

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

EVIDÊNCIAS DO EXERCÍCIO DISCRICIONÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO INFANTIL: A ATUAÇÃO DO TRIO GESTOR EM UM EQUIPAMENTO PÚBLICO DA CIDADE DE SÃO PAULO

Ana Paula Guimarães

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.9954>

Submetido em: 2024-09-12

Postado em: 2024-09-20 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

A moderação deste preprint recebeu o endosso de:

Cristiane Kerches da Silva Leite (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4610-0520>)

EVIDÊNCIAS DO EXERCÍCIO DISCRICIONÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO INFANTIL: A ATUAÇÃO DO TRIO GESTOR EM UM EQUIPAMENTO PÚBLICO DA CIDADE DE SÃO PAULO

Ana Paula Guimarães

<https://orcid.org/0009-0002-7424-2435>

<anapg2703@gmail.com>

EACH- USP. Poá, São Paulo (SP), Brasil

RESUMO: No Brasil, a constituição e consolidação de um Estado Democrático de Direito segue entre avanços e retrocessos, no qual a igualdade no exercício de direitos sociais e individuais não alcança a ampla camada da população. Nesse cenário altamente complexo e desigual, a implementação de políticas públicas educacionais concretizadas na escola pública pode servir à conformação e manutenção da ordem social injusta, assim como, vir a ser um espaço que questione essa estrutura e, dentro de certos limites, construa coletivamente caminhos para o enfrentamento e concretização os direitos à população atendida, nesse escopo, a gestão democrática da escola constitui-se como mediação. Este trabalho, fruto de dissertação de mestrado, tem por objetivo apresentar as ferramentas teórico-metodológicas utilizadas para responder a seguinte questão: 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 os anos de 2021 e 2022? Com foco na atuação das burocracias públicas que ocupam a gestão escolar, atores que articulam e coordenam o esforço humano coletivo no processo de implementação de políticas educacionais. A coleta e análise dos materiais advieram da triangulação de dados e metodológica, utilizando-se as técnicas de observação participante, entrevista semiestruturada e análise documental na composição do estudo de caso. Resultados procedentes da análise qualitativa apontam para categorias discricionárias na atuação da equipe pesquisada: gestão do projeto coletivo, gestão da participação e da gestão da formação coletiva.

Palavras-chave: discricionariedade, educação infantil, gestão democrática, implementação, política educacional.

EVIDENCE OF THE DISCRETIONARY EXERCISE IN THE IMPLEMENTATION OF DEMOCRATIC MANAGEMENT IN EARLY CHILDHOOD EDUCATION: THE PERFORMANCE OF A LEADERSHIP TRIO IN A PUBLIC EQUIPMENT IN THE CITY OF SÃO PAULO

ABSTRACT: In Brazil, the consolidation of a Democratic State continues between advances and setbacks, in which equality in exercising social and individual rights does not reach a broad population segment. In this highly complex and unequal scenario, implementing public educational policies in public schools can both serve to shape and maintain an unjust social order and can become a space that questions this structure and collectively builds ways to realize the rights of the population served. In this last perspective, the democratic management of the school can be a mediation. This work, the result of a master's thesis, aims to discuss the following question: How is the leadership team's discretionary exercise in implementing democratic management in an Early Childhood Education Center in the city of São Paulo between the years 2021 and 2022? The research focused on the actions

of public bureaucracies that organize school management and the actors that articulate and coordinate the collective human effort in implementing educational policies. The collection and analysis of materials came from the triangulation of data and methods, using participant observation, semi-structured interviews, and document analysis in the composition of the case study. Results from the qualitative analysis point to discretionary categories in the performance of the researched team: collective project management, participation management, and collective training management.

Keywords: discretionary, early childhood education, democratic management, implementation, educational policy

1 INTRODUÇÃO

A constituição federal de 1988 (CF/88), ao inaugurar o Estado Democrático de Direito no Brasil, atuou como uma janela de oportunidade para o fortalecimento das instituições democráticas, movimentos sociais e participação popular em diferentes setores da sociedade.

No campo educacional, movimentos sociais e docente nos anos 1980, debatiam e ansiavam por uma escola pública para todos, administrada por valores públicos em contraposição à lógica privatista, situando a gestão da escola no debate mais amplo da conformação de um Estado de direitos, criando tensionamentos entre a radicalidade política da gestão democrática da escola e dos sistemas de ensino e a domesticação advinda da ordem democrática regulada e de princípios generalistas que desconsideram a diversidade e aprofundam as desigualdades de grupos socialmente marginalizados (Arroyo, 2008).

Em decorrência da Carta Magna, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (LDBN) estabelece a gestão democrática como um dos princípios do ensino público, deixando de fora as escolas mantidas pela iniciativa privada, demonstrando as disputas e tensionamentos que giram em torno das políticas educacionais. A partir do ano de 2013, a LDBN instituiu a obrigatoriedade do dever do Estado na garantia da educação infantil pública e gratuita, a partir dos 4 anos de idade, sendo facultativa a matrícula de crianças de 0 a 3 anos. Contudo, na perspectiva do direito à criança, ressalta-se que é dever do Estado assegurá-las em creches, complementando a ação da família e comunidade, visando o desenvolvimento integral da criança (BRASIL, 1996), ficando a cargo dos entes municipais a oferta dessa etapa de atendimento.

O atendimento de crianças de 0 a 3 anos em equipamentos públicos de educação no Brasil e no município de São Paulo, possui uma trajetória de disputas e lutas que tiveram o protagonismo de movimentos sociais e de mulheres.

Esse é um aspecto importante para identificar as especificidades da educação infantil, que desde sua origem trilha caminhos muito diferentes dos da escola de ensino fundamental e médio, tendo sua natureza vinculada ao papel que a família, a mulher e a criança ocupam historicamente na sociedade, além de sua expansão ser apoiada por movimentos sociais (feministas e de direitos humanos) cuja convergência de lutas promoveu o reconhecimento da criança como sujeito de direitos na legislação (MONÇÃO, 2021, p. 71).

Na cidade de São Paulo, a passagem das creches da Secretaria de Assistência Social para a Secretaria Municipal de Educação, em atendimento Estatuto da Criança e do adolescente e a LDBN, foi formalizado com a Lei nº 13.326 de 13 de fevereiro de 2002, que definiu os requisitos necessários para que o programa de integração das creches no Sistema Municipal de Ensino, esse feito contém em seu bojo um processo de disputas e tensões que seguiram na implementação dessa lei. Destacamos que não só as regras formais, mas também as informais “que existem nas organizações, ou que são disseminadas entre grupos, ou que prevalecem nas profissões [...] podem determinar ações das políticas públicas, ações organizacionais ou ações individuais” (Lotta, 2019, p. 27).

Esse movimento político impulsionou a produção de políticas educacionais de ampliação de vagas e matrículas, perspectivas de qualificação no atendimento de bebês e crianças, formação profissional e valorização profissional, atenção às condições estruturais, materiais e de monitoramento dos equipamentos públicos de educação infantil. Além de conferir atuação mais efetiva do Conselho Municipal de Educação (CME), no que se refere à expedição de normas e pareceres com vistas à garantia dos direitos do público-alvo.

Foram inegáveis os avanços na oferta da educação infantil na cidade de São Paulo. Contudo, Rosemberg (1999) alerta que houve uma expansão desordenada de creches conveniadas, pré-escolas públicas e pré-escolas conveniadas, com oferta de atendimento desigual no que diz respeito ao custeio/qualidade e que recai principalmente sobre crianças pobres e negras. Reforçando o pressuposto de que a escola parte de um contexto macro de desigualdades.

Tendo em vista as desigualdades no acesso e permanência com qualidade de bebês e crianças em equipamentos coletivos de educação, não basta o regramento legal para que os direitos sejam efetivados. Nesse sentido, a gestão democrática serve de mediação para o exercício da cidadania em articulação à educação e à democracia (Paro, 2001), voltando-se para o alcance da finalidade da implementação dos serviços públicos à população. O trabalho de pesquisa de mestrado que serviu de base para este texto, empenhou-se em analisar qualitativamente a implementação de política

educacional em âmbito micro, com recorte para atuação de um trio gestor, composto pela diretora, assistente de diretora e coordenadora pedagógica em um Centro de Educação Infantil (CEI).

A pesquisa empírica contou com estudo de caso em um equipamento público da Cidade de São Paulo. A coleta e análise de dados foram feitas por meio da triangulação de dados e de metodológica, englobando três procedimentos: a) Observação participante, por meio do acompanhamento do cotidiano da implementação em momentos coletivos de interação entre os adultos, profissionais e famílias, em reuniões organizadas e coordenadas pela equipe de gestão; b) Entrevistas semiestruturadas com cada membro da equipe gestora, coletando dados acerca da implementação, segundo a perspectiva desses atores; c) Análise documental com foco nas regras formais previstas em documentos legais de âmbito federal e municipal, além de aspectos organizacionais previstos no Projeto Político-Pedagógico do CEI.

Assim, o principal objetivo deste trabalho é apresentar as ferramentas teórico-metodológicas utilizadas na pesquisa de mestrado que ambicionou responder 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 os anos de 2021 e 2022?

Em face da multidimensionalidade do objeto analítico e da compreensão de que as políticas públicas constituem um campo multidisciplinar nas articulações práticas e intelectuais (Faria, 2018), propomos articulações teóricas e metodológicas que entrelaçam diferentes tradições epistêmicas, sobretudo, da análise de políticas públicas em articulação aos estudos clássicos de gestão e política educacional, contribuindo para o desenvolvimento de novas perspectivas e ferramentas teórico-metodológicas para a análise da implementação de políticas públicas nacionais. Todavia, admite-se possíveis desafios e tensões desta escolha, uma vez que esses campos de estudo possuem trajetórias e paradigmas distintos.

Este artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução. Na próxima seção apresentamos o contexto e os sujeitos da pesquisa, em articulação com a discussão teórica sobre burocracia de médio escalão, discricionariedade, gestão escolar e gestão democrática da escola. Na terceira, abordamos as escolhas metodológicas e a forma de análise dos dados. Na quarta seção, apresentamos os resultados da análise qualitativa dos dados, evidenciando aspectos discricionários da atuação da equipe pesquisada que coadunam com práticas democráticas na gestão do CEI. Por fim, na próxima seção, tecemos algumas considerações.

2 MÉTODOS E TÉCNICAS

Nesta seção, descrevemos os métodos e os procedimentos utilizados na pesquisa, fornecendo detalhes sobre as ferramentas teórico-metodológicas, iniciando pela apresentação do contexto e sujeitos da pesquisa, em seguida expondo o percurso para a coleta e análise dos dados.

2.1 Contexto e sujeitos da pesquisa

A pesquisa ocorreu no final do período de pandemia de COVID 19, com o recrudescimento de crises já existentes no país, aprofundando ainda mais as desigualdades sociais. Como agravante, o país tinha um chefe de Estado que negou os impactos da doença e as mortes de quase 700.000 pessoas. Nesse contexto desafiador, depois de quase 2 anos, a Secretaria Municipal de Educação (SMESP) retomava o atendimento presencial a 100% dos bebês e crianças, em meio a um cenário de medo por parte dos profissionais e das famílias, fato corroborado na fala da diretora ao explicar o impacto das questões relacionadas à saúde dos bebês e crianças e das vulnerabilidades sociais no trabalho desenvolvido no CEI:

Eu tenho que ler o contexto social, porque às vezes aquela criança não tá bem mesmo. Porém, vai ser melhor ela estar na escola do que ela está em casa [...] porque às vezes a criança está com diarreia porque não tem água tratada e lá no CEI, ela tem [...] Tô falando do assunto da bola da vez, que é a saúde, fica na escola, não fica na escola [...] eu tenho 107 crianças matriculadas de 0 a 3 anos e 11 meses [...] num lugar extremamente vulnerável [...] estoura na nossa mão, porque a gente atende a população todos os dias, de segunda a sexta-feira. A UBS vai atender quando tiver vaga e quando a família for, porque a família desiste não vai nunca mais. A assistência social vai atender quando conseguir, a família também desiste e não vai mais. Lazer e Cultura então, nem se fala, aqui na nossa região. Então o nosso serviço de escola está comprometido. [...] mas também se instalou o desespero, por qualquer espirro vira motivo de loucura (Diretora do CEI, 2022)

Nesse contexto de implementação, a pesquisa debruçou-se a investigar a atuação de profissionais com cargos efetivos, diretora, assistente de diretora e coordenadora pedagógica. Tendo em mente que as trajetórias profissionais, incluindo saberes, experiências, preferências, são fatores que influenciam na implementação das políticas públicas (Mota, 2018; Segatto; Exner; Abrucio, 2021).

Tendo em conta os pressupostos acima, a escolha se deu devido ao tempo de experiência de cada uma, de mais de 20 anos no magistério e de cinco anos de atuação no CEI investigado, complementarmente pelo alinhamento de princípios e concepções sobre educação, infância e democracia. Seguem dois trechos das entrevistas que demonstram entrosamento na formação da

equipe. No primeiro, a diretora fala sobre o motivo de indicação da assistente e no trecho seguinte, a coordenadora explica a escolha por esse CEI:

[...] as pessoas tinham me orientado muito a conseguir um assistente que soubesse a parte administrativa e daí eu falei assim: “Não! Eu quero uma pessoa que tenha uma concepção semelhante à que eu acredito, porque o administrativo a gente aprende. Mas eu preciso de uma parceira que realmente acredite nesse sonho dessa educação transformadora, democrática, então não dá pra ser outra pessoa”. E fomos lá, com a cara e a coragem (Diretora, 2022).

[...] ela [diretora] me ligou e me convidou para vir pra cá, aí eu vim, conheci o lugar [...] eu já ia pedir remoção de onde eu estava, aí eu indiquei aqui como primeira opção e eu já vim pra cá, [...] daí a gente começou nosso trabalho (Coordenadora pedagógica, 2022)

Embora todos constituam a equipe de gestão, as atribuições da diretora e assistente de diretora possuem algumas especificidades em relação às da coordenadora pedagógica, principalmente em relação à abrangência das responsabilidades. Na SMESP, as atribuições da diretora e sua assistente tem um escopo mais amplo, a elas cabe a coordenação, articulação e execução das deliberações do Conselho de Escola, para assegurar condições e recursos necessários para o funcionamento geral da escola, o processo de ensino e aprendizagem e a proposta educativa. A área da coordenação pedagógica tem foco na dimensão pedagógica, em cuja atuação engloba a coordenação, articulação e acompanhamento voltados à implementação dos programas, projetos e desenvolvimento das práticas docentes (SÃO PAULO, 2013).

Pelas características de ação, situam-se no nível intermediário da burocracia pública, são responsáveis por fazer a ponte entre as fases de formulação e implementação, ao realizarem a tradução das regras para a sua realidade local. Todavia, dadas as características e ambiguidades da área de atuação, realizam diversas interações e estabelecem contato direto com bebês, crianças e suas famílias, assumem um caráter híbrido, o que dificulta a operacionalização do conceito de burocrata de médio escalão (Cavalcante; Lotta, 2015). Outrossim, além do lugar ocupado na administração pública, a natureza da política, a trajetória de constituição, a lógica organizacional, em suas trajetórias, também marcam as características de atuação (Oliveira; Abrucio, 2018).

Conforme a natureza política e a função social da escola na democratização da educação de ampla camada da população brasileira, cuja finalidade devem apontar para a formação humana e apropriação dos conhecimentos historicamente acumulados pela sociedade, a função da escola não é gerar mercadoria. Assim, conforme Paro (2012; 2017), a administração escolar deve mobilizar e

racionalizar os meios que dispõe, diante da natureza do trabalho educativo e da finalidade social a que se destina, evitando absorver acriticamente procedimentos típicos de empresas capitalistas.

Entretanto, o arcabouço legal não é suficiente para definir as ações dos profissionais na provisão dos serviços públicos, dada a impossibilidade de os formuladores preverem todas as especificidades contextuais e ainda, que as escolas são espaços plurais e complexos, cujo regramento deve ser adaptado para atender com equidade a as necessidades do público-alvo. Nesse cenário, os atores não são meros executores de ordens e utilizam-se da discricionariedade em suas ações.

Há dois elementos centrais nas discussões sobre discricionariedade. O primeiro é a ideia de discricionariedade enquanto espaço para ação. Ela diz respeito à liberdade do indivíduo limitada pelos contextos da atuação burocrática. É, portanto, um elemento contratual, delegado [...] Todos os funcionários sob as mesmas regras e atuando na mesma equipe possuem o mesmo espaço de discricionariedade. No entanto, isso não quer dizer que eles ajam da mesma maneira. E é aí que entra uma segunda definição da ideia de discricionariedade: discricionariedade enquanto ação. A questão aqui é como os indivíduos exercem a discricionariedade a eles delegada – que comportamentos desempenham e o que os influencia (Lotta, 2019, p. 26).

Nesse sentido, interessa-nos, nas próximas seções, abordar e discutir os caminhos que nos levaram às evidências do exercício discricionário da equipe de gestão para a implementação da gestão democrática na educação infantil. Cujas análises não se limitam a uma política pontual, abrangem uma perspectiva transversal, no qual o princípio democrático deve perpassar o cotidiano da implementação.

2.2 Estudo de caso e a triangulação de dados e métodos

De abordagem qualitativa, o método e metodologia estão centrados na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais no processo de implementação de política pública, situa-se no “universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes [...] como parte da realidade social (Minayo, 2007, p. 21). Utilizando-se das lentes analíticas da literatura de estudos de políticas públicas, com ênfase na educação, em articulação com as políticas educacionais e estudos clássicos de gestão escolar democrática, com ênfase na educação infantil, atentando para as especificidades da área.

Empiricamente, realizamos a estratégia de estudo de caso, cuja abrangência possibilita a investigação do fenômeno em profundidade, pois comporta diferentes procedimentos, sendo que “o poder diferenciador do estudo é a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências - documentos, artefatos, entrevistas e observações” (YIN, 2001, p. 27). Para tanto, o estudo se deu em

um equipamento público de educação infantil, localizado na zona leste da cidade de São Paulo, que funciona de segunda a sexta-feira, das 7 às 17 horas, atendendo bebês e crianças de 0 a 3 anos e 11 meses, em período integral de 10 horas. De acordo com o Projeto Político Pedagógico, funciona desde maio de 1985 e foi reconhecido oficialmente em 01/10/1992.

Visando apreender o objeto de estudo por diferentes perspectivas, de contexto, regras formais, aspectos organizacionais e a percepção dos sujeitos, utilizamos a triangulação de dados, estratégia de investigação que combina diferentes métodos e técnicas, proposta por Flick (2009) e Minayo (2022). Utilizamos a triangulação de fontes de dados e metodológica por meio de observação participante, entrevista semiestruturada e análise documental.

Por meio de 6 atividades de observação participante, ocorrida entre os meses de janeiro a maio de 2022, intencionamos a aproximação com o contexto da implementação em tempo real, de modo a captar a ação da equipe de gestão em interação com outros atores, profissionais da linha de frente e as famílias, em atividades cotidianas coletivas realizadas sob a coordenação da equipe gestora. Essa técnica de coleta de dados “possibilita um contato pessoal e estreito do pesquisador com o fenômeno pesquisado, [...] permite também que o observador chegue mais perto da perspectiva dos sujeitos” (ANDRÉ, 1986, p. 26).

Assim, sintetizamos a nossa participação: 2 reuniões de formação em serviço de docentes e equipe de apoio; 1 reunião pedagógica com todos os profissionais e familiares de bebê se crianças; 1 reunião dos colegiados integrados (Conselho de Escola, Associação de Pais e Mestres, Comissão de Mediação de Conflitos,¹ Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA), Comissão de Sustentabilidade e Meio Ambiente e Comissão de Rede de Proteção) com a participação dos membros desses colegiados (profissionais e famílias); reunião de assessoria e formação, da diretora com a formadora externa e Avaliação institucional participativa, Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana, com os profissionais e famílias.

¹ Implantada na SMESP em abril de 2016, a Comissão de Mediação de Conflitos deve ser composta anualmente nas unidades diretas e, facultativamente nas unidades parceiras. Visa atuar na prevenção e na resolução dos conflitos escolares que prejudiquem o processo educativo e envolvem educandos, professores e servidores. No caso da educação infantil, Nos CEIs, CEMEIs e EMEIs, a Comissão de Mediação de Conflitos - CMC decidirá sobre a necessidade e a pertinência da participação dos(as) educandos(as) como mediadores(as), respeitando os direitos que os assistem e as características das diferentes faixas etárias e considerando a natureza e as especificidades dos conflitos.

Outro vértice de triangulação das fontes foi a entrevista com os 3 membros da gestão, por seu potencial de análise de determinada realidade social, explicando a conduta dos sujeitos por meio de suas próprias perspectivas (POUPART, 2012). Utilizamos um roteiro prévio. Entretanto, as entrevistas sucederam-se de maneiras específicas, no qual os temas tiveram diferentes pontos de relevância e aprofundamento entre cada entrevistada. O roteiro de entrevista foi dividido em 3 blocos, cada um contendo uma dimensão com potencial de impacto na implementação e no exercício discricionário, conforme estudos centrados na atuação das burocracias (Lotta 2010; 2019; Mota, 2018;).

Quadro 1 - Roteiro de entrevista

| Organização | Dimensões | Pauta |
|-------------|----------------------|--|
| Bloco 1 | Trajetória | <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificação pessoal (nome, data nascimento, gênero, origem, etnia, família, locais de pertença, pessoas de referência); 2. Perfil socioeconômico; 3. Formação inicial e continuada; 4. Vivências e interesses culturais. 5. Histórico profissional geral. |
| Bloco 2 | Crenças e concepções | <ol style="list-style-type: none"> 1. Educação infantil; 2. Democracia; 3. Gestão democrática; 4. Finalidade da atuação da gestão e do CEI. |
| Bloco 3 | Perfil de atuação | <ol style="list-style-type: none"> 1. Histórico profissional no CEI pesquisado; 2. Principais atribuições desenvolvidas no CEI; 3. Rotina de trabalho; 4. Principais desafios para efetivação da gestão democrática. |

Fonte: Elaboração própria.

As entrevistas foram gravadas e posteriormente analisadas em etapas não lineares, comentando-se ou sobrepondo-se em alguns momentos: a) transcrição das falas; b) organização dos dados por meio de codificação manual; c) análise contextualizada e triangulação dos dados procedentes da observação participante e análise documental, esta última, apresentada a seguir.

Como estratégia complementar às duas anteriores, utilizamos a análise documental (Cellard, 2012). Nessa etapa, selecionamos documentos oficiais escritos (Constituição, leis, portarias e instruções normativas), pois oferecem subsídios para a compreensão das dimensões institucionais e

organizacionais, que, segundo Mota (2018). A seleção seguiu critérios de pertinência aos objetivos da pesquisa e foram adicionados tendo em conta a necessidade de complementar as demais técnicas de coleta de dados para fins de triangulação metodológica.

Nesta etapa da pesquisa, reunimos dados primários coletados do Projeto Político-Pedagógico, documento oficial e interno do CEI, tendo em vista que numa perspectiva democrática, ele é um dos instrumentos de gestão que a partir de construção coletiva, apresenta os objetivos comuns que devem estar consoantes aos interesses da comunidade atendida, e abarcar a organização escola como um todo com vistas ao alcance das finalidades a que se propõe alcançar (VEIGA, 2002). Neste sentido, o PPP do CEI pesquisado apresenta:

A construção de um Projeto Político Pedagógico demanda tempo, estudo, pertencimento, acreditamos que se trata de um documento orgânico, vivo e dinâmico, que documenta as intenções, concepções e práticas construídas no currículo desenvolvido em nosso CEI. Nosso ciclo anterior registra muitos avanços, foi atravessado pela pandemia e traz outros desafios e oportunidades. **Assim temos como intenção a construção desse novo ciclo junto à equipe, de modo participativo e democrático.** Avaliamos que diante do atual contexto, esse projeto que apresentamos é uma transição para a consolidação de muitos pontos que constam nos ciclos de autoavaliação participativa – Indicadores da Qualidade da Educação Infantil e no plano de ação, nosso norteador para a construção do PPP (PPP, 2021-2022, grifo no original).

Além do PPP, foram selecionados documentos legais que induzem e tratam da gestão democrática nas escolas públicas. Em âmbito federal, a CF/88 e a LDBN, que inauguram e anunciam o princípio da gestão democrática no ensino público. O critério de escolha dos demais textos legais da esfera municipal pautou-se nos dados produzidos nas etapas de observação e entrevistas, a partir dos quais foram escolhidos para contrastar a regra oficial com as práticas efetivamente realizadas pelos sujeitos da pesquisa e observadas durante a investigação, com vistas a identificação do exercício discricionário dos agentes implementadores.

A partir da coleta de dados, realizamos a triangulação metodológica na análise dos dados, estratégia não linear, na qual busca-se pontos de integração e distinção do material coletado. Neste estudo, comparamos e articulamos os registros da observação feita no campo da atuação prática dos atores no momento da implementação com as informações provenientes das entrevistas desses atores, com os documentos oficiais coletados, de modo a identificar no exercício da equipe gestão, evidências discricionárias que estejam alinhadas com práticas democráticas no CEI. Na próxima seção, explicitamos os resultados obtidos tendo em conta as categorias discricionárias identificadas.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO TEÓRICA

As observáveis que guiaram as análises estão imbricadas com algumas características de ação do burocrata de médio escalão, cuja atuação é altamente relacional, interativa, envolve a coordenação do trabalho coletivo, interpretação e adaptação das regras à realidade local (Cavalcante; Lotta, 2015; Oliveira; Abrucio, 2018).

Essas características decorrem, dentre outros fatores, do lugar intermediário que esse burocrata ocupa na administração pública, posição que demanda a realização de articulações com diferentes atores. No que diz respeito às especificidades da gestão na educação infantil, essas articulações abrangem as interações com as famílias, bebês e crianças, profissionais do CEI, do órgão regional, de escolas do entorno, de equipamentos públicos culturais, de saúde, de assistência social, de coletivos e movimentos sociais do território, dentre outros.

Para Monção (2021, p. 128), a dimensão relacional “é primordial para a efetivação de uma gestão democrática que contribua para o desenvolvimento integral da criança e o compartilhamento da educação e cuidado com as famílias”. Nesse sentido, a horizontalidade nas interações e processos decisórios aproximam a equipe de gestão do CEI com as famílias e com a crianças, característica de atuação dos profissionais que atuam na linha de frente, como os professores, ilustrando o aspecto híbrido de atuação desse profissional.

As observáveis citadas foram associadas a 4 particularidades que caracterizam uma gestão escolar pautada por princípios democráticos : a) participação da comunidade e a descentralização do poder (Gadotti, 2012; Paro, 2017); b) mais que discurso, a gestão democrática se constitui na prática (Gadotti; Romão, 2012; Lima, 2013; Arelaro, 2016; Paro, 2012; 2017); c) fortalecimento de objetivos coletivos e respeito aos direitos dos estudantes (Veiga, 2002; Gadotti, 2012; Paro, 2012; 2015; 2017); d) avaliação compartilhada (Freitas, 2005; Paro 2015).

Defendemos que a gestão democrática não pode ser confundida como ação isolada e que depende somente dos esforços da equipe escolar, pois “a democratização da escola envolve, e atravessa, todos os níveis (macro, meso, micro), da administração central à sala de aula, do organograma do sistema escolar à organização do trabalho pedagógico, dos processos aos conteúdos, das regras formais às regras informais” (LIMA, 2013, p. 68).

Isso posto, tem-se que a análise qualitativa identificou 3 categorias discricionárias na atuação da equipe gestora que congregam as dimensões técnica e política de sua ação: gestão do projeto coletivo; gestão da formação coletiva e gestão da participação. À guisa de organização serão abordadas separadamente, mas são categorias que estão intimamente imbricadas, conforme o quadro a seguir:

Quadro 2- Categorização das práticas de implementação da gestão democrática no CEI
Mirtes Santana, 2022²

| Categorias | Práticas da equipe de gestão |
|-----------------------------|--|
| Gestão do projeto coletivo | <ul style="list-style-type: none"> ● Coordenação da elaboração de um Projeto Político-Pedagógico Plurianual; ● Criação de comitês de articulação e desenvolvimento de projetos do CEI; ● Articulação com os equipamentos públicos da rede de proteção social do entorno; ● Racionalização da rotina de trabalho e das atividades técnico-burocráticas com foco na qualidade do atendimento aos bebês e crianças e suas famílias; ● Práticas de escuta com intencionalidade. |
| Gestão da participação | <ul style="list-style-type: none"> ● Articulação e integração dos colegiados do CEI; ● Atenção às condições da participação; ● Regularidade e continuidade dos processos de participação e decisão coletiva; ● Disponibilidade ao diálogo. |
| Gestão da formação coletiva | <ul style="list-style-type: none"> ● Coordenação e garantia de formação coletiva para todos os profissionais do CEI; ● Reuniões dos colegiados com caráter formativo; ● Parcerias com assessores e formadores externos e com Unidades Educacionais do entorno. |

Fonte: Elaboração própria.

A **gestão do projeto coletivo** trata-se de categoria que abrange ações da equipe de gestão voltadas à mobilização, racionalização, articulação e coordenação dos esforços humanos e dos meios disponíveis voltados à concretização dos objetivos coletivos propostos no projeto político-pedagógico do CEI, com foco na formação integral e respeito aos direitos de bebês e crianças e suas famílias.

² Mirtes Santana, trata-se de nome fictício dado ao CEI investigado, para garantir os preceitos éticos de pesquisa.

A categoria, **gestão da participação**, relaciona-se com a mobilização e a coordenação do esforço coletivo para o alcance dos fins, por meio do diálogo e da participação de diferentes sujeitos nos processos decisórios. Envolve o esforço de buscar condições para viabilizar a participação, criando alternativas viáveis dentro das limitações institucionais e das dificuldades impostas pelas condições concretas de vida dos sujeitos.

A **gestão da formação coletiva**, refere-se à criação de condições organizacionais de viabilização da formação de todos os sujeitos, para a consecução do projeto coletivo. Na SMESP, somente os professores têm assegurado 3 horas de formação em serviço, entretanto, para a equipe de apoio, a formação continuada não possui regras específicas na SME. No CEI investigado, observamos a coordenação e garantia de formação coletiva para todos os profissionais, incluindo aqueles cujos serviços são terceirizados, como a limpeza e alimentação. A formação ocorre junto com os docentes, com duração de uma hora, uma vez por semana, articulado e organizado pela coordenadora pedagógica em parceria com a assistente e a diretora.

Apesar das evidências do exercício discricionário da equipe gestora no processo de implementação da gestão democrática, é importante destacar que se trata de um processo não linear, complexo, permeado por tensões e disputas. Trata-se de um exercício inconcluso e necessário, conforme pontuado nas entrevistas:

Enquanto sociedade, precisamos amadurecer para isso, porque no fim, só assim conseguiremos ter um pouquinho mais de paz, de convivência [...] ser mais felizes. **Precisamos primar por esse lugar da infância, para ter essa sociedade mais acolhedora, que respeita e que compreende que existem as diferenças** (Coordenadora pedagógica, 2022, grifo nosso).

O principal desafio para a gestão democrática, eu acho que é ser democrático. Porque tem que partir da gente, uma coisa é eu te dizer “Ana Paula, você precisa ouvir a tua equipe, você precisa conversar com todo mundo”. Mas não é ouvir só por ouvir, é ouvir para resolver, ouvir para acolher e, às vezes, para entender que você está falhando. **Outra coisa, é você exercitar todo dia a democracia, não é simples! Porque demanda embates, demanda humildade também, porque nem sempre a gente está no caminho certo** (Assistente de diretora, 2022, grifo nosso).

[...] esse é o primeiro ponto, que a democracia [...] é um exercício. Eu não me considero uma diretora democrática e que eu estou numa escola democrática. Não, não acho! Eu acho que a gente exercita isso. **Então, eu desejo viver essa democracia diariamente.** (Diretora, 2022, grifo nosso).

As evidências sugerem que o exercício democrático no interior do CEI é possível. Entretanto, a efetivação depende de múltiplos fatores, dentre estes, as decisões e escolhas tomadas pelos sujeitos dentro de certos limites da ação, tendo em conta alguns constrangimentos, tais como, o excesso de

tarefas e procedimentos com atributos burocratizantes oriundos dos órgãos centrais e regionais. Além de constantes mudanças no regramento que não dão tempo para que os profissionais aprendem e se apropriem das novas regras, conforme dito pela diretora do CEI (2022):

Quando eu tenho as legislações de COGESS³ mudando uma atrás da outra, me deixando louca [...] que eu tenho que ficar ligando para o setor [DRE]⁴. Porque eu nunca sei se está certo, porque mudou tanto no último ano [...] que eu não sei mais se eu sei ou não [...] quando [...] um setor da DRE atende só de sexta-feira, por exemplo, complica a minha vida. Quando eu tenho o setor que delicadamente fala assim o “e-mail enviado em dois mil e vinte...” [...] tudo isso me atrapalha e muito [...] Eu estou lidando com demandas de vida o tempo inteiro lá [no CEI] [...] com histórias dramáticas todos os dias.

Dessa forma, equilibrar o tempo entre tarefas técnicas e burocráticas, de formação coletiva, de interação e articulação com diferentes atores, de escuta e de atendimento às crianças, suas famílias e aos profissionais, com vistas à garantia de direitos das crianças e suas famílias, mostrou-se desafiador para a equipe investigada.

No entanto, as análises demonstraram a persistência da equipe, cujas práticas voltadas à viabilização e fortalecimento dos espaços de diálogo, de escuta e construção de processos decisórios coletivos no CEI, tem potencial para influenciar um clima organizacional que favoreça o exercício de práticas democráticas.

Portanto, o processo de implementação da gestão democrática não ocorre espontaneamente, necessita de ações planejadas e coerentes com os princípios democráticos e, sobretudo com a finalidade a ser alcançada, para a materialização das políticas públicas em direitos aos bebês, crianças e suas famílias. “A gestão democrática é, portanto, **atitude e método**, a atitude é necessária, mas não é suficiente. Precisamos de métodos democráticos de efetivo exercício da democracia. Ela também é um aprendizado, demanda tempo, atenção e trabalho (GADOTTI, 2012, p. 40, grifo no original).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concordamos com Saviani (2021) que a escola parte de um contexto real de desigualdade, assim, do ponto de partida ela não é democrática, mas pode vir a ser, considerando-se o ponto de

³ Coordenadoria de Gestão de Saúde do Servidor (COGESS), voltada para as políticas de promoção à saúde do servidor, além de atividades como perícia médica e informações epidemiológicas, dentre outras, é formada por Divisão de Perícia Médica, Divisão de Epidemiologia e Informação e Divisão de Promoção à Saúde. disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/aceso_a_informacao/index.php?p=239120.

⁴ Diretoria Regional de Educação (DRE), órgão intermediário entre a Secretaria Municipal de Educação e as escolas.

chegada, ao cumprir com a sua finalidade pedagógica, com vistas ao atendimento dos interesses coletivos, rumo à concretização dos direitos da população atendida. Nesse aspecto, a gestão democrática é considerada como mediação nesse processo (Paro, 2001).

Em face da multidimensionalidade dos fenômenos analisados, as pontes entre diferentes tradições epistêmicas ampliam as perspectivas e ferramentas teórico-metodológicas acerca da análise da implementação de políticas públicas educacionais. Ademais, a triangulação de fontes de dados e metodológica contribui para responder como se dá o exercício discricionário da equipe gestora, no processo de implementação da gestão democrática em um Centro de Educação Infantil, ampliando a compreensão do objeto analítico por diferentes ângulos.

Corroborando com a literatura de implementação ao demonstrar que o exercício discricionário se dá em contexto altamente relacional, com alto grau de imprevisibilidade e complexidade, levando os profissionais a tomarem decisões para alocar recursos e organizar o trabalho de modo a criar capacidades internas para atendimento às finalidades coletivas previstas no PPP do CEI.

A atuação da equipe de gestão com compromisso público é fundamental na tradução das normas e tomada de decisões e na articulação de coordenação dos esforços coletivos da equipe de profissionais e das famílias em direção aos interesses do público atendido, enfrentando os desafios cotidianos do contexto de implementação, utilizando-se das dimensões técnicas e políticas na sua atuação.

Salientamos que a amostra é pequena, assim não podemos generalizar os achados, porém, é possível que as ferramentas teórico-metodológicas utilizadas sejam replicadas em outros estudos em que o objeto analítico seja a implementação de políticas públicas educacionais.

REFERÊNCIAS⁵

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 ago. 2024.

⁵ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

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 ago. 2024.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero. Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2063>. Acesso em: 10 ago. 2024.

CELLARD. A análise documental. *In*: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

FARIA, C. A. P de. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. *In* **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2018.

FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa** (Portuguese Edition). Edição do Kindle. 2009.

GADOTTI, Moacir; Projeto político- pedagógico da escola: fundamentos para a sua realização. *In*: **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.

LIMA, Licínio C. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2013.

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: 16 ago. 2024.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

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 na Educação infantil: cenários do cotidiano**. São Paulo: Edições Loyola, 2021.

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

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

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.

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. *In*: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; ABRUCIO, Fernando Luiz. BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO E DIRETORES DE ESCOLA: UM NOVO OLHAR SOBRE O CONCEITO. *In* **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas** / organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília: Ipea: Enap, 2018, p. 207- 226.

ROSEMBERG, Fulvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, n. 107, p. 7–40, jul. 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15741999000200001>. Acesso em: 25 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.326, de 13 de fevereiro de 2002. Define requisitos necessários para que o programa de integração das creches no sistema municipal de ensino atenda ao Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 47 (28), p. 1, 14 fev. 2002. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2002/diario%2520oficial%2520do%2520municipio/fevereiro/14/pag_0001_FF8VEJJC6LGCVSe0137V4QVKPTJ7.pdf&pagina=1&data=14/02/2002&caderno=Di%C3%A1rio%20Oficial%20do%20Munic%3%ADpio&paginaordenacao=10001. Acesso em: 01 set. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 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. disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-54453-de-10-de-outubro-de-2013>. Acesso em 02 ago. 2024.

SAVIANI, Demerval. **Escola e democracia**. 44ª Ed. Campinas, Autores Associados, 2021.

SEGATTO, Catharina. I.; EXNER, Marina. K.; & ABRUCIO, Fernando. L. Gestores escolares como gerentes de nível de rua: Tipologia de diretores em escolas municipais 225 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: 15 jul. 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.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA:

O conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo não está disponível ao público. A pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa da EACH/USP, sendo aprovado em 23/12/2012, sob o parecer de número 5.186.600. Além disso, entregamos para ciência dos participantes o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

FINANCIAMENTO: Esta pesquisa não recebeu nenhuma subvenção específica de qualquer agência de financiamento dos setores público, privado ou sem fins lucrativos.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE: A autora declara que não há conflito de interesses a mencionar.

MINIBIOGRAFIA: Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Mudança Social e Participação Política da EACH-USP. Pesquisa políticas educacionais, gestão escolar e desigualdades educacionais. Participa dos grupos de pesquisa Fateliku e IjobaMoyãmi, da Faculdade de Educação da USP. É pedagoga e supervisora escolar na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.