, cujas especificidades impactam as características de atuação dos gestores que atuam nessa etapa de educação.

Referências

- ARELARO, Lisete Regina Gomes. Gestão Democrática não é falácia, é prática social. *Revista Parlamento e Sociedade*. São Paulo, v. 4, n. 6, p. 65-77, jan./jun. 2016. Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2015/05/REVISTA_PARLAMENTO_SOCIEDADE_2016_NUMERO6_WEB_20161005.pdf. Acesso em: 04 fev. 2024.
- ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre ; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC, 2001. p. 43- 56.
- ARROYO, Miguel Gonzalez. Gestão democrática: recuperar sua radicalidade política? In: CORRÊA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise Oliveira (Org.). *Políticas educacionais e organização do trabalho na escola*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 39-56.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 mar. 2023.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 28 mar. 2023.
- CELLARD. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- FLICK, Uwe. *Introdução à Pesquisa Qualitativa* (Portuguese Edition). Edição do Kindle. 2009.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 22. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- GADOTTI, Moacir; Projeto político- pedagógico da escola: fundamentos para a sua realização. In: GADOTTI, Moacir. *Autonomia da escola: princípios e propostas*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2012, p. 36- 46.

- GUIMARÃES, Ana Paula. *Implementação da gestão democrática na educação infantil: análises a partir do exercício discricionário da equipe gestora*. 2024. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.
- LIBÂNEO, J. C. *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. São Paulo: Heccus Editora. 6ª ed. 2018.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOTTA, Gabriela Spanghero. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015. Disponível: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/562>. Acesso em: 26 jan. 2024. p. 23-56.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. *Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 25 jan. 2024.
- LOTTA, Gabriela Spanghero *et al.* Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 69, n. 4, p. 779 - 810, 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2917>. Acesso em: 26 jan. 2024.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Ednilsa Ramos de. (Orgs.). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2022. Livro Eletrônico.
- MONÇÃO, Maria Aparecida Guedes. *Gestão democrática na educação infantil: o compartilhamento da educação da criança pequena*. 2013. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122013-151305/pt-br.php>. Acesso em: 25 jan. 2024.
- MONÇÃO, Maria Aparecida Guedes. *Gestão na Educação infantil: cenários do cotidiano*. São Paulo: Edições Loyola, 2021.

MOTA, Maria Océlia. Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. *Estudos Em Avaliação Educacional*, 29(72), 684–709. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/5656>. Acesso em 05 fev 2024.

PANIZZOLO, Claudia. E as crianças? Notas sobre a história das creches de São Paulo. In. SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Educação. Coordenadoria Pedagógica. *Magistério – São Paulo: SME/COPED*. Edição especial n.3, 2017. p. 7- 16. Disponível em: <https://acervodigital.sme.prefeitura.sp.gov.br/?s=revista+magist%C3%A9rio>. Acesso em: 01 fev. 2024.

PARO. Vitor Henrique. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã. 2001.

PARO, Vitor Henrique. *Diretor Escolar: educador ou gerente?* São Paulo: Cortez, 2015.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. Ebook. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2017.

RICHARDSON, Roberto Jarry *et al.* *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SÃO PAULO. (Município). Decreto 54.453 de 10 de outubro de 2013. Fixa as atribuições dos Profissionais de Educação que integram as equipes escolares das unidades educacionais da Rede Municipal de Ensino. *Diário Oficial do Município de São Paulo*. São Paulo, nº 194, p. 1 e 3, 11 out. 2013. Disponível em: <http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=19801129&Caderno=DOM&NumeroPagina=1>. Acesso em: 01 fev 2024.

SEGATTO, Catharina. I.; EXNER, Marina. K.; & ABRUCIO, Fernando. L. Gestores escolares como gerentes de nível de rua: Tipologia de diretores em escolas municipais brasileiras. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 29, n. 62. 2021. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/5727/2632>. Acesso em: 25 jan. 2024.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org). *Projeto político-pedagógico da escola: uma construção coletiva*. 14 ed. Campinas, Papirus, 2002.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.