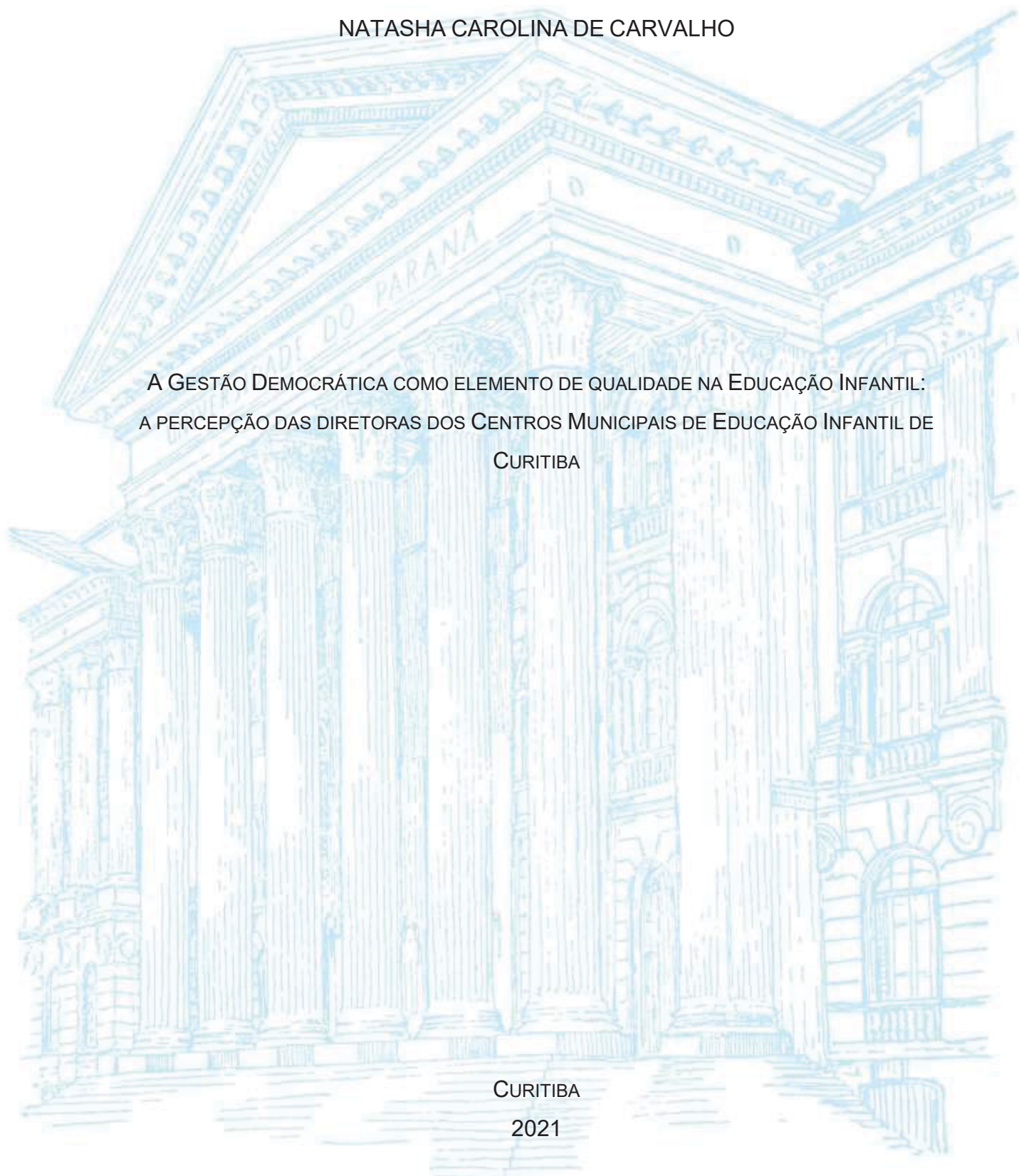


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

NATASHA CAROLINA DE CARVALHO

A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO ELEMENTO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL:  
A PERCEPÇÃO DAS DIRETORAS DOS CENTROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE  
CURITIBA

CURITIBA  
2021



NATASHA CAROLINA DE CARVALHO

A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO ELEMENTO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO  
INFANTIL: A PERCEPÇÃO DE DIRETORAS DE CENTROS MUNICIPAIS DE  
EDUCAÇÃO INFANTIL DE CURITIBA

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação, linha de pesquisa em Políticas Educacionais, Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

CURITIBA

2021

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de  
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca do Campus Rebouças  
Maria Teresa Alves Gonzati, CRB 9/1584

Carvalho, Natasha Carolina de.

A gestão democrática como elemento de qualidade na Educação Infantil : a percepção das diretoras dos Centros Municipais de Educação Infantil de Curitiba / Natasha Carolina de Carvalho – Curitiba, 2021.  
229 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná. Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.  
Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

1. Educação – Estudo e ensino. 2. Educação e Estado. 3. Educação - Qualidade. 4. Educação de crianças – Curitiba (PR). 5. Educação infantil.  
I. Título. II. Universidade Federal do Paraná.



## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **NATASHA CAROLINA DE CARVALHO** intitulada: **A Gestão Democrática como elemento de qualidade na Educação Infantil: a percepção das diretoras dos Centros Municipais de Educação Infantil de Curitiba**, sob orientação do Prof. Dr. ANGELO RICARDO DE SOUZA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 17 de Dezembro de 2021.

Assinatura Eletrônica

04/01/2022 11:49:48.0

ANGELO RICARDO DE SOUZA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

19/12/2021 16:30:08.0

BIANCA CRISTINA CORREA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO)

Assinatura Eletrônica

17/12/2021 20:49:32.0

CATARINA DE SOUZA MORO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Para meus pais, que não me permitem acomodar, nunca!  
Ao Fábio, amor, parceiro, família e retaguarda dos meus sonhos.

Ao Gabriel, meu amor maior!

## AGRADECIMENTOS

Ser mãe, esposa, filha, amiga, diretora, mulher e chegar ao final desta jornada não seria possível sem o apoio de tantas pessoas especiais. Só consegui com vocês e por vocês. Muito obrigada!

Agradeço à Deus pela vida – a minha e a dos meus amados e minhas amadas!

Ao “meu Nelson”, meu pai, que cuida, alimenta, se preocupa, se interessa e acredita que sempre posso muito mais. Uma mola, que me impulsiona, um espeto, que me cutuca, dois braços que me acolhem. Sou sua fã incondicional! Obrigada por tudo, obrigada por tanto!

Ilse, minha mãe, meu exemplo de mulher: forte, inteligente, sorridente, amável e dona de uma energia invejável. Minha inspiração! Espero me tornar só um pouquinho parecida contigo!

Agradeço à Universidade Federal do Paraná, de quem sou filha orgulhosa. Desejo que mais e mais pessoas tenham a possibilidade de te colocar em suas histórias. Após tantos anos, voltar à universidade permitiu que eu me apaixonasse novamente por este lugar sagrado.

Muito obrigada professoras e professores. Vocês fazem a qualidade da universidade com um trabalho sério, dedicado e comprometido. Obrigada por possibilitarem que eu pudesse enxergar parte do que vocês veem. Obrigada por continuarem lutando e resistindo, mesmo em tempos tão nebulosos.

Aos meus colegas de curso, com quem gostaria de ter tido oportunidade de conviver mais; a pandemia nos roubou momentos e histórias não vividas. Ainda assim, pudemos nos reconhecer como um coletivo e tivemos (e temos) a possibilidade de torcer uns pelos outros.

Sou grata à professora Catarina Moro por aceitar fazer parte da banca e contribuir tanto com minha formação. Uma admiração que nasceu há alguns anos e que a aproximação só fez aumentar. Há pessoas, que quando olhadas mais de perto, são excepcionais!

Agradeço à professora Bianca Corrêa, a quem tive o prazer de conhecer na banca de qualificação e que aceitou retornar para a banca de defesa. Obrigada por todas as suas contribuições.

Ao professor Ângelo, obrigada por todas as leituras, apontamentos, provocações e sugestões que permitiram que esta pesquisa chegasse ao resultado

agora apresentado. Em meio à sua agenda atribulada, sempre encontrou tempo para acolher minhas angústias e acalmar minha ansiedade. Que orgulho chegar neste momento caminhando contigo. Que orgulho tê-lo como meu orientador. Obrigada por acreditar mais em mim que eu mesma!

À Secretaria Municipal de Educação de Curitiba pela possibilidade de desenvolver esta pesquisa. Aqui vivo o valor da educação pública e luto para que siga atendendo a todos e todas de forma gratuita, laica e de qualidade, sempre! Aqui descobri e entrei no universo da educação infantil.

Às diretoras que se disponibilizaram a fazer parte desta pesquisa. Compartilho com vocês as dores e as alegrias desta função.

Obrigada especialmente à minha equipe de trabalho. Sei que em muitos momentos esta formação me tirou um pouquinho de vocês, mas colhi sempre compreensão e parceria. Fabi, sua organização não permitiu que eu me perdesse entre lá e cá, obrigada.

Agradeço especialmente a minha Karine, de quem já gostava de longe, mas que de perto é muito melhor. Como é bom poder encontrar pessoas como você: parceria que vira amizade. Você é uma pessoa muito especial! Também à Luiza, de quem me aproximei por compartilharmos o mesmo percurso, profissionalmente e na universidade. Você me ajudou e ajuda muito.

Às minhas (muitas) amigas, obrigada! Vocês me enxergam com olhos de amor e alimentam a fé que tenho na minha própria capacidade de alcançar o que me parecia inacessível. Não posso falar de cada uma de vocês, porque sou abençoada com muitas. Mas vocês sabem!

Finalmente aos meus meninos, meus amores. Fábio e Gabriel, marido e filho – minha família! Vocês são minha base. Obrigada por compartilharem a vida comigo, amo vocês!

*E nós estamos ainda no processo de aprender  
como fazer democracia. E a luta por ela passa  
pela luta contra todo tipo de autoritarismo.*

*Paulo Freire*



## RESUMO

A presente pesquisa tratou do princípio constitucional da gestão democrática como elemento de qualidade para as escolas de educação infantil a partir da percepção de diretoras de Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) da Rede Municipal de Curitiba (RME). A discussão partiu do campo das políticas educacionais, sendo a primeira etapa da educação básica e suas especificidades objeto central de investigação. As instituições de educação infantil são determinadas como arenas de disputas de poder e como espaço político e a gestão democrática como princípio que pressupõe a participação e a construção coletiva da escola de qualidade. Foram buscadas referências no campo das políticas educacionais e da gestão escolar, como Souza (2007; 2009; 2019), Paro (2001; 2002; 2003; 2007; 2009; 2010; 2012), Lima (2018), além de autores que se dedicaram às especificidades da gestão da primeira etapa da educação básica e a natureza específica da educação infantil, como Monção (2021), Corrêa (2003; 2018), Bondioli e Savio (2013) e Coutinho e Moro (2017). Dentre as especificidades da educação infantil destacam-se os aspectos históricos de constituição do atendimento à criança em instituições educativas e o cuidado compartilhado entre profissionais e família. Também foi abordada a participação enquanto importante para a construção democrática da gestão e da construção da qualidade (GOHN, 2019). A investigação, de natureza quantitativa, partiu da aplicação de um questionário para diretoras de CMEI, composto por 61 questões de múltipla escolha ou ordenamento. As questões foram organizadas em blocos: perfil da unidade e da respondente, escolha das diretoras e permanência na função, processos de tomada de decisão, gestão democrática e qualidade. Os dados obtidos a partir das respostas das diretoras, com índice de resposta de 27%, foram categorizados em relação a sua maior convergência com os preceitos da gestão democrática ou à gestão tradicional/hierárquica. A categorização resultou em uma planilha organizada por cores, que sintetizou de forma visual os resultados obtidos em uma figura denominada de mosaico. As cores foram convertidas em pontos em uma graduação de índices negativos (1 ou 2) para as questões cujas respostas convergiam com a gestão tradicional/hierárquica e índices positivos (1 ou 2) para respostas convergentes a gestão democrática. Ao final, obteve-se um índice numérico de pontuação para cada diretora e para cada questão – índice este que possibilitou o cotejamento entre as questões e entre as percepções das respondentes. Concluiu-se que as diretoras de CMEI não apresentam um direcionamento uniforme em relação aos processos de gestão. Embora haja maior tendência entre as pesquisadas à gestão democrática, há elementos que colocam a percepção das diretoras em direção contrária e revelam a ausência de espaços participativos ou a diminuição da importância da comunidade escolar na gestão. A qualidade, porém, é vista como um elemento construído de forma participativa, ainda que nem todos os sujeitos considerados como determinantes por defini-la sejam os mesmos considerados por avaliá-la. Compreendeu-se que o contexto tem importante papel na definição e concepção das diretoras sobre a gestão democrática e sobre a qualidade e que, embora percebam e defendam a importância da participação da comunidade escolar na construção de um CMEI de maior qualidade, sua ação ainda é condicionada às políticas emanadas pelo executivo municipal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão escolar. Gestão democrática. Educação infantil.

Qualidade. Políticas Educacionais.

## ABSTRACT

This research dealt with the constitutional principle of democratic management as a quality element for early childhood education schools from the perception of the directors of the Municipal Early Childhood Education Centers (CMEI) of the Municipal Network of Curitiba (RME). The discussion started from the field of educational policies, with the first stage and its specificities being a central object of investigation. Early childhood education institutions are determined as arenas of power struggles and as a political space and democratic management as a principle that presupposes the participation and collective construction of the quality school. References were sought in the field of educational policies and school management, such as Souza (2007; 2009; 2019), Paro (2001; 2002; 2003; 2007; 2009; 2010; 2012), Lima (2018), as well as authors who dedicated themselves to the specificities of the management of the first stage of basic education and the specific nature of early childhood education, such as Monção (2021), Corrêa (2003; 2018), Bondioli and Savio (2013) and Coutinho and Moro (2017). Among the specificities of early childhood education, the historical aspects of constitution of child care in educational institutions and shared care between professionals and family stand out. Participation was also addressed as an important fundamental for the democratic construction of management and quality construction (GOHN, 2019). The investigation, of a quantitative nature, started from the application of a questionnaire to the directors of CMEI, composed of 61 questions of multiple choice or ordering and the questions were organized blocks: profile of the unit and the respondent, choice of directors and permanence in the function, decision-making processes, democratic management and quality. The data obtained from the directors' answers, with a response rate of 27%, were categorized in relation to their greater convergence with the precepts of democratic management or traditional/hierarchical management. The categorization resulted in a spreadsheet, which was organized by colors, which visually synthesized the results obtained in a figure called mosaic. The colors were converted into points in a degree of negative indices (1 or 2) for the questions whose answers converged with traditional/hierarchical management and positive indices (1 or 2) for convergent answers to democratic management. At the end, a numerical score index was obtained for each director and for each question - an index that allowed the comparison between the questions and between the perceptions of the respondents. It was concluded that CMEI directors do not present a uniform direction in relation to management processes. Although there is a greater tendency among those surveyed to democratic management, there are elements that put the perception of the principals in the opposite direction and reveal the absence of participatory spaces or the decrease in the importance of the school community in management. Quality, however, is seen as an element built in a participatory way, although not all subjects considered as determinants for defining it are the same as those considered for evaluating it. It was understood that the context has an important role in the definition and conception of the directors on democratic management and quality and that, although they perceive and defend the importance of the participation of the school community in the construction of a higher quality CMEI, their action is still conditioned on the policies issued by the municipal executive.

**KEYWORDS:** School management. Democratic management. Child education. Quality. Education Policies.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – MODELO DE APRESENTAÇÃO DO QUESTIONÁRIO ÀS DIRETORAS .....	125
FIGURA 2 – COMPATIBILIDADE DAS RESPOSTAS À GESTÃO DEMOCRÁTICA OU À GESTÃO TRADICIONAL .....	127
FIGURA 3 – MOSAICO DAS RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE ESCOLHA E PERMANÊNCIA NA FUNÇÃO DE DIRETORA, PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	129
FIGURA 4 – DISTRIBUIÇÃO DO TOTAL DE PONTUAÇÃO POR CADA RESPONDENTE.....	132
FIGURA 5 – ALTERNATIVAS DE RESPOSTA AO QUESTIONÁRIO.....	134
FIGURA 6 – LOCALIZAÇÃO DOS AGENTES NOS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO.....	144

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – FORMAÇÃO DAS DIRETORAS.....	139
GRÁFICO 2 – TEMPO DAS DIRETORAS NA CARREIRA ATUAL.....	142
GRÁFICO 3 – A IMPORTÂNCIA DOS AGENTES NOS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO.....	150
GRÁFICO 4 – AS QUESTÕES FINANCEIRAS SÃO DECIDIDAS SOMENTE PELO CONSELHO E APPF.....	160
GRÁFICO 5 – NEM TODAS AS DECISÕES SÃO TOMADAS COLETIVAMENTE EM RAZÃO DA FALTA DE CONDIÇÕES DE TEMPO E ESPAÇO PARA REUNIR O CONSELHO.....	165
GRÁFICO 6 – HÁ DIFICULDADE EM REALIZAR AS REUNIÕES DO CONSELHO PELA FALTA DE TEMPO E ESPAÇOS ADEQUADOS.....	166
GRÁFICO 7 – A APPF APENAS VALIDA AS DECISÕES FINANCEIRAS, POIS AS NECESSIDADES SÃO SENTIDAS PELAS PROFISSIONAIS E DIREÇÃO DA UNIDADE.....	171
GRÁFICO 8 – A GESTÃO DEMOCRÁTICA IMPACTA NA AUTONOMIA DA DIRETORA E ISTO É UM PROBLEMA PARA A QUALIDADE DO CMEI.....	177
GRÁFICO 9 – A GESTÃO DEMOCRÁTICA IMPACTA NA AUTORIDADE DA DIRETORA E ISTO É DESEJÁVEL PARA A QUALIDADE DO CMEI.....	177
GRÁFICO 10 – AGENTES AÇÕES E DOCUMENTOS QUE SE RELACIONAM A MATERIALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	186
GRÁFICO 11 – A IMPORTÂNCIA DOS AGENTES PARA A QUALIDADE DO CMEI.....	189

GRÁFICO 12 – AGENTES RESPONSÁVEIS PELA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO CMEI.....	191
GRÁFICO 13 – IMPORTÂNCIA DOS FATORES PARA A QUALIDADE DO CMEI.....	193

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – MARCOS LEGAIS DE ATENDIMENTO EDUCATIVO À INFÂNCIA PÓS LDBENEN.....	87
QUADRO 2 – HISTÓRICO DE PASTAS RESPONSÁVEIS PELAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM CURITIBA.....	91
QUADRO 3 – PERCURSO HISTÓRICO DAS CARREIRAS PROFISSIONAIS RESPONSÁVEIS PELO ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO INFANTIL EM CURITIBA.....	92
QUADRO 4 – PROCESSO DE APROVAÇÃO DA PESQUISA.....	123
QUADRO 5 – DISTRIBUIÇÃO DE CMEI POR REGIONAL.....	135

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – CARREIRA DE INGRESSO E CARREIRA ATUAL.....	140
TABELA 2 – A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA PARA AS RELAÇÕES NO CMEI.....	152
TABELA 3 – PROXIMIDADE DOS AGENTES AO CENTRO DE PODER .....	185
TABELA 4 – AGENTES, AÇÕES E DOCUMENTOS RELACIONADOS À QUALIDADE DO CMEI.....	194

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ANEI – Avaliação Nacional da Educação Infantil
- APPF – Associação de Pais, Professores e Funcionários
- BNCC – Base Nacional Comum Curricular
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CEP-SMS – Comitê de Ética em Pesquisa da Secretaria Municipal da Saúde
- CEP-UFPR – Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Paraná
- CF – Constituição Federal
- CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
- CMAEE – Centro Municipal de Atendimento Educacional Especializado
- CMEI – Centro/s Municipal/is de Educação Infantil
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CONAE – Conferência Nacional da Educação
- CPF – Cadastro de Pessoa Física
- DCNEI – Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil
- DEI – Departamento de Educação Infantil
- EC – Emenda Constitucional
- ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
- EPA – Equipe pedagógico-administrativa
- FAS – Fundação de Ação Social
- FG – Função gratificada
- FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
- GEEI – Programa de Gestão da Educação Infantil
- IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- LBA – Lei Brasileira de Assistência
- LDBENEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MEC – Ministério da Educação
- NRE – Núcleo Regional de Educação
- NRE BN – Núcleo Regional da Educação Bairro Novo
- NRE BQ – Núcleo Regional da Educação Boqueirão



NRE BV – Núcleo Regional da Educação Boa Vista  
NRE CIC – Núcleo Regional da Educação Cidade Industrial de Curitiba  
NRE CJ – Núcleo Regional da Educação Cajuru  
NRE MZ – Núcleo Regional da Educação Matriz  
NRE PR – Núcleo Regional da Educação Portão  
NRE PN – Núcleo Regional da Educação Pinheirinho  
NRE SF – Núcleo Regional da Educação Santa Felicidade  
NRE TQ – Núcleo Regional da Educação Tatuquara  
PB – Plataforma Brasil  
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola  
PEE – Plano Estadual de Educação  
PMC – Prefeitura Municipal de Curitiba  
PME – Plano Municipal da Educação  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PPGE – Programa de Pós-Graduação em Educação  
PPP – Projeto Político Pedagógico  
PSS – Processo Seletivo Simplificado  
RIT – Regime integral de trabalho  
RBPAE – Revista Brasileira de Política e Administração da Educação  
RME – Rede Municipal de Ensino  
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica  
SINAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica  
SME – Secretaria Municipal de Educação  
UFPR – Universidade Federal do Paraná  
US – Unidade de Saúde

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>18</b>
<b>1 DEMOCRACIA, GESTÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA</b> .....	<b>27</b>
1.1 DEMOCRACIA, POLÍTICA E PODER: CONCEITOS INICIAIS .....	27
1.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO .....	36
1.2.1 Notas sobre a gestão democrática na legislação brasileira .....	44
1.2.1.1 A centralidade da forma de escolha das diretoras para gestão democrática na legislação brasileira .....	54
1.2.2 A ação da diretora e a democratização dos processos de gestão .....	62
1.3 ELEMENTOS SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO .....	69
1.3.1 Discutindo alguns elementos teóricos acerca da participação .....	69
1.3.2 A participação no contexto das escolas de educação infantil .....	72
<b>2 A GESTÃO DA/NA EDUCAÇÃO INFANTIL</b> .....	<b>76</b>
2.1 NOTAS SOBRE A HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1970 .....	81
2.2 O PERCURSO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM CURITIBA.....	89
2.3 A ESPECIFICIDADE DA GESTÃO DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE CURITIBA .....	96
2.3.1 A institucionalização da forma de escolha de diretoras de CMEI a partir de 2021	104
2.4 NOTAS SOBRE A QUALIDADE NAS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL	110
<b>3 CONCEPÇÕES E PERCEPÇÕES DAS DIRETORAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA E QUALIDADE</b> .....	<b>116</b>
3.1 METODOLOGIA: DA CONSTRUÇÃO DO INSTRUMENTO À ANÁLISE DE RESULTADOS .....	117
3.1.1 Sobre o processo de autorização de pesquisa .....	122
3.2 A COMPREENSÃO E CONCEPÇÃO DAS DIRETORAS DE CMEI EM CURITIBA SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA E QUALIDADE.....	135
3.2.1 Caracterização das diretoras de CMEI de Curitiba.....	137
3.2.2 O que pensam as diretoras sobre os processos de escolha e permanência para a função de direção.....	144

3.2.3	Como as diretoras compreendem os processos de tomada de decisão e a participação da comunidade escolar nos CMEI .....	148
3.2.4	A percepção das diretoras sobre a gestão democrática e sua relação com os elementos de qualidade .....	174
<b>4</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>197</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>204</b>
	<b>APÊNDICE 1 – QUESTIONÁRIO PARA AS DIRETORAS .....</b>	<b>213</b>
	<b>APÊNDICE 2 – QUADRO DE SISTEMATIZAÇÃO DE RESPOSTAS .....</b>	<b>220</b>
	<b>(PARTE 1/3 .....</b>	<b>220</b>
	<b>APÊNDICE 3 – QUADRO DE RESPOSTAS COM PONTUAÇÃO: GESTÃO DEMOCRÁTICA E QUALIDADE.....</b>	<b>223</b>
	<b>APÊNDICE 4 – QUEM É MAIS CONVOCADO A PARTICIPAR.....</b>	<b>224</b>
	<b>ANEXO 1 – ENTREVISTA ESCRITA COM DIRETORAS APOSENTADAS .....</b>	<b>225</b>

## INTRODUÇÃO

A gestão das instituições de Educação Infantil ainda é um tema pouco abordado pelas pesquisas no campo da política educacional (MONÇÃO, 2021), embora a gestão escolar, como tema mais amplo, seja objeto frequente deste campo. Mesmo que os estudos sobre gestão da educação infantil localizem-se como um desdobramento do estudo sobre a gestão escolar de modo geral, faz-se necessário focalizá-la, entendendo o quanto as especificidades desta etapa de ensino incidem sobre os processos de organização e gestão das instituições.

Este tema se coloca de forma singular como elemento de pesquisa para mim dada a minha experiência profissional, especialmente na Rede Municipal de Ensino (RME) de Curitiba, onde atuo desde 2003. Durante esses anos, quase todos dedicados à Educação Infantil, já atuei como professora, pedagoga<sup>1</sup> em unidades educativas, pedagoga de Núcleo Regional da Educação e, desde 2010 respondo pela direção de Centro Municipal de Educação Infantil – CMEI<sup>2</sup>.

No caso deste estudo, que se debruça sobre a gestão das instituições de educação infantil, compreendida especialmente no princípio da gestão democrática da educação pública, faz-se necessário a definição de alguns conceitos centrais.

A democracia pode ser entendida como uma forma de governo que pressupõe a participação popular nas decisões, ou, dito de outra forma, um governo baseado na soberania popular – o “governo de muitos” (BOBBIO, 2007, p. 104). Mas, para além de uma definição ampla, a gestão democrática vista no âmbito das instituições educativas será compreendida nesta pesquisa como uma forma de organização em que todos que participam direta ou indiretamente da educação têm condições de construí-la de forma autônoma, com vistas à justiça social (MOSS, 2009; DUBET, 2004). Neste conceito, embora se considere a participação de todos na construção da educação, há preocupação em respeitar o direito das minorias (SOUZA, 2009).

---

<sup>1</sup> Embora as funções de professora e pedagoga sejam parte da mesma carreira e tenham, normalmente, a mesma formação, a atuação é diferente. Professora é a profissional docente que atua diretamente com as crianças ou estudantes, enquanto a pedagoga atua na função de coordenação pedagógica da escola.

<sup>2</sup> Usualmente é usada a sigla “CMEIs” para designação do plural das unidades de educação infantil municipais, todavia, optou-se por não usar plural de siglas neste trabalho, entendendo que tanto no singular “Centro Municipal de Educação Infantil” quanto no plural “Centros Municipais de Educação Infantil” a sigla será a mesma: “CMEI”.

Embora a democracia preveja conceitualmente a participação de todos na construção quer seja da educação, quer seja da sociedade, portanto, seja entendida como uma forma mais justa de organização social ou de governo, ela não deixa de prever disputa de poder na tomada de decisões, caracterizando-se, portanto, em um processo político. Weber (2007) define que a política se configura pela busca do poder ou de uma forma de participar do poder. Tal conceito não visa depreciar a democracia, visto que o poder não é tomado de forma valorativa; não é bom ou mal *a priori*.

Na educação brasileira, a gestão democrática é um princípio determinado pela legislação a partir da Constituição Federal de 1988 (CF) e desdobrada pela legislação educacional nacional, podendo ser destacadas a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional, Lei nº 9.394/1996 (LDBEN) e os dois planos nacionais da educação (PNE) emanados desde então.

Se a gestão democrática é princípio constitucional para a escola pública, para todas as etapas e modalidades da educação básica, significa que as instituições públicas destinadas à primeira etapa da educação básica estão sujeitas a esse mesmo princípio. Todavia, em alguma medida, algumas das características da educação infantil podem trazer elementos que se colocam como pontos de atenção para a materialização da gestão democrática.

Dentre as especificidades da educação infantil destaca-se o fato de que ela foi incluída formalmente na educação básica a partir da LDBEN, embora a CF já determinasse a atenção à infância. Ainda que esta atenção da CF já fosse o reconhecimento da educação infantil como etapa educacional, a determinação a partir da LDBEN colocou esta etapa de fato na agenda das políticas educacionais. Este é um dos fatores que coloca à educação infantil marcas distintas às demais etapas, uma vez que em grande parte de sua história foi determinada como política assistencial (OLIVEIRA, 1988; CAMPOS, 1999; TATAGIBA, 2011). A história ainda traz consigo diversos reflexos, como a baixa formação e pouca valorização dos profissionais, a falta de vagas para atendimento das crianças, a precariedade do atendimento ofertado e a dificuldade de afirmar sua identidade educativa.

Monção (2021) destaca ainda a que pode ser compreendida como a mais marcante das especificidades da educação infantil e que traz marca própria para a gestão desta etapa: “o compartilhamento do cuidado e da educação entre as instituições de educação infantil e as famílias” (p.20).

Conjecturar o quanto as relações que se estabelecem no âmbito das instituições de educação infantil, marcadas pela temporalidade de sua história, interferem nas políticas e relações que se articulam em seu interior pressupõe olhar para todos os agentes que participam da instituição, em maior ou menor escala, com maior ou menor poder de decisão.

Em nível local há diretoras<sup>3</sup>, professoras, demais profissionais, famílias, crianças, conselho, associação de pais e comunidade do entorno. Além desses, há os que não participam da rotina da unidade educativa, mas pressionam essas relações de forma significativa, destacando-se a secretaria da educação ou estruturas do poder central, os conselhos tutelares, o ministério público, a gestão municipal, as instituições comunitárias, os sindicatos e demais órgãos e agentes políticos<sup>4</sup>.

Se há tantas nuances que distinguem as instituições que atendem a primeira etapa da educação básica, entende-se que a gestão destas instituições também apresenta especificidades que impactam diretamente na prática das instituições e nas relações que se estabelecem entre esses agentes.

E ainda que o conceito de gestão democrática indique a participação de toda a comunidade escolar, por meio dos seus órgãos colegiados, tensionando, dialogando e disputando para construir a gestão de forma participativa, neste momento o foco da pesquisa pretende a análise das diretoras, entendendo-as como agentes centrais da gestão (SILVA, 2011; DRABACH; SOUZA, 2016).

A gestão constitui-se como objeto de estudo do campo da política educacional historicamente definido, e, em muitos momentos, tido como objeto que figura em um campo próprio, que é precursor ao próprio campo da política (STREMEL; MAINARDES, 2018). Mas na medida em que a gestão é caracterizada pela disputa de poder dos agentes da educação (SOUZA, 2012), portanto, como processo político (WEBER, 2007), seu estudo é defendido nesta pesquisa como objeto do campo da política educacional.

Desta forma, destaca-se que a gestão escolar pode estar no centro destas disputas, marcando a importância de seu estudo e, ainda que se compreenda que há

---

<sup>3</sup> As referências às profissionais que atuam na educação infantil e nas demais etapas de ensino ao longo do texto serão trazidas sempre no gênero feminino (embora se refiram a totalidade de profissionais, independente do gênero), uma vez que segundo a PNAD (2017) 83,6% das profissionais atuantes nas escolas brasileiras são mulheres.

<sup>4</sup> Neste caso, destacando os agentes políticos que participam em carreiras eletivas do poder legislativo.

gestão em todas as relações travadas pelos diversos agentes da escola, esta pesquisa tem o foco na diretora, entendo que desempenha papel mediador que atravessa todas as outras relações. Portanto, à tarefa da gestão escolar, na figura da diretora, cabe ao mesmo tempo efetivar as políticas públicas para a instituição de ensino e fazer ouvir a voz da escola. Dito de outra forma, cabe à direção das escolas representar o Estado diante da comunidade escolar sem deixar de ser um representante desta mesma comunidade frente ao Estado. Paro (2012) refere-se a este fenômeno com a “situação contraditória do diretor escolar” (p. 29).

Por esta razão, compreender as relações de poder a partir das disputas que são travadas no contexto da educação infantil municipal de Curitiba leva o olhar para as diretoras de CMEI, entendendo-as como personagens centrais, a partir da seguinte questão: Qual a percepção das diretoras sobre a Gestão Democrática na Educação Infantil e qual importância atribuem a esse fator como elemento de qualidade educativa?

Destaca-se que interessa mais observar a percepção da diretora sobre sua própria ação. Neste sentido, a análise dos mecanismos de gestão democrática<sup>5</sup> importa tanto quanto sua consciência sobre as ações do cotidiano.

A CF traz no Art. 206, inciso I a VIII os princípios da educação brasileira e dentre eles, destaca-se o inciso VI, referente a gestão democrática. A LDBEN, no Art. 14 aponta os mecanismos da gestão democrática para as instituições, compreendendo-a principalmente pela existência e participação dos órgãos colegiados e a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola. Desta forma, compreende-se que por obrigatoriedade legal todas as escolas de educação básica devem possuir mecanismos afeitos à democracia. Todavia, a forma como as diretoras compreendem a própria natureza do seu trabalho, as relações que estabelecem com as profissionais, com as crianças e com as famílias é que trarão a dimensão mais aproximada da democracia da forma discutida neste trabalho.

---

<sup>5</sup> Neste caso, destacam-se como os mecanismos de gestão democrática os descritos no artigo 14 da LDBEN: “Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996).

O objetivo geral da pesquisa é compreender como as diretoras de CMEI de Curitiba percebem o princípio constitucional da gestão democrática da escola pública e até que ponto aliam este princípio às condições de qualidade da instituição de educação infantil. Como objetivos específicos estão: Compreender de que forma as especificidades da educação infantil incidem sobre os processos de gestão das instituições; destacar a percepção das diretoras de CMEI em relação a gestão democrática; demarcar a percepção de qualidade para as diretoras; compreender a relação entre a percepção sobre Gestão Democrática e a definição de qualidade do CMEI.

Uma análise documental da legislação que trata das funções que compõe o CMEI – lei orgânica do município, Regimento e Estatuto do Conselho foi o primeiro passo e serviu de base para a pesquisa. Esta fase tem por objetivo o levantamento das especificidades concernentes as funções das diretoras das unidades de educação infantil no município.

Para abranger todas as nuances e para cumprir com o objetivo principal deste estudo, foi aplicado um questionário para as diretoras dos CMEI de Curitiba. A partir dele, as respostas das diretoras foram categorizadas quanto à percepção sobre gestão democrática, para que se pudesse, então, relacionar o quanto esta compreensão incide sobre a relação entre gestão democrática e qualidade.

Para compreender como o campo vem abordando este tema foi realizado um levantamento bibliográfico acerca da gestão da/na educação infantil. Tal levantamento revelou que, embora haja um movimento crescente na pesquisa que delimita a educação infantil como objeto, há ainda uma quantidade reduzida de pesquisas específicas, especialmente no campo da política educacional.

Todavia, as referências buscadas para justificar, estudar e compreender a gestão nesta etapa de ensino apresentam muitas produções que tratam da gestão escolar nas outras etapas da educação básica, com as adequações necessárias às especificidades da educação infantil.

É possível compreender esta limitação de referências como algo natural, entendendo o quanto a educação infantil tem sua história ligada fortemente à ação social e compreendendo que as primazias das disputas neste campo costumam figurar por outros cenários, como a garantia do direito, relacionado ao acesso e as respostas do poder público frente às demandas sociais por atendimento à matrícula.



Porém, é necessário destacar que a gestão nesta etapa apresenta especificidades que precisam ser analisadas, considerando suas singularidades (CORRÊA, 2018).

A busca pela produção bibliográfica que trata especificamente da gestão da e na educação infantil levou em conta a busca por artigos, teses e dissertações produzidos a partir de 2014 – ano da aprovação do PNE. Esta busca iniciou no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES a partir da pesquisa pelos descritores “Gestão” e “Educação Infantil”, que apresentou um resultado inicial de 260 artigos. Aplicados os filtros por tópicos “Educação”, “Brasil” e “Educação Infantil” considerando os periódicos a partir de 2014 (ano da aprovação do PNE) o resultado foi reduzido para 62 publicações que tratam de assuntos como: políticas municipais para a Educação Infantil, políticas de formação de professores, educação especial, parcerias público-privadas, nutrição e saúde, dentre outros.

A análise mais detalhada desses artigos a partir dos títulos e leitura exploratória dos resumos resultou em 8 publicações que trazem em seu escopo a discussão sobre o papel da gestão das instituições de Educação Infantil.

Em uma segunda busca a partir das produções da Revista Brasileira de Política e Administração Escolar (RBPAE) com os descritores “Gestão” AND “Educação Infantil”, após leitura exploratória dos títulos e resumos, destacaram-se cinco produções que tratam da gestão a partir do contexto da educação infantil. Importante observar que, como na busca anterior, grande parte dos artigos que tratam da gestão, referem-se às demais etapas embora não tragam esta informação em seus títulos e resumos. Tal tendência leva a concluir que a educação infantil não é tida, para os pesquisadores que se dedicam à gestão escolar, como uma questão importante a ser pesquisada de forma específica, e é possível observar esta relevância apenas nos textos que tratam da educação infantil em primeiro plano. E, ainda que tais textos não tratem especificamente da gestão no Ensino Fundamental ou Ensino Médio, a descrição e o conteúdo das publicações deixam claro que a educação infantil não está sendo considerada no contexto da análise. Parece que se trata de uma questão de ordem: a gestão em primeiro plano dificilmente tratará das escolas de educação infantil, especificamente. Porém, a educação infantil em primeiro plano trará questões relacionadas à gestão e, neste caso, abordando as especificidades atinentes às escolas desta etapa de ensino.

Ainda assim, as produções sobre gestão democrática que não delimitam as etapas de ensino atendidas pelas escolas acabam por referenciar as análises feitas para as escolas de educação infantil. Todavia, o que se pretendia nesta seleção era constatar como está a produção nacional que trata da gestão considerando a educação infantil especificamente.

A busca na plataforma Educ@, da Fundação Carlos Chagas, a partir dos mesmos descritores identificou seis publicações com foco na gestão em educação infantil. Dentre os artigos pode-se observar a gestão a partir de associações diversas, como a gestão a partir da avaliação, a relação público e privado e sobre formação profissional e continuada.

No levantamento realizado no banco de teses e dissertações da CAPES, a busca pelos mesmos descritores, “gestão democrática” e “educação infantil” apresentou um resultado inicial de 792 pesquisas. Refinando a busca por grau acadêmico “doutorado e mestrado”, a partir de 2014 e em programas da educação ou correlatos, foram encontradas 213 pesquisas e, após leitura exploratória, destacaram-se 18 pesquisas direcionadas a análise da gestão em instituições de educação infantil, todas de caráter qualitativo.

Como elemento comum entre as pesquisas, está o fato de que pesquisar a gestão na educação infantil difere-se do estudo da gestão nas demais etapas, compreendendo que as particularidades desta etapa não são detalhes, mas determinantes na organização das instituições e na identidade das diretoras.

Outro destaque é que em todas as pesquisas a gestão democrática é apontada como caminho fundamental a ser trilhado pelas escolas, ainda que se considere o quão longe estão as escolas de efetivar este princípio. Foi comum entre as pesquisas a percepção de que a identidade da educação infantil está em construção, e que em muitas situações, as instituições para crianças pequenas são uma reprodução da escola de ensino fundamental tradicional, com conteúdos pré-determinados, práticas disciplinadoras e pouco espaço para participação, tanto das crianças quanto de profissionais e comunidade.

Embora essas pesquisas coloquem seu foco na gestão democrática como prática para as instituições de educação infantil, não foi encontrada nenhuma que procurasse compreender as implicações da gestão democrática para a qualidade das unidades e o papel das diretoras nesse processo.

Após a busca pelos descritores abordados, foi necessário buscar as pesquisas que tratassem da interface entre gestão democrática e qualidade. Embora o foco seja a educação infantil, o filtro a partir destes descritores, no portal da CAPES, restringiu demasiadamente os resultados e, por isso, optou-se por ampliar a busca, fazendo a seleção durante a realização da leitura exploratória.

Desta forma, dos 375 artigos encontrados pela plataforma a partir da busca pelas palavras-chave “gestão democrática” e “qualidade”, foram selecionados 12 artigos que dialogam com a proposta desta pesquisa. Destes, há uma multiplicidade de enfoques, desde a gestão democrática como estratégia para resolução de conflitos, relações público-privado na educação, além dos que tratam da qualidade voltada ao desempenho dos estudantes.

Outros artigos apresentam a discussão sobre a qualidade em primeiro plano, apresentando políticas de avaliação institucional e avaliação de contexto na educação infantil. Dois artigos tratam no papel dos conselhos – escolares ou municipais – na busca por canais de legitimação da participação, entendendo que este processo é fundamental para a construção de espaços educativos de qualidade.

Há ainda os estudos que buscam evidenciar a gestão democrática como princípio para qualidade social da educação (BARBOSA; SILVA; CORRÊA, 2016; PASSADOR; SALVETTI, 2013; SARMENTO; MENEGAT, 2020). Esses artigos trazem contribuições teóricas importantes sobre o princípio da gestão democrática como elemento que trará maior qualidade para as escolas.

Ainda assim, percebeu-se uma carência de pesquisas que foquem a temática da gestão democrática na educação infantil, especialmente, vinculada a discussão da gestão democrática como elemento de qualidade.

Para trilhar o caminho de pesquisa proposto, este trabalho se organiza em três capítulos. No primeiro capítulo é apresentada uma discussão conceitual sobre política, poder e democracia, tomando como base autores como Marx Weber, Hannah Arendt, Norberto Bobbio, entre outros. A seguir são abordadas as questões conceituais sobre a gestão escolar, compreendida como específica e diferente das outras formas de gestão, a gestão democrática nas instituições educativas e a legislação que vem tratando este princípio, trazendo a questão da forma de escolha das diretoras como elemento importante de democratização.

O segundo capítulo trata da gestão nas instituições de educação infantil, evidenciando as especificidades que concernem à gestão desta etapa da educação.

Para tanto, aborda historicamente a educação infantil no Brasil, trazendo ainda o percurso da primeira etapa da educação básica no município de Curitiba, que é onde se desenvolve esta pesquisa. Neste capítulo também é abordada a questão da qualidade para as instituições de educação infantil.

O terceiro capítulo procura apresentar os elementos que respondem ao problema de pesquisa proposto, a partir da compreensão das concepções e percepções das diretoras sobre o princípio constitucional da gestão democrática e qual relação é possível estabelecer entre ela e a qualidade das instituições de educação infantil. Por fim, são apresentadas as conclusões.

## 1 DEMOCRACIA, GESTÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

Este capítulo inicia apresentando as questões teóricas que embasam a presente pesquisa, a partir de uma abordagem conceitual sobre democracia, política, e poder, compreendendo estes conceitos como fundamentais para tratar a gestão escolar, especialmente a partir do princípio constitucional da gestão democrática. Para tanto, são tomados como referenciais neste diálogo autores como Arendt (2007), Bobbio (2007), Paro (1992, 2001, 2002, 2007, 2009, 2010), Weber (2004, 2007), Souza (2006, 2007, 2009, 2019), Lima (2018), entre outros.

Na sequência, faz abordagem da gestão escolar – compreendida como a gestão das instituições educativas – marcando-a como específica e diferente da gestão de outras instituições e organizações. Também a gestão democrática, como princípio da gestão das escolas brasileiras é abordada conceitual, legal e historicamente, marcando sua importância no campo educacional.

Finalmente este capítulo apresenta a função da direção das instituições educativas, compreendendo as singularidades de sua ação e o papel político-pedagógico das diretoras no âmbito das escolas, reafirmando que, mesmo que sua função seja primariamente política, ela se desenvolve em um ambiente estritamente pedagógico, o que trará especificidades ao seu trabalho (PARO, 2010).

O propósito deste capítulo, como um capítulo inicial, é o de situar os conceitos e autores que serão tomados como basais nesta discussão, permitindo a construção de um percurso de pesquisa.

### 1.1 DEMOCRACIA, POLÍTICA E PODER: CONCEITOS INICIAIS

A compreensão da política como um movimento humano e social dos mais sofisticados assenta-se nos escritos de Arendt (2007). Para ela, há três atividades humanas fundamentais: o labor, o trabalho e a ação. Enquanto as duas primeiras estão relacionadas à própria existência e sobrevivência do indivíduo a partir da manipulação e alteração das coisas materiais, Arendt posiciona a ação como única das três atividades que se desenvolve sem a necessidade de mediação da matéria e, neste sentido, pode-se compreender tal atividade como a mais complexa e sofisticada das três. A ação está condicionada à presença de outros humanos para que possa se

desenvolver e, neste sentido, a filósofa faz a defesa de que o ser humano se constitui na sua humanidade a partir da relação com outros humanos, ou dito de outra forma, o que constitui a humanidade do humano é seu caráter social.

Neste conceito, a política se desenvolve justamente pela condição social dos seres humanos, pela sua pluralidade. Afinal, “a pluralidade é condição da ação humana pelo fato de sermos todos os mesmos, isto é, humanos, sem que ninguém seja exatamente igual a qualquer pessoa que tenha existido, exista ou venha a existir” (ARENDDT, 2007, p. 16).

A autora posiciona, então, a política como equivalente a condição social do ser humano. Todavia, a atividade política se desenvolve unicamente na esfera pública<sup>6</sup>, nunca na privada, e tem como meio fundamental, a palavra, como contrária à violência. Para ilustrar a importância do discurso, tomam-se as palavras da filósofa ao descrever o desenvolvimento da *polis*<sup>7</sup>, na Grécia antiga. Arendt sublinha:

O pensamento era secundário no discurso; mas o discurso e a ação eram tidos com coevos e coiguais, da mesma categoria e da mesma espécie; e isto originalmente significava não apenas que quase todas as ações políticas, na medida em que permanecem fora da esfera da violência, são realmente realizadas por meio das palavras, porém, mais fundamentalmente, que o ato de encontrar as palavras adequadas no momento certo, independente da informação ou comunicação que transmitem, constitui uma ação (ARENDDT, 2007, p. 35).

E ainda

A ênfase passou da ação para o discurso, e para o discurso como meio de persuasão não como forma especificamente humana de responder, replicar e enfrentar o que acontece ou o que é feito. O ser político, o viver numa polis, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através da força ou da violência (Ibid).

Portanto, irá partir-se da ideia desta autora de que política é o uso da palavra como meio de persuasão, tomada, especialmente, na esfera pública.

---

<sup>6</sup> Arendt (2007), ao descrever sobre a organização social, especialmente na antiga Grécia, diferencia as esferas pública e privada da vida. Enquanto a esfera privada se refere à vida familiar, onde o poder era exercido pelo patriarca e era comum que imperasse a violência e a imposição mediante o poder instituído pela força física e moral, a esfera pública é a esfera da polis, onde as decisões são tomadas pelos cidadãos a partir da palavra.

<sup>7</sup> Polis ou cidades-estados eram os modelos de organização social na Grécia antiga. Portanto, a vida na *polis* pode ser tomada grosseiramente como sinônimo de vida em sociedade.

Weber (2007, p. 56), de forma convergente, define que política é “o conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder”.

Neste ponto, é introduzido outro elemento (fundamental) à discussão e definição da política, que é o conceito de poder. O senso comum acaba por descaracterizar tanto a política quanto o poder, situando-os como movimentos negativos *a priori*, como um ato de dominação brutal com vistas a vantagens individuais. Mas, diferente disso, poder e política não são conceitos valorativos, ou seja, não são bons ou maus *per si*. Política é a forma não violenta de disputar o poder utilizando como meio principal a palavra, o discurso, o argumento.

Poder, pela definição de Weber (2004), é a capacidade que um indivíduo tem de influenciar outro a agir conforme sua vontade. Neste conceito, o poder só existe em uma relação entre indivíduos, em uma relação social designando então que o poder é sempre social.

Para Arendt (2007), a busca pelo poder é condição humana, e Weber, de forma semelhante, afirma que a busca pelo poder é legítima. Tirando a busca pelo poder, teremos um indivíduo absolutamente sujeito a tudo. “Todo homem que se entrega à política aspira ao poder – seja porque o considere como instrumento a serviço da consecução de outros fins, ideias ou egoístas, seja porque deseje o poder pelo poder, para gozar do sentimento de prestígio que ele confere” (WEBER, 2007, p. 57).

Para tomar como princípio que a busca ou disputa por poder é condição humana, é preciso considerar a forma como se lida com o poder – conquistado ou almejado – e compreender as diferenças existentes, que podem ser marcadas pelo tempo histórico e pelos limites geográficos das sociedades instituídas.

Segundo Weber (2004), não há como dissociar a teoria do poder da teoria de Estado, entendido aqui como uma organização moderna e ocidental de Estado. Neste contexto, tomando Estado não apenas como uma entidade, mas como uma “relação de dominação de homens sobre homens” (WEBER, 1999 *apud* BIANCHI, 2014, p. 87) ou “Estado como associação política” (WEBER, 1988 *apud* BIANCHI, 2014, p. 84), as relações de dominação<sup>8</sup> também ocorrem de forma diversa.

---

<sup>8</sup> Weber (2004) descreve três tipos ideais de dominação: a dominação tradicional, a dominação carismática e a dominação racional legal. Em todas elas, há relação entre o dominador e o dominado sem uso de coação, em que o primeiro impõe sua vontade ao segundo, que o obedece, agindo como se fosse sua própria vontade.

Embora Weber, ao descrever os tipos ideais de dominação, ressalte que não se tratam de tipos puros, a organização do Estado requer meios materiais de gestão; por conseguinte, necessita constituir um aparelho burocrático por meio do seu corpo de funcionários.

Neste sentido, a burocratização, embora fosse considerada um meio indispensável à organização política do Estado moderno, uma vez que garantia a continuidade dos processos, também consistia em um entrave à liberdade política e colocavam ao autor uma questão importante de análise: de que forma seria possível transpor a burocratização ou o governo dos funcionários para um governo dos líderes políticos? Nesse contexto de excessiva burocratização destacam-se os políticos profissionais em contraposição aos políticos por vocação (SELL, 2010; 2011).

Em algum sentido, esta característica do Estado como uma organização essencialmente burocrática poderia ser contraposta a ideia de um Estado democrático, como se a burocracia fosse tomada somente como elemento negativo que reduz a eficiência de qualquer instituição. Todavia, embora a burocracia não seja uma característica exclusiva do Estado democrático, este não existe sem sua presença. Dito de outra forma, toda democracia pressupõe burocracia, mas o contrário não é verdadeiro. A burocracia é a pressuposição de regras, a organização em si, da qual a democracia é dependente.

Outra característica fundamental do Estado para Weber (2007) é que este é o único que detém o uso legítimo da força ou da violência.

O Estado consiste em uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, da violência considerada como legítima). O Estado só pode existir, portanto, sob a condição de que os homens dominados se submetem à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores (WEBER, 2007, p. 57).

Dito de outra forma, para Weber o que constitui o Estado moderno são essas duas características fundamentais: o uso legítimo da violência e a necessidade de um corpo burocrático, ou seja, o Estado é instituído por regras.

Este diálogo entre Weber e Arendt também pode ser tomado em relação as suas contribuições para conceituar a democracia.



Segundo Sell (2011), Weber entende a democracia plebiscitária<sup>9</sup> como organização política e define que “em si mesma, (a democracia) significa simplesmente que não existe nenhuma disparidade formal de direitos políticos entre as diversas classes da população” (WEBER, 1993 apud SELL, 2011, p. 143).

Embora Weber inicialmente tivesse posição voltada à defesa da democracia parlamentar, com textos publicados em 1917 e 1918, os acontecimentos históricos e políticos na Alemanha, com o fim da monarquia impuseram ao sociólogo uma revisão de sua posição, que passou a considerar como fundamental a participação do povo na escolha direta de seus representantes. A partir daí Weber deixa claro qual a ideia de democracia que entende como a forma indicada: a plebiscitária, ou seja, a forma em que todos têm direito de escolha direta pelo voto, independentemente de sua posição social.

Esta marca é importante na obra do autor, pois o tempo histórico que vivia após a primeira guerra, quando os principais países da Europa e os Estados Unidos apresentavam formas variadas de organização política e a própria Alemanha estruturava mudanças, Weber iniciou sua defesa sobre “a necessidade da eleição popular do líder da nação” (SELL, 2011, p. 143).

A mudança de posicionamento de Weber, marcando sua defesa pela democracia plebiscitária como forma de organização política também revê o problema da burocratização e da liderança, uma vez que “Agora é o Presidente e não mais o Parlamento a força capaz de impor o político (carisma) sobre a administração (burocracia)” (SELL, 2010, p. 142).

Ainda, conforme Sell (2011), em Conferência proferida em 1917, Weber tomaria a democracia como uma forma de dominação em complementação com as outras três já destacas por ele, uma vez que “sua própria legitimidade deriva da vontade dos dominados” (WEBER, 2009 apud SELL, 2011, p. 144). Seria uma reavaliação da dominação carismática que, em princípio, na teoria de Weber, tinha um caráter autoritário em que os dominados seguem a partir das qualidades do dominador, e, em sua forma democrática este poder viria dos dominados, invertendo a lógica da dominação. Este autor ainda destaca que o centro da análise de Weber é

---

<sup>9</sup> Sell (2011) esclarece que Weber delimitou dois tipos de democracia, a plebiscitária e a parlamentar e definiu uma em oposição à outra. A democracia plebiscitária considera que, “apesar da existência do parlamento, existe um vínculo direto entre povo e líder” (p.150). Já na democracia parlamentar, não havia este vínculo direto e o líder “estava submetido ao controle do órgão parlamentar” (p.149).

a liderança política, embora suas ideias “não se fundiram a ponto de se condensarem na ideia de uma democracia com liderança” (Ibid, p. 141).

Também Arendt faz análise da democracia sob sua perspectiva enquanto organização política e social. Frateschi (2016, p. 39) aponta a visão da filósofa de que “a democracia se constrói com procedimentos e instituições condizentes com o direito à participação”.

Esta ideia de participação de forma mais direta apontada por Arendt traz a atuação dos conselhos<sup>10</sup> como organizações capazes de favorecer a “ampliação da participação política e da construção de uma cultura efetivamente democrática e plural” (FRATESCHI, 2016, p. 31). A atuação dos conselhos, como alternativa política à organização democrática representativa, criticada por Arendt, possibilitaria uma nova organização que “permitisse a cada membro da sociedade igualitária se tornar um ‘participante’ nos assuntos públicos” (ARENDR, 2011 apud FRATESCHI, 2016, p. 31).

Neste contexto, critica a organização democrática centrada nos partidos políticos, que acabam por formar políticos profissionais e afastar os cidadãos da possibilidade de participação. Assim como Weber, esta autora faz uma análise crítica da organização social que forma alguns habilitados para participar da vida política e dos processos decisórios, os políticos profissionais, que em nome de parte da população acabam por excluir a massa da possibilidade da participação. Aponta também a representatividade no contexto dos partidos políticos como elemento negativo que impacta a organização democrática e relega a participação da maioria da população ao momento do voto, destacando que: “as cabines em que depositamos as células são, sem sombra de dúvida, muito pequenas, pois só tem lugar para um” (ARENDR, 1973 apud FRATESCHI, 2016, p. 32).

Embora a autora reforce em diversos momentos que a intenção de Arendt não fosse propor um novo modelo de organização política, destaca a importância para ela de fortalecimento da democracia a partir do posicionamento em favor da valorização do espaço de participação popular. Ainda assim, mesmo que os conselhos sejam apresentados como alternativa para aproximar as pessoas dos processos de decisão,

---

<sup>10</sup> Segundo Frateschi (2016), Arendt se apoia nos Conselhos Revolucionários para analisar a participação política da sociedade e da “perda moderna de liberdade” (p.30). A autora ressalta que a intenção da filósofa nunca foi de propor o modelo dos conselhos como alternativa a democracia representativa apoiada no sistema de partidos políticos ou o sufrágio universal. Arendt aborda, tão somente a análise da liberdade política e da possibilidade de participação social.

não podem ser apontados como lugar de participação plena, pois compreende que nem todos estão dispostos a se envolver com a vida política. Desta forma, ainda há, mesmo nos conselhos, a realidade de alguns eleitos representando as vozes de outros; no caso dos conselhos, porém, a escolha parte dos próprios representados que são selecionados por critérios estritamente políticos, e não por critérios econômicos ou sociais. Ressalta também que nesses casos a ausência de participação não é um problema, desde que os indivíduos que queiram participar da política não sejam impedidos ou impossibilitados de fazê-lo.

Arendt também se deteve a estabelecer o *ethos* democrático, que tem como elemento fundamental, além da ampliação da participação política, a disposição para o debate.

A visão desses dois importantes teóricos sobre a localização da importância da política e do poder na organização social, compreendendo a democracia como uma forma mais justa para tal organização, encontra diálogo também em Bobbio e sua reflexão sobre a democracia. Este autor, porém, faz esta discussão de forma parametrizada pelas demais formas de organização política e social, o que permite olhar também para as fragilidades da democracia.

Para Bobbio (2007) não é possível definir o conceito da democracia, como forma de governo, sem contrapô-lo com as demais formas: “ele não pode ser compreendido em sua natureza específica senão em relação aos demais conceitos dos sistemas dos quais delimita a extensão e é por ele delimitado” (p. 135). Todavia, a intenção desta pesquisa não é a análise em si das diversas formas de governo, senão tomar os conceitos que melhor explicam a relação entre a democracia e a educação, abordada como uma forma de gestão, mas não somente.

Ao analisar a democracia como uma forma de governo antagonizada, especialmente pela ditadura, Bobbio (2007) faz um movimento interessante ao demonstrar não somente suas vantagens sobre as demais formas de governo, mas também suas fragilidades. Para sua análise, utiliza autores da filosofia clássica e moderna. Ressalta que é preciso considerar que historicamente o conceito de democracia foi definido considerando três usos, que embora sejam distintos, entrecruzam-se: o uso descritivo, o uso prescritivo e o uso histórico.

O uso descritivo define que a democracia “é a forma de governo na qual o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, ou por muitos” (p.137). Esta definição trata da democracia em oposição as demais pelo número de pessoas que

detém ou participam do poder. No caso da monarquia e da aristocracia, o poder está concentrado na mão de um ou de alguns poucos. Outro fator diferencial entre essas três formas de governo versa sobre quem faz as leis e para quem elas se destinam. No caso da democracia, quem faz as leis também está sujeito a elas, enquanto nas demais formas autocráticas (monarquia e aristocracia), o sujeito ou grupo que faz as leis não está sob seu julgo.

O uso prescritivo determina que “a democracia pode ser considerada, como de resto todas as demais formas de governo, com sinal positivo ou negativo” (p.139). Como característica positiva, conforme define o autor, está o fato de que a democracia seria um governo do povo, portanto, uma forma de governo em que os próprios governados definem a organização da sociedade. Também na democracia, ao contrário das formas autocráticas, o governante precisa prestar contas de suas ações, que de toda forma, são tomadas coletivamente. Os textos que criticam a democracia o fazem por considerar que o povo não tem capacidade para tomar decisões. Também argumentam que, o povo despreparado, quando alimentado pelo poder, estaria mais suscetível à corrupção.

O autor ainda expõe a forma como Platão e Aristóteles enxergariam a democracia, evidenciando-se como seus mais antigos críticos. Para esses filósofos, a democracia não seria o governo do povo, mas o governo dos pobres sobre os ricos – vez que a democracia é o governo da maioria e os pobres são sempre mais numerosos. Argumentam então que tal arranjo traria um destino perigoso à sociedade, pois imporiam uma organização sem respeito as hierarquias.

Bobbio faz ainda outra provocação, pois não se trata de saber se a democracia é boa ou ruim a priori, mas “qual é a sua colocação num ordenamento axiológico (isso é, segundo o valor) das constituições” (BOBBIO, 2007, p. 142). Nesta seara, caberia responder se a democracia é a melhor ou pior forma dentre as formas boas ou se é a melhor ou pior entre as formas más. O autor explica de que forma Hobbes compreende que a democracia estaria mais exposta a prática da corrupção:

Os inconvenientes do poder quando exercido pelo povo consistem numa maior corrupção – pois numa democracia de cidadãos famélicos, que devem ser satisfeitos pelos dirigentes do povo, são em maior número – e numa menor segurança, causada pela proteção que os demagogos são forçados a conceder a seus sustentadores, maior corrupção e menor segurança estas que não são compensadas por uma maior liberdade (BOBBIO, 2007, p. 144).

Para Bobbio, a visão de Hobbes está circunscrita por sua visão do objetivo último do Estado, que seria o de garantir a paz e a ordem social. Os pensadores defensores da democracia (cita Spinoza e Rousseau), definem que o fim último do Estado é a liberdade. Esta feita, para defensores e críticos da democracia, há que se considerar que discutem a questão olhando sempre por perspectivas antagônicas.

Por fim, o uso histórico posiciona a democracia dentro de um ciclo de formas de governo que se sucedem ou em razão do fracasso da forma anterior, ou em razão de sua evolução.

Dallmayr (2001) faz uma ponderação em relação a análise da democracia correlacionada as demais formas de organização política e de governo: “A democracia não é apenas uma opção de regime dentre outras igualmente disponíveis em todos os momentos e lugares, mas mais propriamente se constitui como uma resposta a desafios e aspirações históricos” (Ibid, p.13).

Porém, para além da democracia com forma de governo, destacada até aqui, é preciso tomar a democracia como forma de organização social<sup>11</sup>. Esta, como característica central, determina que todas as pessoas estão sujeitas aos mesmos direitos e deveres dentro da sociedade, convergindo então com as ideias de liberdade, justiça e cidadania. Portanto, mais do que definir a participação em determinados aspectos da vida em sociedade, é importante ampliar os espaços de participação:

Hoje, quem deseje ter um indicador do desenvolvimento democrático de um país deve considerar não mais o número de pessoas que têm direito de votar, mas o número de instâncias diversas daquelas tradicionalmente políticas nas quais se exerce o direito de voto. Em outros termos, quem deseja dar um juízo sobre o desenvolvimento da democracia num dado país deve pôr-se não mais a pergunta “Quem vota?”, mas “Onde se vota?” (BOBBIO, 2007, p. 157)

Democracia, portanto, como dito anteriormente, pressupõe regras formais que precisam ser cumpridas. Nesse caso, a democracia, para funcionar plenamente, depende da burocracia, pois ela garantirá a normatização, portanto, a transparência e a publicidade dos processos. No caso de um desenvolvimento excessivo da burocracia, denominado por Lima (2013 apud 2012) como *hiperburocracia*, não

---

<sup>11</sup> Bobbio (2007) trata esta distinção entre a democracia como forma de governo da democracia tratada como elemento de justiça social, denominando-as, respectivamente, como democracia formal e democracia substancial. Para ele “uma democracia perfeita deveria ser ao mesmo tempo formal e substancial” (p. 158)

haverá como resultado uma maior democracia, podendo inclusive resultar no inverso, pois nem toda burocracia está condicionada ao respeito à ordem democrática.

A questão da linha tênue que dispõe a burocracia como elemento necessário à democracia ou o problema do excesso de burocracia como elemento que impacta negativamente para ela também é abordada por Weber e Arendt.

Todavia, para transcender da democracia como organização de governo e aproximá-la da democracia como processo social, empresta-se novamente as palavras de Bobbio (2007):

O processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea não ocorre apenas através da integração da democracia representativa com a democracia direta, mas também, e sobretudo, através da extensão da democratização – entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo – a corpos diferentes daqueles propriamente políticos. Em termos sintéticos, pode-se dizer que, se hoje se deve falar de um desenvolvimento da democracia, ela consiste não tanto como erroneamente muitas vezes se diz, na substituição da democracia representativa pela democracia direta(...), mas na passagem da democracia na esfera política, isto é, na esfera em que o indivíduo é considerado como cidadão, para a democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de seu status[...] (p. 155, 156)

Finalmente, a partir desses conceitos de democracia como forma de governo ou como organização justa de sociedade, chega-se à democracia na educação e, especialmente, como forma princípio para a gestão da educação.

## 1.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO

A gestão democrática da educação foi definida como princípio a partir da CF/88 e, a partir dela, determinada também pela LDBEN e pelos dois PNE aprovados desde então.

Tomar então a gestão democrática como princípio significa asseverar que toda a educação básica se fundamenta nela e, por esta razão, é mister determinar como será entendida e efetivada – quais são seus dispositivos e conceitos. Até então, procurou-se embasar esta discussão em autores importantes, emprestados das ciências sociais e políticas para a discussão da educação e que, sem sombra de dúvida, fundamentam este debate. Agora, porém, se buscará estabelecer o diálogo

entre estes autores e as delimitações do recorte de um campo social, que é a educação.

Nenhuma forma de gestão é neutra, mas essencialmente carregada de princípios:

a gestão escolar pode ser compreendida como um processo político, de disputa de poder, explicitamente ou não, através do qual as pessoas que agem na/sobre a escola pautam-se predominantemente pelos seus próprios olhares e interesses acerca de todos os passos desse processo, com vistas a garantir que as suas formas de compreender a instituição e os seus objetivos prevaleçam sobre os dos demais sujeitos, ao ponto de, na medida do possível, levar os demais sujeitos a agirem como elas pretendem (SOUZA, 2007, p. 128).

Por esta razão, compreender os processos e atuar na defesa da gestão democrática requer posicionar a sua construção conceitual, pois ainda que haja uma multiplicidade de mecanismos que podem imprimir uma máscara democrática às instituições, ou como definido por Souza (2019, p. 273), ainda que as instituições tenham as “condições para gestão democrática”, seu desenvolvimento, verdadeiramente como prática social dependerá das relações estabelecidas de forma dialógica, participativa e inclusiva.

As escolhas feitas em cada nível devem ser democráticas, a consequência da prática política democrática. Mas cada nível deve também apoiar práticas democráticas em níveis mais locais, garantindo que esses tomem decisões importantes e sejam apoiados ao fazê-lo – em outras palavras, criando *espaços democráticos* e condições para práticas democráticas ativas (MOSS, 2009, p. 421).

Porém, o desejo expresso pela literatura a partir da discussão da democracia enquanto conceito teórico choca-se com seu entendimento enquanto materialização de políticas para as escolas públicas. Como exemplo, estão as políticas gerencialistas<sup>12</sup>. Sob o pretexto de trazer autonomia, estas políticas visam a uma individualização das escolas e impõem sobre elas, de forma particular, o peso da

---

<sup>12</sup> Bastante difundidas no Brasil a partir da década de 90 e, especialmente, durante o governo Fernando Henrique Cardoso e sua Reforma do Estado, o gerencialismo propunha uma administração pública nos moldes da administração privada tipicamente capitalista, com foco essencialmente em “fazer mais com menos”, ou seja, uma maior eficiência e eficácia da máquina pública. Na educação, suas principais marcas foram as diversas formas de privatização, vistas primeiramente no ensino superior, mas espalhando-se para a educação básica principalmente através de compras de sistemas privados, que incluíam formação de profissionais, materiais e apoio didáticos, além de uma pseudo autonomia (SCAFF, 2017).



responsabilidade integral pelo sucesso ou fracasso da educação. Transveste-se de descentralização, quando na verdade o poder central, neste caso materializado pela União, baliza as ações das instituições e sistemas, a partir de mecanismos de controle. Entre estes mecanismos, estão as avaliações de larga escala.

A descentralização proposta como solução política para maior democratização, inclusive da educação, formou-se a partir de ampliação da participação e da regionalização do atendimento às necessidades locais diversas. A ideia da descentralização surge a partir do afastamento do centro, entendido como o Estado, em direção às partes. Se este é de fato um movimento necessário, como efeito colateral o que se observa é um resultado caracterizado na realidade como desconcentração, uma vez que as decisões não são descentralizadas, mas apenas a execução das políticas (CASSASSUS, 1990).

Assim, a desconcentração refletiria um movimento "de cima para baixo" e a descentralização um movimento "de baixo para cima". Nesta perspectiva, salvo poucas exceções, hoje praticamente todos os processos de descentralização educacional, na América Latina, são processos de desconcentração. (Ibid, p. 17)

O movimento de descentralização (ou desconcentração, conforme o conceito que se tome), que foi percebido em toda a América Latina surge como uma possibilidade de solução para os problemas da educação, mas na realidade funciona muito mais como uma forma de desresponsabilizar o poder central imputando tal responsabilidade ao nível local. Essa desresponsabilização fica ainda mais evidente quando as demandas não surgem do nível local, mas do próprio poder central repassando a obrigação da execução, mas mantendo para si o poder de decisão, controle e avaliação. Desta forma, ao invés de verdadeiramente descentralizar, este movimento reforça o poder do centro, uma vez que este continua tendo a incumbência de tomar as decisões e aferir os resultados. Aos níveis regionais ou locais cabe o dever de garantir uma forma de realizar o determinado, mas os efeitos podem apresentar inúmeras distorções. Esta distorção está principalmente no fato de que as decisões não são tomadas em nível local. Ora, esta pseudo descentralização não é a defendida pelos teóricos que tratam da gestão democrática da educação.

Embora seja possível afirmar que ao longo da história as escolas têm funcionado sem a predisposição democrática, o que investe um indivíduo de poder sob a ótica tradicional apenas (Weber, 2004), a democracia, como definida nesta



pesquisa, é método, que deve impregnar todas as cadeias da educação (Souza, 2009). Desta forma, o que se pretende sustentar a partir deste texto, é que a democracia, não é somente uma possibilidade ao fazer educação. Mais do que isso, democracia é princípio constitucional e moral, mas é também método democrático e meta para a educação. Assim, gestão democrática não é uma das formas de fazer gestão escolar, senão a única forma possível para produzir educação plena.

A materialização da democracia nas instituições de educação pressupõe ainda alguns mecanismos que visam garantir os espaços de participação, determinados pela legislação, e que são descritos por Souza (2019) entre as condições que possibilitam a efetivação da gestão democrática, ainda que este mesmo autor afirme que somente a existência desses mecanismos não garante democracia. Dentre os mecanismos descritos está a “existência e o funcionamento dos conselhos escolares” (Ibid, p. 272). Destaca-se que não somente a existência do conselho, mas sua forma de funcionamento, os espaços de participação que ele possibilita e a diversidade de debates que permite são fundamentais. A existência de um conselho, por si só, assim como os demais mecanismos, não tem condição de garantir a efetivação da gestão democrática nas instituições educativas, mas constitui-se como instrumento importante dentre os que definem a gestão democrática, quando efetivo também na sua ação. Talvez por isso a importância de estarem disciplinados pelos marcos legais, prevendo a necessidade de investimento das instituições não só na existência de tais mecanismos, mas também que sejam espaços efetivos de participação social.

As unidades escolares necessitam ainda fortalecer suas instâncias de democracia coletiva, seja pelo aprimoramento das formas de funcionar dos conselhos escolares, seja pela reestruturação ou criação de novos espaços, como grêmios estudantis ou plenárias escolares, envolvendo todos os alunos pais/mães, funcionários e professores. (GIL, 2016, p. 140)

Na prática, um conselho democrático é ao mesmo tempo fruto de relações democráticas e instrumento destas mesmas relações, numa correlação dialógica. Em outras palavras, uma escola com relações democráticas terá, necessariamente, um conselho ativo, com espaço de participação e relações horizontalizadas, e uma escola que tenha um conselho com estas mesmas características resultará em uma escola com relações potencialmente mais democráticas.

Estas relações estão intimamente imbricadas, possivelmente porque a democracia, embora seja tratada como fim, como objetivo, é também caminho e método (SOUZA, 2009; 2019) indicando que as práticas pedagógicas são sociais e políticas e devem ser vivenciadas por todos os agentes no cotidiano escolar. Nesse sentido, a contribuição da escola é a de desenvolver um projeto de educação comprometido como o desenvolvimento de capacidades que permitam intervir na realidade para transformá-la.

Destaca-se que, mais importante que o espaço de voto ou representatividade que os conselhos escolares abrem aos membros da comunidade escolar, está o espaço da participação, do debate e da publicização das ações da instituição. Neste sentido, é necessário transcender a leitura simplista da democracia centrada na lógica da vontade da maioria, uma vez que a maioria pode revelar

tomadas de decisão em procedimentos que podem ser mais a expressão da violência do que da democracia, uma vez que a maioria, mesmo que fluida, quando ciente do controle que possui sobre as decisões, dificilmente abre mão de suas posições, mesmo tendo frágeis argumentos para mantê-las, pois tem, neste caso, o principal argumento: a força (SOUZA, 2009, p. 125).

Uma prática democrática, em uma escola democrática atende a minoria e também os já marginalizados pela sociedade, com o intuito de garantir que sejam incluídos e tenham seus direitos garantidos, afinal “não há democracia sem o respeito aos interesses da maioria, mas tampouco sem o respeito aos direitos das minorias” (Ibid, p. 131).

Como efeito, uma sociedade em que a prática democrática seja realidade, o sistema escolar e a própria escola será grande reflexo dessa prática, mas em uma sociedade em que a democracia seja reduzida à eleição de dirigentes, por exemplo, mas que na realidade seja ditatorial quando essas dirigentes eleitas agem de forma distinta e não direcionada à população, a democracia estará longe de atingir sua materialização.

Não é possível combinar gestão democrática com imposição de processos; somente será possível desenvolvê-la se entenderem-se, todos, como parte desse processo: participação é palavra e conceito chave neste movimento (LIMA, 2018; SOUZA, 2009; 2019). Portanto, a possibilidade de participação é condição primeira para a concretização dos movimentos democráticos, quer seja na sociedade em sua forma ampliada, quer seja nas instituições sociais, dentre elas, as educativas.

Ainda que seja possível afirmar que somente a participação não se traduz em democracia, tampouco será possível buscá-la onde não há espaço para participação, diálogo e relações horizontalizadas, pois sem esses movimentos a democracia não se efetiva (SOUZA, 2019). Claro que estes não são conceitos equivalentes ou sinônimos, mas são sim interdependentes; ocorrem em sintonia: “É certo que não parece haver democracia sem a participação das pessoas na gestão da coisa pública” (SOUZA 2009, p. 133).

É preciso destacar que a motivação para participação e envolvimento deve ser fomentada, pois se trata de uma prática cultural, e não natural. Não basta abrir espaço para que a comunidade escolar faça parte das decisões, é fundamental que esta participação seja provocada, desejada e buscada a cada ação. Trata-se de construir uma cultura democrática que ainda não faz parte da sociedade, e esta é uma das atribuições da escola. E neste aspecto, os conselhos escolares, tomados como estratégia isolada ou somente como obrigação legal, nunca serão suficientes:

Se existe toda uma filosofia de diálogo e de participação nas decisões, o conselho é apenas mais um dos instrumentos de democratização; por isso, a vontade democrática deve anteceder-lo e guiar-lhe as ações como deve guiar todas as demais medidas dentro da escola e na relação desta com a comunidade (PARO, 2001, p. 82).

Fundamentalmente é preciso compreender e defender que a busca pela democracia é processo, portanto, não tem fim. Não há um ponto a se chegar que subtenda a inércia dos sujeitos envolvidos, pois mesmo uma instituição ou sociedade que compreenda processos democráticos em suas ações deverá cuidar-se em se manter a participação, as discussões e as disputas sob o risco de perder posições tidas como instituídas. Parece que a democracia é instituída de uma sensibilidade que exige uma vigilância constante, pois há sempre a tentação da centralização do poder à espreita.

Em seguida, a compreensão de que a democracia e a participação não são inerentes a uma sociedade ou comunidade é condição para entender que é preciso haver planejamento de ações voltadas a esta participação; trazer uma comunidade à participação requer a disponibilidade em realizar formação desta comunidade, incentivando e fomentando a participação para construção da consciência democrática, pois “a participação não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico de construção coletiva” (PARO, 1992, p. 262).

Considerar o caráter democrático nas relações escolares é entender que a democracia é um processo político. Como tal, é marcada pela disputa de poder e, neste processo, há conflitos; a busca pelos consensos não os excluem. Por esta razão, os conselhos constituídos apenas em razão de sua exigência legal serão um instrumento cartorário (NUNES, 1999 apud SOUZA, 2009) em função de atestar as decisões da diretora, porém quando se efetivam como espaço de participação e gestão democrática, revelam os conflitos existentes na instituição educativa e potencializam o diálogo na lida com aqueles conflitos.

Os conflitos nascem na divergência; divergência de ideias, de posicionamento, de conhecimentos, de funções, dentre tantas outras que poderiam ser destacadas aqui. É possível prever então que, quanto mais diversa a escola, maiores os conflitos que irão se manifestar em seu interior, quando há espaço para que tais manifestações sejam reveladas. Portanto, escolas de educação infantil que comportam profissionais diversos em sua formação, função e salário e que, para além desses profissionais, contam ainda com as famílias participando muito mais deste espaço, dada a natureza e objetivo de sua constituição, podem revelar esses conflitos de forma ainda mais flagrante.

Culturalmente as divergências e conflitos são compreendidos como fenômenos efetivamente negativos, que devem ser evitados. Porém, sempre que uma realidade presente é velada, o problema não revelado permanece sem solução. Então é fundamental transcender a crença do consenso desejado *versus* o conflito abominado, pois em um processo democrático os conflitos são não só inevitáveis, mas, mais que isso, necessários. Paro descreve a importância desses espaços: “O conselho de escola costuma fazer explicitarem-se os conflitos que já existem latentes em outros espaços, mas isso é mais uma qualidade do que um defeito, pois apenas se explicitando é que os conflitos têm condições de serem resolvidos” (PARO, 2001, p. 82).

E ainda,

Na perspectiva de uma participação dos diversos grupos na gestão da escola parece que não se trata de ignorar ou minimizar a importância desses conflitos, mas de levar em conta sua existência, bem como suas causas e suas implicações na busca de objetivos coletivos de mais longo alcance como efetivo oferecimento de ensino de boa qualidade para a população (PARO, 1992, p. 264).

No contexto da participação dos diversos agentes que compõe o espaço público, a escola é evidenciada também como espaço público. A valorização do debate enquanto condição basilar para a democracia, encontra confluência nos escritos de Young (2001) sobre a democracia deliberativa. Este conceito se desenvolve a partir da ideia de que todos os participantes da política devem discutir e argumentar a fim de buscar o consenso a partir da apresentação dos diversos pontos de vista. Para que o espaço de participação seja assegurado,

os participantes devem ser livres e iguais. Cada um deve ter oportunidade igual para apresentar propostas e para criticar, e devem estar livres de qualquer dominação ao expressar-se. Ninguém deve estar em posição que permita ameaçar ou coagir outros a aceitar ou rejeitar determinada proposta (YOUNG, 2001, p. 369).

A própria autora argumenta sobre a dificuldade em eliminar as diferenças existentes para que todos os participantes tenham igual possibilidade de participação e rejeita a definição que a eliminação das desigualdades econômicas ou políticas trariam essa igualdade. Apresenta a diferença cultural como importante elemento impeditivo para que todos sejam “livres e iguais”. Dentre as diferenças culturais existentes, a autora destaca as questões de gênero e raça/cor como elementos que histórica e socialmente trazem legitimidade a discursos e argumentos de alguns em detrimento a outros. Se não é difícil compreender o quanto tais desigualdades afetam os espaços participativos na vida política e social de maneira ampla, de forma equivalente, tais diferenças se impõem no recorte político e social da escola. No caso das escolas de educação infantil, que traz carregada na sua história a marca assistencialista, estas diferenças culturais podem ser destacadas entre os diferentes segmentos que compõe o conselho escolar e, como resultado, o espaço deliberativo será reduzido.

Transcender essas diferenças pode não só não ser algo difícil, como requer cuidado. Young descreve o problema com a unidade, tida como elemento enfraquecedor e empobrecedor da sociedade e apresenta a “diferença como recurso” (Ibid, p.376). Para ela, alguma unidade é necessária, mas seria ela própria quem caracteriza um grupo social. No caso da escola, a unidade estaria presente no fato de que todos estão ligados pelo elo da própria instituição e de seu objetivo primordial, que é a educação de qualidade socialmente referenciada para todos que dela participam. O processo comunicativo democrático ensejado pela argumentação dos

participantes da política, neste caso ilustrados como a comunidade escolar por meio de sua representação no conselho escolar, elevariam as percepções individuais de cada um que poderiam, a partir da argumentação do outro, e sob regras claras de respeito mútuo, ampliar sua própria visão, alterando seus posicionamentos não necessariamente em favor do posicionamento alheio, mas na construção de uma terceira hipótese, a partir da argumentação dos demais.

Embora se compreenda que a busca por ambientes democráticos é um objetivo extenso de todos que buscam escolas democráticas e, mais do que isso, uma sociedade democrática, a vontade individual não parece ser suficientemente forte para alterar o quadro vigente e é a legislação o mecanismo a assegurar algumas transformações. Assim, a forma como as políticas vêm tratando este assunto direciona a ação das instituições e da sociedade.

As políticas públicas que determinam a gestão democrática nas instituições educacionais apontam alguns caminhos. Por esta razão, para compreender o papel da democracia na gestão e nas relações que ocorrem no interior das instituições educativas, é fundamental compreender o lugar que ocupa na organização da educação brasileira, o que requer o olhar para a legislação, ponto que será aprofundado na próxima seção.

### 1.2.1 Notas sobre a gestão democrática na legislação brasileira

No Brasil, a constituição de 1824 já apresentava alguma menção sobre a instrução primária, porém a responsabilidade legislativa centralizava o poder na coroa (VERONESE; VIEIRA, 2003), ainda que o estado não fosse tido como responsável primeiro pela educação, sendo ela obrigação da igreja e da família. Portanto, pode-se afirmar que a legislação demonstrou preocupação com a democratização do acesso à educação pela primeira vez na Constituição Federal de 1934 (DRABACH, 2016).

Esta constituição, embora tenha tido um curto período de vigência (substituída pela CF/37), definiu princípios importantes para a educação nacional, que ainda são presentes na organização da oferta da educação pública nacional, quais sejam: universalidade da educação, obrigatoriedade do ensino (naquele momento, concentrado no ensino primário), liberdade de ensino, estabilidade dos professores,

remuneração docente, liberdade de cátedra, vinculação orçamentária, provimento dos professores por concurso e vitaliciedade do cargo dos professores (SAVIANI, 2013).

Porém, naquele momento, considerando a realidade política com a instauração do Estado Novo, a democratização da educação não passou da intencionalidade. O acesso não foi democratizado, como descrevia a lei e as inovações da Escola Nova ficaram restritas aos grupos majoritários, às elites, reforçando as diferenças já existentes (CURY, 2013).

Numa segunda tentativa, a partir da primeira Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional, a LDBEN nº 4.024/61, aprovada pouco antes da instituição da ditadura militar, novamente o quadro de privilégios aos envolvidos na disputa excluiu dos benefícios da lei o conjunto da população. Uma marca forte desta legislação foi a não afirmação do caráter público, o que possibilitou ao “setor privado operar com bastante liberdade na educação brasileira” (SOUZA; TAVARES, 2014, p. 271). Ainda, na reforma do texto da lei, já durante o período de ditadura, esta marca permanece. Souza e Tavares (2014) afirmam que este mesmo texto, responsável pela criação do ensino de 1º e 2º graus, embora não apresente em sua proposta a ideia da privatização de forma evidente, “expressa uma considerável gentileza do Estado para com o setor privado, na forma de eventuais amparos financeiros (Art. 45 da Lei 5692/1971), setor este que era dominado, essencialmente, àquele tempo, pelas escolas confessionais” (p. 271).

Desta forma, é possível afirmar que o principal movimento democrático na educação brasileira adveio da CF/88. A CF, fruto de construção coletiva e resultado de muitas disputas, denominada de Constituição Cidadã, instituiu os princípios da educação brasileira, descritos no Art. 206, incisos I a VIII: “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”, “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”, “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”, “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas<sup>13</sup>”, “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, “garantia de

---

<sup>13</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.



padrão de qualidade”, “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal<sup>14</sup>” (BRASIL, 1988).

Cabe o destaque de que não somente o texto da lei e sua organização, mas o processo com que a própria constituição foi discutida e disputada foi o mais democrático da história deste país e gerou, pela primeira vez, o olhar aos antes excluídos, de forma democrática (CURY, 2013).

Definir a educação pública gratuita como direito de todos é um grande avanço que foi impulsionado pelo fato de a lei definir também que o atendimento a este direito é dever do Estado<sup>15</sup>.

A constituição está calcada sobre princípios que devem reger a educação e a criação dos sistemas de ensino; tais princípios revelam a própria marca da carta magna: a cidadania. Embora a escrita e aprovação da constituição tenha se concretizado tal como ocorreu, apresentando conquistas significativas em diversas áreas, mas em especial para a democratização da educação, que é o foco desta pesquisa, também permitiu vitórias de setores privados nas disputas, conforme apontado por Saviani:

Assim, se os defensores da escola pública podem contabilizar conquistas com o texto aprovado, os ganhos dos adeptos da escola particular foram maiores. Isto porque, se os primeiros garantiram a gratuidade do ensino público em todos os níveis; o piso salarial profissional com ingresso somente mediante concurso público e regime jurídico único para o magistério da União; a gestão democrática do ensino público; a autonomia universitária; a definição da educação como direito público subjetivo e a manutenção da vinculação orçamentária com a ampliação do percentual da União, os segundos asseguraram o ensino religioso no ensino fundamental; o repasse de verbas públicas para as instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais; o apoio financeiro do Poder Público à pesquisa e extensão nas universidades particulares; a não aplicação do princípio da gestão democrática, plano de carreira, piso salarial e concursos de ingresso para o magistério das instituições particulares (SAVIANI, 2013, p. 215).

Outra determinação importante trazida pela CF foi o regime de federalização, incluindo os municípios e o Distrito Federal em regime de colaboração mútuo como forma de garantir maior democratização, uma vez que amplia a participação política e determina que entre os entes federados não há hierarquização. Embora tal fato possa

---

<sup>14</sup> Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

<sup>15</sup> Embora tenha se definido a educação como dever do Estado, a mesma constituição deu abertura para a iniciativa privada: “a abertura do ensino ao setor privado permite que se constituam instituições particulares criadas e mantidas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado” (CASTRO; DUARTE, 2008, p. 12).



ser encarado como avanço, aponta também uma face de fragilidade, uma vez que não há definição legal de como este princípio se dará em cada esfera da educação e desta forma, acaba por responsabilizar unicamente os entes federados sobre a definição de percursos e métodos para se alcançar este princípio – o que resulta em grande diversidade de resultados – pode revelar um avanço, mas por certo, também pode revelar-se como elemento de vulnerabilidade para a educação de qualidade.

Araújo (2010) descreve algumas das fragilidades da federalização da educação, a desigualdade:

A indefinição das normas de cooperação, a falta de regulamentação do regime de colaboração, em conjunto com a extrema fragmentação orçamentária da descentralização de perfil municipalista mitigam as possibilidades de melhoria das políticas de acesso e de permanência na escola, reforçam a pluralização de redes/sistemas de ensino dos entes federados com realidades socioeconômicas e políticas distintas, bem como uma capacidade técnica, orçamentária e administrativa bastante desigual, de maneira que um aluno de uma rede ou de um sistema de ensino municipal de dada região metropolitana tenha comprometido o seu direito ao acesso, à permanência e à qualidade na escola, comparado a um município vizinho (ARAÚJO, 2010, p. 237).

Neste caso, a federalização, não trouxe os resultados que foram anunciados, pois determinou aos municípios e estados responsabilidade por todo o atendimento da educação básica e a união responsabilizou-se pouco por este atendimento, especialmente no que se refere ao financiamento<sup>16</sup> (CASTRO; DUARTE, 2008). Neste caso, embora tenha papel equalizador, definido pela legislação, o aporte financeiro destinado a esta equalização é insuficiente e não permite que a União cumpra esse papel.

Apesar disso, não há dúvida de que os princípios de uma educação pública universal, obrigatória, laica e gratuita, como um dever do Estado é um marco ímpar nessa história de conquistas.

---

<sup>16</sup> “A estrutura legal no período analisado atribuía aos estados uma atuação prioritária no ensino médio e fundamental. Essa estrutura, de um lado, atribuía aos estados a corresponsabilidade pelo ensino fundamental, e, de outro, a responsabilidade quase exclusiva pelo ensino médio. Dada a enorme gama de responsabilidade para os estados conseguirem financiar toda sua rede de ensino, seria necessário reestruturá-la. Assim, a municipalização da rede municipal do ensino fundamental foi uma saída quase ‘natural’ para a manutenção da capacidade de financiamento” (CASTRO; DUARTE, 2008, p.23).

Do ponto de vista político, a Constituição não só consagrou o regime democrático, republicano e federativo como também fez uma escolha por um sistema normativo e político, plural e descentralizado, em que novos mecanismos de participação social ampliaram o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões (CURY, 2013, p. 203).

A equalização e o financiamento deste atendimento são bastante complexos e os problemas relacionados à qualidade são revelados.

A federalização que apontava possibilidade de exercício democrático tem como efeito colateral uma carência de recursos que resulta em desigualdade de condições, que passam por questões financeiras e técnicas.

Esta descentralização incidida da municipalização de boa parte do ensino fundamental resultou num grande número de municípios pequenos e com poucos recursos sem condições técnicas de gerir sua educação de forma adequada. De modo geral o que se tem como resultado novamente é o aumento da lógica do mercado frente às instituições e redes públicas, a diminuição da autonomia e a responsabilização dos diretores diante dos insucessos (SCAFF, 2017). Os efeitos de uma abertura na legislação são percebidos desde as parcerias público-privadas nas escolas até a adoção do modelo gerencialista nas instituições públicas. Todas essas práticas visam aproximar a educação pública das instituições privadas, propagandeadas como de melhor qualidade, conforme menciona Scaff:

Diferentes correntes teóricas sustentam argumentações pró ou contra o fortalecimento do Estado ou do Mercado como provedor de serviços públicos e regulador das relações sociais, políticas e econômicas. Se por um lado a teoria keynesiana propiciou o fortalecimento do papel do Estado até meados da década de 1970, o liberalismo é retomado com força após esse período, reposicionando o mercado como melhor e mais eficiente regulador das relações que se estabelecem na sociedade e modelo de eficiência na oferta de serviços à população (SCAFF, 2017, p. 145).

Neste contexto constitucional e político, a educação infantil é considerada tardiamente pelas políticas enquanto etapa da educação básica e, ainda que a promulgação da CF/88 passe a considerar a criança como sujeito de direitos inserindo-as na agenda das políticas, o financiamento demorou a chegar de fato para o atendimento educativo desta etapa.

Como efeito, a criação da primeira política de fundos<sup>17</sup> que estabelecia vinculação orçamentária para financiamento da educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1996, deixou de fora o financiamento do atendimento às crianças de educação infantil no mesmo momento em que era preconizado o aumento da oferta; desta forma, embora os municípios sejam os únicos responsáveis pela oferta desta etapa, o dinheiro não chegava até eles (MARÍN, 2018).

Estranhamente, este não foi um fator de redução de oferta para esta etapa. Gouveia e Souza (2015) explicam como, em um momento em que se desconsiderava a educação infantil para o repasse dos recursos através da política de fundos, pode-se observar um aumento no número de matrículas para esta etapa: “seja pela pressão social, seja por saídas como a ampliação da política de convênios, os municípios não reduziram sua oferta nessa etapa de ensino, mesmo não a tendo ampliado como o Plano Nacional de Educação daquele momento determinava (GOUVEIA; SOUZA, 2015, p. 54).

A ausência da educação infantil na política de fundos pressiona o estabelecimento de políticas compensatórias, normalmente adotadas em nível local de forma própria, ou dito de outro modo, cada município agia de forma distinta para resolver o problema da falta de recursos para ampliação da oferta, especialmente porque não podiam contar com o apoio da União.

Estas políticas atendem a perspectiva da necessidade em detrimento a perspectiva do direito. Neste histórico, a injeção de dinheiro público para o estabelecimento de parcerias com instituições filantrópicas é uma realidade forte no Brasil, ainda que não uma exclusividade desse país. Acaba por caracterizar-se como uma política privatista, em que o setor privado, ainda que por meio de instituições comunitárias ou filantrópicas, assumem o dever do Estado mediante seu financiamento. Como resultado, fica evidenciada a baixa qualidade do atendimento, especialmente para as crianças mais pobres (ROSSETTI-FERREIRA, 2002).

---

<sup>17</sup> A política de fundos visa garantir alguma equidade na distribuição de recursos para educação a partir do repasse dos impostos de estados e municípios ao governo federal e da redistribuição desses mesmos recursos, aos estados e municípios. Ainda assim, não tem efeito equalizador de fato, uma vez que só redistribui equitativamente dentro de cada estado. Portanto, mesmo após a redistribuição, o montante de recursos total ou proporcional às matrículas será desigual entre estados com maior ou menor arrecadação.

Posteriormente, a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 53 cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) que legisla sobre toda a educação básica, incluindo a educação infantil. É uma injeção de recursos importante para os municípios, enquanto únicos responsáveis pela oferta da primeira etapa.

Todavia, a distribuição de recursos não é equânime. Ainda que haja a previsão de complementação da União, esta é insuficiente e só alcança alguns poucos estados – os que têm menor arrecadação. Portanto, ainda que o caráter descentralizado seja uma característica do sistema de governo federalizado, em muitos aspectos resulta em uma diversidade de interpretações e encaminhamentos que podem derivar numa multiplicidade de realidades – tão múltiplas quanto os são os entes federados.

Ainda que a política de fundos preveja o apoio técnico e financeiro da União para estados e municípios, este aporte não é suficiente para suprir as demandas por abrangência e qualidade. Tal desigualdade é resultado de uma arrecadação diversa e, embora haja variação no total de matrículas de cada estado, esse repasse impacta diretamente na possibilidade de investimento para a qualificação da educação. Onde há mais dinheiro, resultado de uma maior arrecadação de impostos, haverá mais recursos para investimento em ampliação da oferta e qualidade. O inverso também é verdadeiro. Por esta razão as desigualdades em relação a possibilidade de oferta de educação básica no território brasileiro apresentam tanta disparidade.

O advento do Novo Fundeb, com a Emenda Constitucional 108/2020 que o torna política permanente e não mais transitória, e que foi regulamentado pela Lei 14.113/2020, pode modificar este quadro, tendo em vista que a participação da União no financiamento da educação básica crescerá, bem como haverá um tratamento mais adequado aos casos municipais, que são os que ofertam a educação infantil. Todavia, ainda é precoce para se fazer uma análise desta nova fase da política de fundos em tão pouco tempo de funcionamento.

Também merece especial destaque, quando é tratada a questão da gestão democrática a LDBEN, que define no Art.3º, inciso VIII: “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996).

A LDBEN aponta mais detalhamentos em relação a gestão democrática, conforme já anunciava a CF e indica mecanismos básicos para a gestão democrática da educação no Art.14:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Sendo a gestão democrática um princípio constitucional brasileiro, é uma determinação na qual deve se assentar todos os desdobramentos legais da legislação educacional, seja em âmbito nacional, seja no âmbito dos sistemas. Pensando nisso, poderia parecer ilógico que a compreensão do Estado quanto a este princípio não esteja prescrita na legislação. Todavia, o texto da lei já define na primeira frase do artigo que caberá aos sistemas detalhar as normas da gestão democrática. Esse movimento sugere respeito a autonomia dos entes federados quanto a definição das formas que este princípio será compreendido e materializado pois as “propostas de gestão democrática (GD) não podem nascer em gabinetes de gestores, pois, ou elas contam com a mais ampla participação dos interessados (sujeitos da escola e da educação), ou ela é natimorta” (SOUZA; PIRES, 2018, p. 67).

Ainda que não delimite os mecanismos da gestão democrática, a LDBEN organiza dois princípios inegociáveis que trazem, como elemento central, a participação, seja dos profissionais, seja da comunidade escolar como um todo, a partir de suas representações nos conselhos atinentes a cada instituição.

Cabe observar que, novamente, o conceito da participação vem atrelado ao da gestão democrática. Mais do que elementos convergentes, estes elementos são interdependentes. E mesmo que nem toda participação possa ser traduzida como democrática, não é possível pensar em gestão democrática ou em democracia sem espaços de participação.

Sequencialmente, o primeiro tópico define a importância da participação dos profissionais da educação na determinação do projeto da escola, entendendo-a como espaço de construção coletiva. O segundo, sobre a participação dos conselhos representando a comunidade escolar e abrindo espaço para os outros agentes da escola que não estão, primariamente, tão próximos aos processos de tomadas de decisão, como a família e as instituições parceiras.

Ainda cabe o destaque de que a LDBEN trata da gestão democrática apenas no âmbito das escolas, e não traz nenhuma indicação para que se desdobre nas demais instâncias da educação, como as secretarias, por exemplo (SOUZA; PIRES,

2018). Esta é outra fragilidade, que traz consequências para a materialização da gestão democrática, inclusive no âmbito das escolas.

Como desdobramento da legislação educativa, destaca-se a criação dos dois planos decenais da educação nacional, conforme definido pela CF, Art. 214. Os planos são elaborados nos âmbitos federal, e em âmbito local derivam a elaboração dos planos estadual e municipal. Estes documentos, derivados do documento nacional, não devem apontar caminhos contraditórios, mas a garantia de considerar as especificidades locais de cada estado ou município em relação as metas apontadas pela União.

O primeiro, aprovado em 2001 sob Lei nº 10.172/2001 e o vigente, Plano Nacional da Educação – PNE, Lei nº 13.005/2014, lei mais recente que aponta vinte metas e suas respectivas estratégias para a educação no Brasil ao longo de dez anos. Esta lei inicialmente apresenta em seu Art. 2º as diretrizes do PNE e, embora várias delas contemplem elementos da gestão democrática, o item VI evidencia este elemento: “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” (BRASIL, 2014).

Também novamente designa a necessidade de estados e municípios aprovarem legislação específica sobre a gestão democrática, determinando para tanto um prazo de dois anos, em seu Art. 9º:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014).

Embora a determinação tenha seu prazo encerrado em 2016, Souza e Pires (2018) em levantamento sobre a situação dos estados em relação a aprovação de legislação específica disciplinando a gestão democrática, encontraram tal legislação em apenas 11 estados além do Distrito Federal, até o final de 2017 e, mesmo que a situação dos municípios brasileiros não tenha sido mapeada, supõem que o percentual de municípios que a tenha seja ainda menor, considerando que estes têm menor capacidade técnica e controle social que os estados.

As metas do plano, que perpassam questões de acesso, permanência e qualidade da educação pública trazem consigo estratégias de acompanhamento para permitir seu acompanhamento no prazo determinado. É possível, novamente,

identificar questões centrais da gestão democrática (ou da democratização da gestão) nas estratégias de algumas das metas, mas o destaque para esta questão está na meta de número 19, com foco na gestão democrática:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014).

Ao analisar as estratégias descritas para alcançar a meta 19 é possível destacar questões caras à gestão democrática, como o fortalecimento dos mecanismos de participação: conselhos, grêmios, associações de pais, além da autonomia das escolas e a participação da comunidade educativa na construção do Projeto Político Pedagógico.

O PNE também prevê, como forma de direcionar a ação dos estados e municípios, apoio técnico e repasses financeiros para os entes federados que estão adequados a esta regulamentação determinando que estados e municípios aprovelem legislação específica regulamentando a gestão democrática. Todavia, a principal fragilidade desta meta é a sugestão que a democratização da gestão educacional depende fortemente da forma de escolha<sup>18</sup> da diretora, questão que será retomada na próxima seção.

Dourado (2017) ressalta a importância do PNE como elemento central organizador de toda política educacional, ou, em suas palavras, como “epicentro” das políticas. Porém, para que seja, de fato, um elemento importante para organização das políticas educacionais, é necessário que chegue ao seu objetivo, ou seja, que seja materializada. Os planos (nacional, estaduais ou municipais) são políticas de estado e não projetos de governo, e por essa razão não devam ficar encerrados nos períodos mandatários de determinadas legendas ou grupos políticos. O que se tem observado, porém, é que embora haja grande movimento da sociedade civil organizada para a construção, monitoramento e acompanhamento desses planos, a mudança dos grupos políticos que respondem pelo poder executivo resulta no abandono da política.

---

<sup>18</sup> Embora seja comum encontrar o termo “provimento” para designar a forma de escolha e nomeação de diretoras, juridicamente o termo refere-se “ao ato de preencher um cargo ou uma função pública” (SCALABRIN, 2018, p. 86). Por esta razão, no âmbito desta pesquisa serão usados os termos “forma de escolha” e “nomeação” para designar as diferentes formas em que as diretoras passam a ocupar a função de direção nas escolas.



Esta observação entre a distância do texto da lei e de sua materialização e as descontinuidades da política foram descritas por Dourado:

As distintas visões traduzem as políticas educacionais como um campo marcado pela polissemia e por interesses diversos, por vezes, contraditórios, o que, na historiografia brasileira, se acentua pela ausência de um sistema nacional de educação institucionalizado, por políticas e planejamento marcado pela descontinuidade, pela não regulamentação da cooperação federativa entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios que garanta os meios de acesso à educação[...] (DOURADO, 2017, p. 29).

Portanto, ainda que seja fundamental a construção coletiva das agendas políticas que se propõe a assegurar determinado princípio, como neste caso, a gestão democrática, se faz necessário o acompanhamento da efetivação destas políticas, para que não se tornem letra-morta.

#### 1.2.1.1 A centralidade da forma de escolha das diretoras para gestão democrática na legislação brasileira

Como já destacado, o PNE traz várias menções à gestão democrática entre as metas e estratégias para a educação nacional. Todavia, a meta 19 é a que trata especificamente da gestão democrática enquanto objetivo educacional, apontando estratégias para sua efetivação. Em seu texto, a democratização da gestão da educação passa necessariamente pela forma de escolha da diretora de cada escola; e ainda que não trate exclusivamente desta questão, induz sua centralidade para a materialização do princípio da gestão democrática. Esta pode ser considerada uma das maiores fragilidades desta meta, agravada pela dificuldade em monitorar estratégias tão subjetivas. Outra grande fragilidade é o fato de não apontar a forma descrita pelos estudiosos da área, como a mais democrática para escolha das diretoras e vinculando-a aos critérios técnicos de mérito e desempenho.

Quando a meta aponta o estabelecimento destes critérios, reafirma que há questões técnicas, de competência individual que se sobrepõe as questões políticas, intrínsecas à gestão.

Este é um destaque importante, uma vez que se defende que para que um ambiente democrático no interior das instituições educativas as diretoras precisam ser a representação da comunidade educativa, o que se entende que é facilitado quando a comunidade tem voz ativa em relação à escolha desta representante.



Paro (2003) afirma, sobre a importância dos processos participativos para a escolha do diretor da escola, que “é preciso que ele apresente legitimidade diante do pessoal escolar e dos usuários da escola. E legitimidade não se mede por concursos, mas pela livre manifestação da vontade da maioria” (p.32). Destaca ainda:

A democratização da escola pública deve implicar não apenas o acesso da população a seus serviços, mas também a participação desta na tomada de decisões que dizem respeito a seus interesses, o que inclui o envolvimento no processo de escolha de seus dirigentes (Ibid, p. 27).

Todavia, é necessário sublinhar que esta não é uma situação com solução simplista, implantando-se como regra, por exemplo, a eleição de diretores como forma de garantia da democracia. Se assim fosse, a questão da gestão democrática estaria resolvida em inúmeros municípios e estados que já adotam a eleição dos dirigentes escolares; há um número bem maior de variáveis influenciando a gestão democrática. Paro afirma que a eleição não pode “ser tomada como uma panaceia, que resolverá todos os problemas da escola e muito menos, em particular, os de natureza política” (Ibid, p. 28).

Embora este impasse não seja recente, ainda não há um ponto pacífico entre os teóricos, tampouco entre os operadores da política. Dourado (2017) destaca que estas fragilidades já eram presentes no PNE anterior, que, como o atual, também trazia como lacuna a indicação da gestão democrática apenas para as instituições públicas. Esta não será uma discussão aprofundada ao longo desta pesquisa, que tem seu foco de investigação na educação pública, mas cabe ser mencionado, inclusive considerando que os princípios da educação não se limitam a dependência administrativa as quais as instituições estão vinculadas. Também não é possível definir a democracia apenas como um princípio para a gestão das instituições, uma vez que é princípio que deve permear todas as ações e relações no âmbito da educação.

Outra questão que chama atenção sobremaneira é a leitura indicada pela meta que a gestão escolar é um movimento técnico que exige determinadas habilidades e competências específicas diversas do característico à docência, que podem ser mensuradas, embora não traga definição de quais são os critérios técnicos de mérito e desempenho a serem avaliados: “A defesa do mérito e do sistema de cargo para diretor garante uma identidade de conhecimento técnico, que vai em

direção contrária à compreensão de que qualquer professor competente da escola possa administrá-la” (SILVA, 2011, p. 222).

Além disso relativiza a característica fundamental da função de dirigente escolar, que é a natureza política. Neste sentido, uma forma de escolha democrática que leve em consideração a vontade da comunidade escolar – como as diversas formas de eleição – trará legitimidade a quem ocupar tal função que outras formas, como indicação ou concurso, não trarão (PARO, 2003).

Portanto, relegar à comunidade a participação subordinada a critérios técnicos de mérito e desempenho, que não estão claros, como determina o PNE, é conceber que a tarefa de direção escolar é muito mais de caráter técnico que político e neste cenário, processos de escolha que valorizem e destaquem tais competências ou méritos são empobrecedores.

Não se trata de negar as competências necessárias de quem assume a função<sup>19</sup> de dirigente escolar, apontando que somente o reconhecimento político é importante. Não há dúvida que o trabalho da diretora escolar é permeado de especificidades que exigem dela competências e habilidades múltiplas. Porém é delicado determinar tais competências e a responsabilidade por aferi-las em uma realidade educacional tão múltipla, quanto a realidade brasileira. Este pode ser um elemento bastante controverso. O Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Nacional da Educação (CNE) abriram consulta pública em 2020 para discutir e validar o documento Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor. O documento, rebatizado como Base Comum de Competências do Diretor, que compõe a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC – Formação) aprovado pelo CNE em maio de 2021 é organizado em quatro dimensões: político-institucional, pedagógica, administrativo-financeira e pessoal e relacional e apresenta as competências dos diretores escolares no exercício de sua função, descrevendo suas respectivas atribuições, práticas e ações esperadas.

O documento que, ainda depende da homologação do MEC para entrar em vigor, suscita muito debate por ser controverso. Uma de suas maiores críticas é a de que este documento reafirma uma visão gerencialista, que coloca a técnica sobre os

---

<sup>19</sup> A discussão da gestão das escolas como cargo ou função não será aprofundada neste texto. Entende-se que a depender da legislação local ela pode ser cargo, quando o resultado do processo de escolha a coloca nesta cadeira permanentemente ou função, quando há predisposição para alternância de pessoas assumindo a gestão. Para fins desta pesquisa, consideraremos como função, entendendo que a alternância de diretoras é processo desejável para a gestão democrática.

elementos políticos da gestão. Em outra perspectiva, não se pode negar, em defesa da natureza político-democrática da função de direção escolar, que não haja elementos técnicos importantes que exigem destes profissionais uma diversidade de conhecimentos específicos.

Ainda assim, para além da valorização do documento ou sua crítica, muitas das ações descritas só podem ser desenvolvidas e verificadas no exercício da própria direção. Portanto afirmar que haja características prévias suscita tanta divergência. Além disso, a questão sobre a quem cabe a observância de tais características ainda está em aberto.

O problema, quando se atribui critérios técnicos de mérito e desempenho como única matriz para escolha das dirigentes das escolas é o risco de que esta determinação balize a tradicional prática da indicação político-partidária sob o argumento de se garantir que os critérios técnicos vinculados à gestão garantam a qualidade da educação. Neste quadro a face política da gestão é desconsiderada e, com ela, perde-se também a maior possibilidade de efetivar o espaço escolar como espaço de desenvolvimento democrático.

Se o grande salto em direção a democracia trazido pela possibilidade de eleição de diretores seria a sua independência em relação ao governante ou grupo político no poder, a meta apontada pelo PNE não traz essa garantia. “Trata-se de reconhecer o diretor como um burocrata” (SOUZA, 2019, p. 275).

Vinculada a máxima de que há habilidades e competências técnicas exclusivas aos dirigentes, está a indução de que este é um cargo destinado a um escolhido que deverá, sozinho, garantir a qualidade educativa da escola – e responsabilizar-se por ela. Por outro lado, embora não se queira asseverar a exclusividade da diretora para garantia dos processos que ocorrem na escola, tampouco é possível considerar que tenha papel secundário.

A gestão é um processo predominantemente político e pressupõe, necessariamente, disputa de poder. Os processos em que esta disputa é ensejada poderão ser mais democráticos ou mais autoritários a depender a atuação da dirigente, que no âmbito escolar é a agente com maior possibilidade de articulação, pois concentra maior poder.

Apesar dessas fragilidades, Dourado (2017, p. 154) destaca que “há um conjunto de estratégias que ratificam espaços e mecanismos de participação,

presentes nos documentos finais da Conae<sup>20</sup> (2010, 2014), como fundamentais à gestão democrática”. De fato, embora o PNE apresente fragilidades, é instrumento revelador de muitas conquistas das entidades envolvidas nas discussões para sua elaboração. Acaba por ser um elemento importante para análise e pesquisa, pois não somente o texto da lei, mas também seu processo de elaboração e disputas, revelam a complexidade na definição das agendas educacionais no país.

Quando o foco está no Plano Municipal de Curitiba, PME<sup>21</sup> 2015 - 2025, Lei nº 14.681/2015, tem-se num primeiro momento a ideia de que o município segue um caminho para maior democratização que o apontado pelo governo federal, pelo menos na meta específica da gestão democrática. O plano aponta como um de suas diretrizes o “fortalecimento da gestão democrática e dos princípios que a fundamentam” (CURITIBA, 2015) e aborda, na meta 22 referente à gestão democrática, uma ideia que aponta – novamente – a forma de escolha das diretoras escolares como principal meio de democratização. Na contramão do PNE, traz avanços no que se refere à participação da comunidade escolar:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos a contar da aprovação deste PME, para a efetivação da gestão democrática da educação, garantindo a realização de eleição direta para direção das unidades educacionais (escolas e centros municipais de educação infantil), como a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, prevendo recursos e apoio técnico das secretarias estadual e municipal (CURITIBA, 2015).

Embora não seja intenção desta pesquisa tratar somente desta questão, é impossível ignorar sua importância, principalmente quando a legislação trata de apontá-la sistematicamente. Em Curitiba é possível destacar o que pode ser considerado um avanço neste sentido quando da escrita do plano: a determinação de eleição direta para o cargo de diretores e diretoras de todas as unidades educativas.

---

<sup>20</sup> Dourado (2017) descreve a importância das entidades civis organizadas, em especial a Conferência Nacional da Educação (Conae) para elaboração do PNE, especialmente nas disputas relativas ao papel da União no financiamento educacional: “Há que se ressaltar o papel da Conae 2010 nesse processo de discussão e elaboração do Plano, inclusive nas questões do financiamento, ao defender, no documento final, 10% do PIB para educação nacional. O projeto recebeu quase três mil emendas na fase de tramitação na Câmara e inúmeras outras no Senado Federal. As entidades e órgãos do campo educacional foram fundamentais nesse processo (...)” (p. 47)

<sup>21</sup> A aprovação do PME foi marcada pela ação das igrejas e da bancada conservadora influenciando o texto da lei elaborado coletivamente. Como resultado, alguns termos foram suplantados, alterados ou retirados. É o caso do termo ‘gênero’, que desapareceu do plano. Outra marca desta influência pode ser observada na diretriz “IX - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade cultural e à sustentabilidade socioambiental, *com direito à identidade biológica (do homem e da mulher)*” (CURITIBA, 2015 – grifos meus)

Cabe destacar que esta meta está a mais de meio caminho de concretização. Nas escolas que atendem prioritariamente o Ensino Fundamental as diretoras são eleitas pela comunidade escolar em pleitos bienais, desde 1983<sup>22</sup> (Lei 6.428/1983). Nos CMEI, todavia a escolha das diretoras ainda é feita por indicação da gestão municipal.

Também neste contexto, as estratégias do Plano Municipal ainda apresentam a ousadia<sup>23</sup> de, contrariamente ao PNE, desconsiderar os “critérios técnicos de mérito e desempenho”, trazendo a eleição direta como regra e determinando o limite de uma reeleição, “respeitando o princípio da alternância de poder” (CURITIBA, 2015). Tal apontamento revela o entendimento que se tem de gestão escolar, contrariamente ao que aponta o PNE, de compreender a diretora como elemento de articulação entre a gestão municipal e a comunidade escolar, a serviço da garantia de acesso, permanência e qualidade da educação.

A primeira estratégia descrita para esta meta, a 22.1 determina “Elaborar e aprovar a lei de gestão democrática da educação básica, pública municipal, no prazo de 2 (dois) anos a contar da aprovação do Plano Municipal de Educação”. A estratégia 22.2 determina um prazo de dois anos para efetivação da eleição direta de diretoras das instituições educativas, prevendo ainda o limite de uma reeleição, “independentemente da função de diretor (a) ou vice, respeitando o limite da alternância de poder” (CURITIBA, 2015). Todavia, findado o prazo em 2017 nenhuma lei própria foi aprovada e a eleição continua acontecendo somente nas escolas municipais<sup>24</sup>. Além disso, um projeto que tramita na câmara dos vereadores tem intenção de autorizar novamente a chamada *dobradinha*<sup>25</sup>, e, com isso, diretoras e vices podem continuar sendo eleitas mandato após mandato, revezando apenas entre as cadeiras de diretora e vice-diretora. Neste sentido, quer seja pela eleição sucessiva de diretoras e vices, quer seja pela indicação, o princípio da alternância de poder – fundamental para a democracia – tende a ser desrespeitado.

---

<sup>22</sup> Curitiba trouxe a eleição de diretoras na vanguarda do cenário nacional, anteriormente inclusive à CF.

<sup>23</sup> Apesar de a indicação legal ser de que os planos estaduais e municipais sejam um desdobramento ou um detalhamento do PNE, o PME de Curitiba aponta essa meta na direção contrária.

<sup>24</sup> Escolas Municipais entendidas como as instituições que atendem prioritariamente o ensino fundamental. Nas demais instituições educativas, como os CMEI e os CMAEE (Centro Municipal de Atendimento Educacional Especializado) as diretoras continuam sendo indicadas pelo executivo municipal.

<sup>25</sup> Dobradinha é o termo popularmente usado para se referir a manobra utilizada pelas equipes gestoras das escolas de Curitiba, em que diretora e vice-diretora invertem o cargo a cada nova eleição, permitindo que a mesma equipe esteja na direção da escola por tempo indeterminado.

Além da meta e estratégias que tratam diretamente da forma de escolha e nomeação das diretoras, é necessário destacar outras estratégias relativas à meta 22 que tratam de mecanismos importantes à efetivação da gestão democrática, especialmente com a indicação de regulamentação dos órgãos colegiados:

- Estratégia 22.12 – determina constituição paritária do conselho, com mesmo número de representantes internos e da comunidade. Indica a participação dos estudantes no conselho.
- Estratégia 22.13 – fala sobre a formação dos conselheiros
- Estratégia 22.16 – determina elaboração de legislação própria instituindo os conselhos nas unidades escolares.
- Estratégia 22.17 - determina que a presidente do conselho escolar seja um representante eleito pelos demais conselheiros, vetando que a equipe diretiva (diretora ou vice) acumulem poder, sendo também presidente do conselho.

Esta última estratégia destacada teria potencial – acredita-se – de impactar grandemente na autonomia e independência dos conselhos como órgãos colegiados de gestão democrática, efetivamente. Todavia, hoje ainda se segue o regimento das unidades educacionais que determina que a presidente do conselho seja a diretora; se o propósito do conselho é de que ele seja um órgão colegiado que realize a gestão de forma compartilhada, na prática ele é muito mais um elemento de consolidação das decisões da diretora da instituição frente à comunidade. Observa-se desta forma que o conselho escolar, como está organizado hoje, ainda que tenha grande importância nas unidades como mecanismo de efetivação da gestão democrática, funciona muitas vezes como um órgão a serviço da legitimação das decisões da diretora (SOUZA, 2019) ou das políticas públicas definidas pela gestão municipal e pouco caminha no sentido de uma democratização verdadeiramente; não se efetiva como elemento de representatividade da comunidade escolar.

Não quer se afirmar, com isso, que se trata de processos necessariamente antagônicos, em que o direcionamento das políticas da gestão seja contrário à vontade da comunidade escolar, e vice-versa; porém, o conselho tem pouca autonomia quando a maior parte dos processos fica sob responsabilidade da diretora, que é também a presidente do conselho. Segundo Souza (2019) os estudos sobre os conselhos “mesmo que confirmem essa disposição potencial ao diálogo, reconhecem

que são instituições nas quais há uma compreensão limitada sobre suas potencialidades políticas ou técnicas” (p. 277).

Há ainda outras estratégias do Plano Municipal que apontam importantes movimentos, considerando que a gestão democrática não se dá apenas no âmbito da escola.

Dentre elas está a revisão do conselho municipal, visando a paridade dos representantes (estratégia 22.6). Esta também é uma estratégia que merece atenção considerando que a democracia é método que deve impregnar todas as cadeias onde o serviço público se impõe. Além do mais, é o Conselho Municipal o órgão responsável pela aprovação e regulamentação das políticas públicas referentes a educação e, nesse sentido, pode também funcionar muito mais como um braço da gestão municipal. Atualmente há sete conselheiros titulares e sete suplentes no conselho representantes do poder executivo municipal – não considerando presidente e vice-presidente do conselho. Em contrapartida, há somente 8 conselheiros titulares e oito suplentes dos demais órgãos (associações, sindicatos e comunidade) – portanto, a aprovação de uma proposta contrária ao que determina a gestão municipal exigirá maior articulação política e terá menor chance de ser aprovada, bem como a rejeição de uma proposta do executivo terá, igualmente, menor chance de aprovação pelo pleno do conselho. Finatti destaca:

A democracia só é plena se se estender por toda a sociedade, e não for restrita a instituições pontuais apenas. A grande questão que se coloca é como garantir a democratização da unidade escolar se o sistema que a compõe não se democratiza (FINATTI, 2016, p. 65).

Portanto, é fundamental que a democracia esteja no foco de ação de todas as cadeias que participam do sistema escolar.

Como último destaque do PME, está a determinação da Conferência Municipal de Educação a cada três anos para avaliação e monitoramento do PME (estratégia 22.9). Todavia, passados cinco anos da aprovação do plano, a exemplo do que observamos em relação ao plano nacional, pouca coisa mudou. Não houve realização de nenhuma conferência para avaliação do plano. A legislação que trata da eleição das diretoras passou a vigorar com a determinação do fim da dobradinha, ainda que sob risco de ser derrubada pelo projeto já citado. Nos CMEI, a indicação



continua sendo a forma de designação das diretoras, mesmo após o Programa de Gestão da Educação Infantil (que será detalhado na seção 2.3.1).

Todas as questões legais descritas pelo PME têm potencial para favorecer, se materializadas, a gestão democrática das instituições educativas no município de Curitiba.

Há, todavia, para além das mudanças legais, o fator da ação e atuação diária dos agentes educacionais no âmbito das escolas. Em especial, bastante destacados pelos estudiosos do campo, como determinantes nas ações que serão desenvolvidas localmente, são os dirigentes das escolas.

A próxima seção passará a discutir a gestão sob o aspecto das instituições escolares e o papel das diretoras neste contexto.

### 1.2.2 A ação da diretora e a democratização dos processos de gestão

A gestão de uma escola não é o mesmo que a administração de uma empresa ou repartição de natureza diversa e não deve ser executada por atores externos à escola; é preciso reafirmar o fim primeiro da educação na defesa de quem esteja à frente das instituições compreenda este fim.

Com igual importância, destaca-se que a democracia precisa ser um princípio norteador de todos os espaços e atividades da escola e esta é uma atribuição central da diretora, pois cabe também a ela (ainda que não exclusivamente) a garantia da legislação no âmbito da escola e, incluída a essa atribuição está a reponsabilidade de proporcionar espaços e processos democráticos. Todavia, mesmo que a função da diretora e seu exercício no interior da escola impacte diretamente a possibilidade de participação da comunidade escolar, esta não pode ser considerada a única responsável (ou culpada) por este processo e nem a gestão democrática da educação se limita ao espaço da instituição escolar.

A cultura da sociedade capitalista liberal que responsabiliza o indivíduo pelo seu próprio fracasso é vista também no âmbito escolar. Nesse caso, a baixa qualidade da instituição educativa será sempre vista como um problema local, da própria escola, figurada normalmente na diretora (PARO, 2012). Essa culpabilização apresenta às diretoras seu mais difícil desafio, pois, de um lado são as agentes com maior condição de disputa, uma vez que estão vivendo a rotina diária da escola e conhecem todos os processos que ocorrem em seu interior ou que a influenciam, como também devem



garantir que as decisões tomadas coletivamente, fruto das disputas já citadas, não sejam instrumento antidemocrático de exclusão social. Apesar desse inegável poder, especialmente em nível local, não são as diretoras as responsáveis diretamente pela qualidade da educação ofertada, pois há uma infinidade de outros fatores que influenciam o desenvolvimento e a qualidade em uma instituição educativa.

É fundamental destacar então a complexidade que envolve a rotina das diretoras e os quão delicados são os processos diários pelos quais passam no interior das instituições.

Embora haja defesa até aqui que a natureza da atividade de gestão das escolas é político-pedagógica, portanto, as competências técnicas pré-concebidas para este cargo ou função, embora possam ser importantes, não serão decisivas, é necessário reconhecer que a atuação das diretoras é permeada por processos complexos em que suas habilidades políticas para articulação dos diversos segmentos são postas à prova em todos os momentos. A abertura de espaços em que esses segmentos possam discutir e planejar a escola de forma democrática permite o fazer coletivo. Souza (2019) fornece uma pista importante para a criação de ambientes democráticos:

A escola é uma instituição que só se faz no coletivo. Assim, o desenvolvimento de ações que promovam maior horizontalidade nas relações de trabalho na escola contribui para o incremento da própria natureza do trabalho escolar. Ou, dito de outra forma, quão mais horizontal a escola consegue operar, mais coletiva ela se faz. Quão mais coletiva ela se produz, mais se aproxima da sua função formadora e de promoção da ação comunicativa, portanto, torna-se uma instituição com mais qualidade educacional (SOUZA, 2019, p. 279).

Este é de fato um dos maiores desafios das diretoras, e, nesse sentido, a articulação é habilidade chave, pois todos os que participam da escola buscam, em princípio, um objetivo comum.

Ao contrário das teorias gerencialistas empregadas na década de 90 do século passado, que entendiam a eficácia da gestão a partir de uma “máquina pública mais eficiente e funcional”; e “[...] a diminuição e otimização dos recursos destinados” (DRABACH; SOUZA, 2016, p. 314) com vistas aos resultados, apontados estritamente pelas avaliações de larga escala, uma gestão democrática é pautada, sobretudo na democratização da educação de forma geral.

A democracia, como elemento político, pressupõe a disputa de poder, mas não pela imposição do agente mais forte, pois nesse caso, não há disputa. O poder que se busca na democracia é discutido, negociado, compartilhado, e construído de forma conjunta, olhando-se para todos os sujeitos, procurando garantir o direito de todos. A disputa pelo poder é feita de maneira dialógica.

É possível supor, então, que a diretora que utiliza a política democraticamente poderá abster-se em sua posição pessoal para assegurar o bem comum, direcionada a garantia do direito à educação de qualidade. De igual maneira, também poderá direcionar suas ações contrariamente à vontade da maioria, quando esta torna-se expressão de exclusão, pois democracia não se limita à vontade da maioria, mas em garantia de justiça social, especialmente quando refere-se ao direito fundamental à educação. Este espaço aberto para o debate e a participação da comunidade educativa é complexo e evidencia as diferenças de opiniões e posicionamentos, próprios de um espaço coletivo e diverso. Essas diferenças, em muitos momentos, geram conflitos. Este é um movimento natural – as ideias serão debatidas e os conflitos serão, se possível, resolvidos, através do diálogo. O contrário também é verdadeiro, pois

[...] uma gestão que se fecha em si mesma centralizando as decisões, agindo autoritariamente, terá aparentemente menos conflitos. Entretanto, havendo pouco espaço para que se manifestem, os conflitos permanecerão velados, cobertos pela cortina do autoritarismo. As tensões políticas serão diluídas e, como consequência, a prática pedagógica, sobre a qual é exercida toda função gestora, servirá mais para a subordinação dos sujeitos às orientações centralizadas do que à emancipação e ao desenvolvimento da consciência crítica e reflexiva sobre o contexto social, político e ideológico no qual se inserem. (DRABACH; SOUZA, 2016, p. 297)

A escola pública está condicionada a um sistema, seja ele municipal ou estadual<sup>26</sup>, que é o responsável primeiro por determinar os encaminhamentos educativos, dentre eles, inclusive, a determinação da forma de escolha das diretoras e, em muitos casos, as próprias diretoras. E, ainda que o foco desta pesquisa não procure aprofundar somente a forma de escolha das diretoras e a existência de mecanismos de gestão democrática, são eles importantes elementos de debate e

---

<sup>26</sup> Embora haja escolas de educação básicas vinculadas ao governo federal, elas não representam um total significativo, portanto não foram mencionadas.

diálogo nas escolas, afinal, democracia se faz com participação em todos os níveis e esferas da educação.

Neste quesito, a educação infantil carece de mecanismos de acompanhamento e monitoramento em âmbito nacional, pois se a questão de uma definição quanto a melhor ou mais democrática forma de escolha não está solucionada nas etapas subsequentes da educação básica, onde é possível acompanhar (minimamente) os resultados de cada município e estado através dos dados gerados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), na educação infantil este levantamento é quase impossível. Isso porque, diferente do ensino fundamental e médio, onde há possibilidade de mapear a condição de cada ente federado, a educação infantil não tem nenhum instrumento que forneça essas informações em nível nacional.

Embora tenha havido um movimento para a criação da Avaliação Nacional para Educação Infantil (ANEI), conforme será abordado nesta pesquisa, o abandono desta política impede a democratização dos dados referentes a esta etapa.

Cruzetta e Souza (2020) realizaram um levantamento, procurando dados entre as capitais e evidenciaram a dificuldade de obter informações sobre a forma de escolha das diretoras na educação infantil. Em onze, das vinte e sete capitais, esta informação não é pública, portanto, não foi possível encontrá-la; em outras onze – menos da metade das capitais – as diretoras chegam a seu cargo por meio de eleição e em duas capitais as diretoras são empossadas por indicação, dentre elas, Curitiba. Claro que cabe o destaque de que, dentre as capitais em que esse dado não foi encontrado (portanto não estava público), podem haver outras em que a escolha também se dá por indicação. De todo modo, o fato de haver mais capitais brasileiras que ainda utilizam a indicação como forma de escolha para diretoras da educação infantil não torna esta realidade mais aceitável em Curitiba.

Ademais, se a forma de escolha não é publicizada entre as capitais, é ainda mais complexo supor a realidade dos mais de cinco mil e quinhentos municípios brasileiros. Esta dificuldade em levantar informação também é realidade em relação aos demais mecanismos de democratização das instituições educativas de educação infantil, como a existência de conselhos e a elaboração do Projeto Político Pedagógico com participação da comunidade escolar.

Por essas razões, o aprofundamento sobre a atuação das diretoras é premente, afinal da forma como a maioria das instituições de educação se configura

hoje, é ela quem exerce maior poder de decisão, portanto não é uma simples administradora ou gestora dos recursos, pessoas e processos que ocorrem no interior das escolas.

Compreender o caráter pedagógico, político e democrático das diretoras das instituições de educação é entender que a própria educação é responsável por formar seres humanos históricos e culturais (PARO, 2012); trazer a democracia para o interior das escolas é compreendê-las – tanto a escola, quanto a democracia – como fundamentais na formação desses seres humanos e, por consequência, da sociedade.

A partir daí a diretora que compreenda essa importância para a comunidade onde a instituição educativa está inserida será capaz de fomentar a participação, a garantia de direitos e a abertura das escolas, exercitando a democracia e formando a democracia para além de seus muros. De maneira equivalente, uma diretora que busque apenas a elevação dos índices e escores de avaliações externas, melhor aplicação de recursos ou ainda a firmeza de ações em consonância com a gestão estadual ou municipal como forma de garantir sua posição, será responsável por uma escola pela metade, que cumpre somente em parte seus objetivos.

Por esta razão a identidade da diretora e como ele assume este papel no interior da escola são fundamentais:

Na perspectiva que vem ao encontro das lutas pela democratização da gestão da educação, o diretor é o articulador dos saberes, promovendo uma gestão democrática em uma perspectiva de decisões coletivas, diferentemente do diretor burocrático e representante dos órgãos governamentais na escola (SILVA, 2011, p. 220).

Neste contexto, é possível afirmar a atuação da diretora como central para o autoritarismo ou a democratização da escola na medida em que sua postura frente à própria gestão escolar será determinante.

Investido na direção, ele concentra um poder que lhe cabe como funcionário do Estado, que espera dele cumprimento de condutas administrativas nem sempre coerentes com objetivos autenticamente educativos. Ao mesmo tempo, é o responsável último por uma administração que tem por objeto a escola, cuja atividade-fim, o processo pedagógico, condiciona as atividades-meio e exige, para que ambas se desenvolvam com rigor administrativo, determinada visão de educação e determinadas condições materiais de realização que não lhe são satisfatoriamente providas quer pelo Estado, quer pela sociedade de modo geral (PARO, 2010, p. 770).

Ainda assim, é importante demarcar que o caráter político da diretora, que está à frente de processos múltiplos e, mais importante, de pessoas – professores e professoras, estudantes/crianças e famílias – tem o papel de coordenar e formar pessoas autônomas que levem ao desenvolvimento educativo e à qualidade da escola. É mais complexo que somente administrar recursos para cumprimento de metas e objetivos. Nesse sentido,

quando se trata de exigir rigor e especificidade, a direção se impõe com algo diverso da administração. E não parece descabido que isso aconteça. Quando se trata da direção da escola e do responsável por ela, pretende-se uma maior abrangência de ação e um ingrediente político bastante nítido, que a administração, muito mais técnica, parece não conter: o diretor é aquele que ocupa a mais alta hierarquia de poder na instituição (PARO, 2012, p. 28).

Por esta razão, as relações que se estabelecem nas instituições de educação infantil públicas de Curitiba, em que até meados de 2021 as diretoras foram indicadas pela gestão municipal de forma unilateral, sem que tenham sido publicizados os critérios para tal indicação e sem que a comunidade educativa tenha tido qualquer participação nesta escolha, têm maior tendência a caracterizarem-se como processos verticalizados. Embora não se tenha intenção ao longo deste texto de análise das diferenças de escolha na ação das diretoras nem se entenda que este é o único fator determinante para a democratização da educação, não é uma realidade que pode ser ignorada como se este fator não fosse capaz de influenciar a ação dos indivíduos.

Embora a educação escolar não possa, por si, modificar a sociedade, não significa que ela não tenha potencialidades para, pelo menos, contribuir para isso. Na medida em que consiste na apropriação da cultura humana, a educação constitui elemento imprescindível para que os sujeitos humanos, tomando ciência da escola, ao lidar com esse tipo de atividade, tem necessariamente de ter um mínimo de autonomia com relação às determinações sociais mais amplas, o que possibilita que ela implemente e exercite formas democráticas de convivência e de gestão (PARO, 2003, p. 31).

Neste cenário a gestão do poder executivo municipal exerce maior controle sobre a ação das diretoras de CMEI no município de Curitiba, o que resulta em menor possibilidade ou liberdade para tomada de decisões em oposição ao poder público, mesmo quando estas decisões possam representar a forma mais democrática de ação, que atenda mais as carências e necessidades da comunidade escolar.

Não se entende, apesar disso, que uma forma diferente de escolha das direções de CMEI seria suficiente para democratizar os processos que ocorrem no interior das instituições, pois se esta fosse a solução, as escolas de ensino fundamental de Curitiba teriam, em sua totalidade, a materialização da gestão democrática, o que não pode ser afirmado.

Kussem (2019), em sua pesquisa sobre o entendimento e ação das diretoras e diretores das escolas de ensino fundamental quanto a gestão democrática, conclui que, mesmo nessas escolas, onde o processo de eleição está cimentado na história da educação da cidade de Curitiba, ainda há bastante deformidade de entendimento e ação dos dirigentes, ou seja, não há nenhuma prova de que a eleição resolverá o problema da democratização da educação infantil; todavia, desvincular esta escolha do executivo municipal é um passo importante para afirmação da prática democrática.

É necessário também reafirmar que o objetivo primeiro da escola é a educação de qualidade. Então, é preciso defender a necessidade primeira de que para ser diretora é necessário ser da carreira docente, porque somente assim será possível defender a natureza particular deste espaço. Desconsiderar esta realidade defendendo características específicas necessárias às diretoras é ignorar “o caráter necessariamente administrativo de toda prática pedagógica e as potencialidades pedagógicas da prática administrativa quando se refere especificamente à educação” (PARO, 2010, p. 766).

Por esta razão, compreender a identidade da profissional que assume a tarefa de responder pela gestão das instituições de educação infantil é importante para compreender o quanto esta função responde pela democratização dos espaços e pela qualidade de atendimento à comunidade. Em razão disso, afirmou-se que implementar conceitos gerencialistas nas escolas e, em especial, nas escolas públicas, contribuirá pouco para o seu desenvolvimento democrático e de qualidade, ainda mais quando se trata de instituições de atendimento às crianças pequenas. Tratar a gestão da educação infantil como a gestão de uma empresa capitalista incorre num risco pedagógico elevado.

Historicamente as instituições de educação infantil, especialmente as destinadas às classes sociais com maior capital financeiro, reforçavam a ideia de escolarização da educação infantil. Embora as pesquisas do campo da infância tenham apontado para a importância de garantia do espaço de desenvolvimento das crianças, inclusive nas escolas, a educação infantil vista como etapa preparatória

ainda se faz presente. As escolas que apostam neste modelo, o fazem especialmente para atender o anseio das famílias, vistas como clientes, que buscam nessas instituições justamente (e principalmente) a preparação para as etapas subsequentes e, posteriormente, sucesso profissional na vida adulta.

Pelo contrário, nesta pesquisa defende-se que as instituições devem formar para a democracia inclusive na garantia do direito à infância, neste caso, defendendo o direito da criança, sujeito que ainda não é capaz de clamar por eles de forma autônoma.

Ainda que esta pesquisa, localizada no campo das políticas educacionais, não tenha com foco específico as práticas pedagógicas nas escolas de educação infantil ou mais diretamente as crianças, estes elementos e sujeitos perpassam toda a organização das instituições e as concepções envolvidas nas políticas. Por isso, ainda que não estejam no centro das análises, constituem-se como importante pano de fundo. A gestão não é constituída de forma separada das demais atividades da escola – na verdade, ela permeia e é permeada por elas. Esta percepção revela outro elemento fundamental para a materialização da gestão democrática nas escolas, que é a participação.

Na próxima seção, a gestão democrática será vista sob a perspectiva da participação, elemento fundamental da democracia.

### 1.3 ELEMENTOS SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO

Ao longo desta pesquisa tem-se afirmado a importância da participação para a gestão democrática. Embora nem toda participação possa determinar a democracia, não é possível supor exercício democrático sem espaços de participação instituídos, cultivados e vividos.

Esta participação a qual esta pesquisa se refere não está circundada somente pelos agentes internos da escola, como equipe docente e de funcionários, mas deve contemplar a participação ampliada para a comunidade escolar e demais agentes que constituem, em menor ou maior número, o ambiente educativo.

#### 1.3.1 Discutindo alguns elementos teóricos acerca da participação



Tratar sobre a participação em si já traria elementos suficientes para uma pesquisa completa. Embora não seja a intenção do presente trabalho o aprofundamento sobre as teorias que fundamentam a participação é preciso abordá-las, ainda que brevemente, dada sua importância para a gestão democrática.

A participação tem sido tratada pelos teóricos das ciências sociais e políticas como elemento importante na construção da identidade de uma sociedade. Ela pode ser marcada por características próprias a depender de elementos geográficos, temporais e históricos.

Maria da Glória Gohn tem se dedicado em estudar o fenômeno da participação da sociedade brasileira, e recentemente, procurou analisar seus aspectos, especialmente a partir dos movimentos sociais organizados na história recente do país. Embora o recorte de análise da autora seja o da participação social para o Estado, sua abordagem teórica pode ser usada como lente também para olhar para os fenômenos de participação institucionalizados.

Assim, Gohn (2020) destaca que o tema da participação, por ser diverso, pode ser também de difícil definição, uma vez que seus usos são múltiplos. Para ilustrar, cita Lavallo:

a multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias. Não apenas em decorrência de que a aferição de efeitos é operação sabidamente complexa, mas devido ao fato de sequer existirem consensos quanto aos efeitos esperados da participação, ou, pior, quanto a relevância de avaliá-la por seus diferentes feitos (LAVALLE, 2011 apud GOHN, 2020, p. 27-28).

Todavia, esta polissemia, citada por Lavallo não pode ser tomada como elemento de descaracterização da importância da participação. Trata-se, tão somente, de compreendê-la em seu caráter diverso. Para tanto, não é possível percebê-la fora de contexto. Pelo contrário, é fundamental compreender o lugar de análise a partir de seu tempo histórico, seus sujeitos, o local e o contexto. Em outras palavras, para definir a qualidade da participação, é preciso olhar para quem a determina, quando e de que forma – não para torná-la mais (ou menos) legítima, mas para compreender como foi construída.

Gohn (2020) destaca ainda que Stassen analisa a participação como elemento de inclusão ou exclusão e conclui que “há participação quando há um sentimento de que os indivíduos têm valor e são necessários para alguém, quando



ele percebe sua própria contribuição, quando eles percebem que tem um lugar na sociedade, que eles são úteis, quando eles são valorizados por alguém” (p.32). A autora ainda destaca que para Bobbio a participação política se desenvolve de formas diversas, podendo ser passiva ou ativa.

Tomando por base os conceitos já discutidos ao longo desta pesquisa, entende-se que toda participação é política, pois advém da disputa por espaços de poder. Deste modo, o conceito (ou os conceitos) de participação articulam-se com os conceitos de cidadania.

Esta autora também sistematiza, a partir da teoria da participação, dez abordagens explicativas. Embora Gohn esteja fazendo uma análise dos fenômenos de participação amplos de grupos sociais diversos, tais conceitos podem ser discutidos também em espaços circunscritos de participação, como é o caso do espaço escolar.

Dentre essas abordagens está a que explica a participação individual a partir dos benefícios que determinado agente irá desfrutar em relação a sua participação, ou a partir da proximidade individual aos centros de poder ou ainda, determinados por sua posição de origem. Outro fator de relevância é a identidade dos participantes que determina que há espaços de concentração onde existirá uma pré-disposição à participação, que, de certa forma, se contrapõe a outra abordagem que discorre sobre o engajamento militante.

Embora a autora trate de dez abordagens distintas, calcadas pelos pensadores e teóricos que as desenvolveram, não é difícil relacioná-las e compreender que, em muitos aspectos, as abordagens olham de lugares distintos os mesmos fenômenos. Desta forma, não há uma abordagem que explique melhor todos movimentos de participação que a outra, visto que em muitos momentos acabam por ser complementares.

Para finalizar, é possível analisar a participação como elemento individual ou coletivo que pode ser potencializado tanto pela abertura de espaços de participação como pela inexistência deles. Em outras palavras, é possível que um ambiente fechado à possibilidade de participação resulte em maior esforço dos indivíduos para disputa de espaços de poder e participação. Isso já foi amplamente percebido na história política do país e o exemplo pode ser as manifestações pela abertura democrática em tempos de governo ditatorial. Porém, o contrário também pode ser percebido: a participação pode também ser potencializada pela abertura de espaços

para tal. A diferença, talvez, sejam os efeitos da participação, que quando valorizada e desejada reflete valores caros à sociedade como cidadania e democracia.

### 1.3.2 A participação no contexto das escolas de educação infantil

Nas escolas de educação infantil, a participação não é somente desejada e buscada como exercício democrático de gestão, mas está determinada pela sua própria natureza e especificidade. Tem se defendido neste texto a natureza diversa e específica das escolas de educação infantil, que acaba por impactar também nas formas de gestão desta etapa. A participação, disciplinada pela legislação da gestão democrática das instituições educativas brasileiras, somada ao compartilhamento educativo entre famílias e profissionais da educação no que se refere a educação das crianças pequenas aponta sua centralidade para a gestão das escolas.

Para além destas dimensões há ainda a participação como currículo na educação infantil, uma vez que a participação das crianças nas experiências propostas e vividas no contexto educativo está determinado pela legislação que rege esta etapa educativa. Ainda que as questões de natureza didático-pedagógica não estejam no centro da discussão ensejada nesta pesquisa, são elementos que determinam não só o tipo de participação que será constituída nessas escolas, mas também a qualidade das escolas no princípio da gestão democrática.

Bondioli e Savio (2013, p. 16) trazem luz a esta discussão e apontam a participação “como responsabilidade mais do que como direito ou dever, e como condição irrenunciável de qualquer processo educativo”. Esta afirmação aponta a participação como via de dupla responsabilidade: de um lado a da instituição, de fomentar e garantir espaços e condições de participação, a partir de algumas questões apontadas pelas autoras:

Quem é chamado a participar? Em que nível de envolvimento? Sobre quais aspectos da vida da instituição ou do contexto? Quais deveriam e poderiam ser as modalidades de participação? O que se espera da participação? Como se mede sua eficácia? Como se apreciam seus efeitos? (BONDIOLI; SAVIO, 2013, p. 16).

De outro lado estão os próprios agentes da participação: profissionais, familiares, crianças e comunidade que entendem a importância de ocupar tais espaços e, com isso, se tornam corresponsáveis pelas ações e decisões da escola.

Ainda que a discussão sobre gestão democrática não seja nova e que a participação seja condição para ela, não se trata de um processo natural e corriqueiro para as instituições educativas, assim como não é natural para as comunidades.

O espaço escolar, como local de disputas, portanto como espaço político, conforme já tratado nesta pesquisa, traz a dificuldade deste movimento e tal dificuldade também ocorre em via dupla. Em um extremo, a instituição, representada pela gestão e profissionais que entendem seu espaço de tomada de decisões como legítimo, uma vez que são os especialistas na educação das crianças. Em outro extremo, as famílias e comunidade, que compartilham deste entendimento e não se percebem capazes de intervir nos processos educativos e decisórios da escola, tampouco de discordar do que é apresentado pelas profissionais.

Superar, portanto tal dificuldade depende de um movimento amplo e formativo, que deverá envolver todos os agentes. Trazer a oportunidade de compartilhar os espaços educativos com profissionais, comunidade e crianças traz a democracia para o centro desta discussão, tendo a diversidade como balizadora das ações: diversidade de pontos de vista, diversidade de opiniões, diversidade de lugares de fala, diversidade de conhecimentos, diversidade de relações. Não se trata de desconsiderar ou de minimizar os saberes dos agentes internos à escola; trata-se sim de compartilhar tais saberes de forma que toda a comunidade escolar compreenda a importância da educação das crianças pequenas e partilhem ações de qualidade; trata-se ainda de considerar os saberes da comunidade, que não podem ser valorados como maiores e mais importantes ou como menores e menos legítimos, senão, como diversos e importantes para a construção da educação de qualidade.

As autoras trazem a seguinte ilustração para esclarecer a mudança de percepção possível a partir da participação da comunidade:

As famílias não são concebidas exclusivamente como usuárias de um serviço, mas como protagonistas e partícipes. Conceber os pais como usuários de um serviço implica, de fato, conceber o serviço como um “produto” que é oferecido, uma espécie de pacote pré-confeccionado, e concebê-lo nos moldes de qualquer outro serviço, como, por exemplo, as ferrovias. Quando usufruímos dos transportes públicos, esperamos que os trens partam e cheguem no horário, que nas estações sejam fornecidas informações precisas, que os vagões sejam confortáveis; mas não entramos no mérito de como se dirige um trem, qual é a velocidade máxima aconselhável, como o maquinista deve se comportar no caso de neblina. Analogamente, conceber o papel dos pais essencialmente como usuários das instituições educativas para a infância implica uma espécie de procuração das famílias relativamente à educação dos próprios filhos, procuração dada a profissionais da educação com os quais não é possível um debate paritário. Ao contrário, conceber os pais como protagonistas significa pensar a educação das crianças como uma tarefa compartilhada entre famílias e profissionais. Isto implica também pensar a educação não como um fato individual, mas como um empreendimento coletivo, e as instituições extradomésticas para a educação infantil como lugares de discussão, negociação, reflexão acerca de uma pedagogia da infância (BONDIOLI; SAVIO, 2013, p. 28).

Tomando por base esta concepção de que participação pressupõe construir, junto com os agentes que participam do espaço educativo, não é possível conceber que determinados agentes sejam mais legítimos que outros; é uma mudança de paradigma que entende que é na diversidade que a educação democrática e de qualidade se constrói.

A construção, manutenção e fortalecimento dos espaços de participação da escola dependem ainda de uma forte construção de vínculos entre os agentes da escola. Não se trata, todavia, de personalizar tais espaços a ponto de considera-los possíveis apenas mediante o esforço individual de alguns. Ao contrário disso, pressupõe-se a institucionalização e ampliação destes espaços de tal forma que não seja possível conceber educação de qualidade onde estes espaços não estiverem presentes.

Enfim, entender que “a participação é um dos pontos fortes que concorrem para a qualidade da escola, tanto para as modalidades com as quais se desenvolveu quanto para o sentido de pertencimento à experiência que se mantém no tempo” (BONDIOLI, SAVIO, 2013, p. 123). Neste caso, a participação é também formativa e a escola assume este papel em relação a educação da comunidade. Ou seja, novamente está se afirmando o caráter pedagógico da democracia, vista estrategicamente, nos elementos da participação.

Respeitar os espaços de participação nas instituições de educação requer ainda compreendê-los como fundamentais para garantia da qualidade. Não é possível

conceber educação de qualidade onde se segrega os participantes e seu grau de participação dependem do status que os determinam. Em outras palavras, não deveria haver agentes mais legitimados a sugerir, a decidir, a avaliar, a planejar, enfim, a participar que outros. Ao fim, este deverá ser um movimento conjunto, em que a comunidade desempenha papel tão importante quanto a das profissionais e crianças. E mais, em que a comunidade se responsabiliza pela qualidade das ações, pelos espaços e pelas decisões na escola de forma conjunta. No fim, uma participação que compreenda que o “crescimento das crianças seja uma questão de interesse público e que a responsabilidade pelas instituições para a infância deva ser compartilhada[...]” (BONDIOLI, SAVIO, 2013, p. 157).

No próximo capítulo, estes conceitos desenvolvidos até agora serão discutidos sob a lente da gestão da primeira etapa da educação básica.

## 2 A GESTÃO DA/NA EDUCAÇÃO INFANTIL

A pesquisa, que tem como foco a gestão democrática nas instituições da primeira infância demandou o olhar para as produções existentes, a fim de compreender de que forma as especificidades da educação infantil tem (ou não) sido consideradas.

Na literatura encontrada nesta primeira pesquisa, dentre elas uma revisão de literatura, destacam-se produções de estudiosos que se dedicam à pesquisa da educação infantil, em primeiro plano, sendo a gestão tratada como um de seus elementos.

Fernandes e Campos (2015) em seu artigo fazem uma revisão de literatura sobre esta temática e concluem que os estudos específicos sobre gestão escolar tendem a olhar sobre as instituições de ensino fundamental e, em muitos aspectos, as especificidades guardam pouca relação com a Educação Infantil. Um exemplo citado pelas autoras para ilustrar a distância entre a realidade da Educação Infantil e do Ensino Fundamental é de que estratégias privatistas apresentadas pelo neoliberalismo como uma forma de modernizar o Ensino Fundamental, como a terceirização, a distribuição de *vouchers*, convênios e as interseções entre público e privado, dentre outras, já são práticas antigas na Educação Infantil. A justificativa para essas práticas, porém, é oposta. Tais estratégias, quando aplicadas à Educação Infantil, não são usadas como políticas de modernização, mas sim sob a justificativa de que esta é a única alternativa de garantir o direito de atendimento à população, diante da falta de recursos do Estado.

De acordo ainda com estas autoras, a produção internacional sobre a gestão nas instituições de atendimento às crianças pequenas também é incipiente, todavia destaca que “a direção das instituições é o locus privilegiado para que os processos administrativos e pedagógicos sejam viabilizados na instituição” (FERNANDES; CAMPOS, 2015, p. 162). Esta é uma perspectiva que converge com a presente pesquisa.

Os demais artigos tratam de abordagens teóricas sobre a legislação para esta etapa e de resultados de pesquisas que abordam a gestão na educação infantil em outros municípios e estados do país ou em outros países da América Latina. Há também artigos que abordam a gestão, mas não na perspectiva das escolas, e sim das secretarias. Ainda que tais artigos tenham possibilidade de contribuir com boas

possibilidades analíticas que poderiam ser cotejadas com a presente pesquisa, trata-se de abordagens mais focalizadas nas singularidades das regiões estudadas, e por esta razão, não serão destacados nesta revisão.

Em uma segunda busca, no portal da RBPAE foram levantados cinco artigos relevantes para esta pesquisa, quatro deles são qualitativos e um, bibliográfico. Os artigos são todos da educação infantil em primeiro plano, sendo a questão da gestão democrática um elemento a ser analisado nesta etapa. Dentre os quatro primeiros, o de Fernandes e Campos (2015) já havia aparecido na busca anterior, e por isso, já foi descrito acima.

O artigo de Alves (2016) aborda a dimensão da participação familiar como elemento importante para materialização da gestão democrática na educação infantil. Este texto evidencia a necessidade de considerar que, embora a educação infantil enquanto etapa da educação básica esteja submetida aos mesmos determinantes legais que as demais etapas, as peculiaridades do atendimento às crianças pequenas devem “expressar-se em propostas e práticas específicas de gestão” (p. 269).

A autora destaca a dificuldade em compreender a participação familiar de forma plena, e não somente como estratégia operacional das políticas públicas neoliberais. Neste contexto, a participação familiar é desejada enquanto estratégia de apoio financeiro ou como mão-de-obra voluntária para manutenção da escola, diminuindo a responsabilidade do estado, mas pouco considerada nos processos decisórios, efetivamente. A linha traçada entre a desejada participação familiar, de um lado e a considerada intromissão familiar, de outro, é um dos desafios a ser superado e, para tanto, há que se considerar a família como capaz de contribuir efetivamente para a construção da escola.

O artigo aborda ainda que a participação familiar na construção da gestão das escolas infantis pode ser considerada, inclusive pelos documentos referenciais para a etapa, como elemento de qualidade e conclui que “a democratização da gestão requer superar a participação restrita e operacional, construindo amplo envolvimento familiar nas decisões e ações políticas e pedagógicas da instituição de educação infantil” (p.267).

Silveira e Araújo (2015), e seu artigo de estado da arte sobre a gestão democrática na educação infantil na RBPAE de 2000 a 2012 constata que, durante o período analisado, de 236 artigos da revista, apenas 6 tratavam da educação infantil. Destes, nenhum abordava a gestão, tampouco a gestão democrática na primeira

etapa da educação básica. O artigo conclui que a primazia das pesquisas sobre gestão democrática privilegia outras etapas de ensino, que não a educação infantil, e que, quando esta etapa é abordada, as discussões são superficiais.

O artigo de Fernandes, Gimenes e Campos (2013), desdobramento da pesquisa já citada, conclui que há uma diversidade de modelos entre a organização das secretarias municipais para o acompanhamento e organização das escolas de educação infantil e revela a dificuldade das equipes das secretarias municipais de interferirem ou decidirem questões estratégicas; cita como exemplo a política de conveniamento, adotada por muitos municípios.

Por fim, a pesquisa de Galdino e Côco (2018) de cunho qualitativo, realizada a partir de questionários e entrevistas, aborda o trabalho dos gestores das instituições de educação infantil. Este artigo, dentre os abordados, é o que mais se aproxima da análise pretendida na presente pesquisa, e destaca, sobre a normatização legal da gestão democrática, que em muitos momentos, embora os mecanismos de normatização auxiliem na aproximação da concretização da gestão democrática, o controle imposto acaba regulamentando de forma exagerada a gestão.

A busca na plataforma Educ@, identificou seis publicações com foco na gestão em educação infantil.

Duas publicações aproximaram-se da perspectiva de gestão adotada por esta pesquisa. A primeira delas, de Borges e Pandini-Simiano (2019), de caráter qualitativo, procurou colher e analisar narrativas das diretoras de instituições de educação infantil e suas práticas gestoras. O texto destaca que a indissociabilidade entre educar e cuidar das escolas infantis em complementação ao papel da família impõe à prática gestora desta etapa desafios diversos aos já presentes nas demais etapas da educação básica. Concluiu que há pouco espaço para prática da gestão democrática em uma prática reduzida, muitas vezes, aos aspectos administrativos e com pouca possibilidade de discussão e participação de professores e famílias.

Outro artigo que mereceu destaque foi o de Côco e Galdino (2018). Estas autoras, já destacadas acima em outro artigo, objetivaram neste estudo discutir a inserção dos gestores nos quadros profissionais das escolas infantis. Conclui que há marca de pouca participação nas formas de nomeação desses profissionais, o que traz desafios à gestão democrática nas instituições infantis.

Após a análise de artigos nas bases de dados já descritas, partiu-se para a busca pelas pesquisas nos programas de pós-graduação.



No levantamento realizado no banco de teses e dissertações da CAPES, , destacaram-se 18 pesquisas direcionadas a análise da gestão em instituições de educação infantil, todas de caráter qualitativo.

Grande parte das pesquisas procurou compreender os desafios da gestão na educação infantil a partir do olhar das próprias gestoras (BORGES, 2016; CUCCHI, 2019; FERREIRA, 2016; LOPES, 2014; PIEKARZEWICZ, 2017; MASCARENHAS, 2015; GLÓRIA, 2015), da equipe diretiva (FERRAZ, 2016) e das crianças (BUCCI, 2016). Outras abordagens relativas à gestão também estiveram presentes, como a formação das profissionais da educação infantil (REIS, 2015; GALDINO, 2016), as políticas e práticas (LUZ, 2016) e as práticas participativas (FRANZONI, 2015), além da expressão do fazer pedagógico na gestão (FERNANDES, 2016).

Como elemento comum entre as pesquisas, está o fato de que pesquisar a gestão na educação infantil difere-se do estudo da gestão nas demais etapas, compreendendo que as particularidades desta etapa não são detalhes, mas determinantes na organização das instituições e na identidade das diretoras.

Outro destaque é que em todas as pesquisas a gestão democrática é apontada como caminho fundamental a ser trilhado pelas escolas, ainda que se considere o quão longe estão as escolas de efetivar este princípio. Foi comum entre as pesquisas a percepção de que a identidade da educação infantil está em construção, e que em muitas situações, as instituições para crianças pequenas são uma reprodução da escola de ensino fundamental tradicional, com conteúdos pré-determinados, práticas disciplinadoras e pouco espaço para participação, tanto das crianças quanto de profissionais e comunidade.

Embora essas pesquisas coloquem seu foco na gestão democrática como prática para as instituições de educação infantil, não foi encontrada nenhuma que procurasse compreender as implicações da gestão democrática para a qualidade das unidades e o papel das diretoras nesse processo.

Após a busca pelos descritores abordados, foi necessário buscar as pesquisas que tratassem da interface entre gestão democrática e qualidade. Embora o foco seja a educação infantil, o filtro a partir destes descritores, no portal da CAPES, restringiu demasiadamente os resultados e, por isso, optou-se por ampliar a busca, fazendo a seleção durante a realização da leitura exploratória.

Desta forma, dos 375 artigos encontrados pela plataforma a partir da busca pelas palavras-chave “gestão democrática” e “qualidade”, foram selecionados 12

artigos que dialogam com a proposta desta pesquisa. Destes, há uma multiplicidade de enfoques, desde a gestão democrática como estratégia para resolução de conflitos, relações público-privado na educação, além dos que tratam da qualidade voltada ao desempenho dos estudantes.

Outros artigos apresentam a discussão sobre a qualidade em primeiro plano, apresentando políticas de avaliação institucional e avaliação de contexto na educação infantil. Dois artigos tratam no papel dos conselhos – escolares ou municipais – na busca por canais de legitimação da participação, entendendo que este processo é fundamental para a construção de espaços educativos de qualidade.

Há ainda os estudos que buscam evidenciar a gestão democrática como princípio para qualidade social da educação (BARBOSA; SILVA; CORRÊA, 2016; PASSADOR; SALVETTI, 2013; SARMENTO; MENEGAT, 2020). Esses artigos trazem contribuições teóricas importantes sobre o princípio da gestão democrática como elemento que trará maior qualidade para as escolas, como destacam Barbosa, Silva e Corrêa: “este trabalho defende a adoção do modelo democrático de gestão por entender que, somente no contexto da participação no ambiente escolar, são oferecidas as condições necessárias para promoção de uma educação emancipadora” (Ibid, 2016, p. 142).

Ainda assim, percebeu-se uma carência de pesquisas que foquem a temática da gestão democrática na educação infantil, especialmente, vinculada a discussão da gestão democrática como elemento de qualidade.

Outrossim, para compreender a necessidade de uma pesquisa que tenha seu foco nas diretoras de escolas de educação infantil, é importante fazer uma retomada histórica que explique o lugar que a educação infantil marca na educação brasileira.

Esta história precisa ser compreendida a partir do viés econômico, social e político que motivou e motiva o poder público em relação à oferta de atendimento para as crianças pequenas considerando a qualidade e especificidades das instituições.

Embora somente a partir da CF, promulgada em 1988 o olhar para a educação das crianças pequenas passe a receber atenção legal do Estado, a necessidade de institucionalizar o cuidado das crianças em idade pré-escolar é anterior a ela e não considerava necessariamente as crianças como portadoras do direito à educação.

Este capítulo faz uma breve retomada histórica da educação infantil, a partir da sua compreensão como um serviço ligado preliminarmente à assistência social, e,

nesse sentido, não considerando a criança como portadora do direito à educação, mas antes, o olhar às famílias trabalhadoras, até sua inserção na agenda das políticas educacionais.

O capítulo está organizado em cinco seções. A primeira seção ocupa-se desta retomada histórica da educação infantil no Brasil, que está intimamente relacionada aos movimentos dos países da América Latina que tem percurso semelhante, ou que são influenciados pelas mesmas políticas monetárias internacionais. Tais políticas são determinantes quanto aos rumos e à atenção que o poder público dá à primeira infância, especialmente em relação ao financiamento.

A segunda seção aborda o recorte histórico do surgimento do atendimento na cidade de Curitiba, mesmo enquanto política assistencial, uma vez que a primeira etapa da educação básica passou a compor a pasta da educação nesta cidade, apenas no ano de 2003, portanto, sete anos após a promulgação da LDBEN. Também o histórico desses 17 anos é significativo, uma vez que o período é marcado por importantes conquistas para esta etapa educativa, tanto nacionalmente quanto na própria cidade.

A terceira seção traz a defesa já bastante anunciada ao longo da pesquisa, que a gestão de instituições de educação infantil tem caráter bastante específico das demais etapas da educação básica, definindo que o olhar a tais especificidades é importante elemento de pesquisa. Como marca dessas especificidades, também é feita a discussão sobre a identidade das profissionais que respondem pela direção das escolas, mas especificamente das direcionadas ao atendimento da primeira etapa da educação básica.

A quarta seção trata da compreensão sobre a qualidade para as instituições da educação infantil, estabelecendo uma correlação entre ela e a gestão democrática.

A quinta seção procura discutir alguns conceitos e concepções sobre a qualidade nas instituições de educação infantil.

## 2.1 NOTAS SOBRE A HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1970

Conforme anunciado, compreender o terreno próprio da educação infantil precisa considerar o surgimento e o percurso das instituições de atendimento às

crianças de 0 a 6 anos no Brasil, destinadas às camadas populares, inicialmente denominadas de creches (OLIVEIRA, 1988; CAMPOS, 1999).

Esta história ainda é bastante recente e presente e tem início a partir de uma nova organização social e política, que impulsionou as mulheres para o mercado de trabalho como forma de garantir a subsistência das famílias. Esta nova configuração social criou a demanda em relação à guarda e cuidados para os filhos pequenos das mulheres da classe trabalhadora, demanda até então ignorada.

Os primeiros movimentos de institucionalização da educação infantil no Brasil surgiram nas décadas de 1920 e 1930, sendo as creches instituições assistencialistas comunitárias de oferta de cuidados às crianças carentes, filhas de mulheres trabalhadoras. Neste momento, essas instituições tinham caráter fortemente – senão unicamente assistencialista (OLIVEIRA, 1988).

Ainda que esta história tenha seu início marcado na primeira metade do século XX, foi a partir da década de 1970 que começaram a ser difundidas as creches em todo o Brasil. Neste momento o atendimento era prioritariamente exercido por instituições filantrópicas, sendo a participação do poder público mais presente no repasse dos recursos.

Esse caráter filantrópico da educação infantil foi predominante no período da ditadura militar, sob a lógica da terceirização – com repasse de recursos públicos para as instituições que tinham como preocupação a manutenção da saúde e higiene das crianças e preparação para a escola (OLIVEIRA, 1988). Ou seja, ainda que a preocupação maior dessas instituições fosse o atendimento de necessidades físicas das crianças, quando havia qualquer caráter pedagógico este não tinha identidade, senão a reprodução do modelo escolar e preparação para as etapas subsequentes. Kuhlmann Jr. (2000) destaca que a visão das profissionais da época era em defesa de um trabalho preparatório para alfabetização, pois seria a partir da transformação desta etapa em uma “escola de fato” o agente capaz de garantir a valorização das profissionais.

Ademais, mesmo com todos os limites, especialmente em relação à qualidade, o atendimento era privilégio para poucos, pois havia um número muito reduzido de instituições, desproporcional à demanda, e apenas uma pequena parcela da população tinha acesso às creches.

Oliveira (1988) aponta um fato interessante em relação à identidade educativa das creches, a partir da preocupação das famílias das classes média e alta, com o

desenvolvimento das crianças. A pressão, exercida a partir da preocupação dessas famílias pode ser considerada como fator que influenciou positivamente o movimento do atendimento à criança pequena.

Como resposta ao baixo índice de atendimento das instituições filantrópicas e à baixa qualidade deste atendimento, a sociedade começou a pressionar o estado a oferecer o atendimento de creche, não mais como política assistencialista, mas como direito das famílias e dever do Estado.

Neste processo é necessário destacar a importância dos movimentos feministas. Tais movimentos ganham mais centralidade se entendemos que a condição da mulher que trabalha é fragilizada pelo seu status de mãe. “As soluções privadas dos conflitos entre trabalho e família refletem e reproduzem as diferenças e desigualdades de gêneros no mercado de trabalho” (SORJ, 2013, p. 484). Embora esta discussão não seja central nesta pesquisa não há como ignorá-la, uma vez que a história da infância enquanto categoria social e geracional e as disputas levantadas pelo feminismo estão ligadas e são interdependentes.

A creche tem, portanto, um papel substitutivo ao das mães trabalhadoras, em caráter provisório. O fato deste atendimento ser realizado, em sua maioria, em instituições comunitárias culminava na falta de preparo e experiência da maioria das profissionais, que além de não possuírem qualquer formação, também não haviam passado por este tipo de atendimento. Esta era uma realidade que oferecia à creche uma “ilegitimidade”, uma falta de vigor na defesa do seu direito a existir (ROSEMBERG, 1984). Esta realidade impactava também na forma de financiamento. O dinheiro destinado para esta etapa era insuficiente para garantir o direito e a qualidade,

E assim sendo, um círculo vicioso se implanta facilmente: os recursos acabam por ser insuficientes, acarretando, em geral, um atendimento pior que o desejado, reforçando desse modo o estigma de que a creche constitui apenas um paliativo, um mal menor na experiência de vida de algumas crianças (ROSEMBERG, 1984, p. 74).

Cabe salientar que havia uma dubiedade de trajetórias a depender da classe para qual essas instituições se destinavam. Se por um lado as camadas mais privilegiadas da população entenderam a educação das crianças pequenas como elemento importante da escolaridade, ainda que tivesse um viés prioritariamente preparatório para as etapas subsequentes, a população mais carente recebeu esta

etapa como política assistencialista, que visava a garantia de cuidados básicos, saúde e educação para crianças filhas de mulheres operárias, visto como um favor do Estado para esta população.

Se por um lado as transformações políticas e sociais pelas quais a sociedade passava impulsionou o início desta história, por outro lado a distinção abismal entre o atendimento ofertado às diferentes populações pode ser demarcada não só em relação as diferenças sociais da população brasileira, mas também na comparação entre países pobres e países ricos.

Enquanto parte do atendimento, aquele destinado às crianças oriundas das famílias abastadas tem sua história bastante ligada aos Jardins de Infância de Froebel<sup>27</sup>, que considerava o desenvolvimento infantil em suas práticas, para as crianças oriundas das famílias das classes operárias as instituições tinham forte viés ligado ao cuidado, alimentação e saúde (TATAGIBA, 2011). Para as crianças ricas, Jardins de Infância privados, normalmente com jornada parcial; para as crianças pobres, creches gratuitas em período integral, de qualidade insuficiente.

Esta pesquisa debruça-se sobre o segundo grupo. Embora a métrica dessas instituições fosse ligada prioritariamente a políticas assistencialistas, mesmo no simples atendimento a alimentação, cuidados e saúde havia grande precariedade (ROSSETTI-FERREIRA, 2002). Não havia espaços físicos adequados, a comida oferecida era de baixa qualidade e o atendimento era realizado, muitas vezes, pelas próprias mães da comunidade; para além de atender as crianças a um baixo custo, inseria essas mulheres no mercado de trabalho. Uma solução, que embora poderia parecer interessante, uma vez que poderia resolver dois problemas sociais, tinha como resultado a falta de atenção do poder público a esta camada da população, refletida na precariedade do serviço.

Programas de creches domiciliares – mães crecheiras<sup>28</sup> ocorreram diferentemente em países desenvolvidos e em desenvolvimento, pois havia o impacto significativo no nível de escolaridade das mulheres que atendiam essas crianças. Nos

---

<sup>27</sup> Os *Kindergartens* surgiram na Alemanha, no século XIX a partir de Friedrich Froebel, influenciado pelos estudos de Pestalozzi. Caracterizavam-se por serem espaços educativos para crianças em fase pré-escolar, dos 0 aos 7 anos com uma pedagogia voltada aos estudos sobre o desenvolvimento infantil e baseada em jogos, brinquedos e nos interesses infantis (CHAMON, 2016).

<sup>28</sup> Alternativa de baixo custo proposta pelo Banco Mundial aos países sul americanos, propunham o atendimento das crianças nas próprias casas das mães, na comunidade, com curta capacitação às mulheres-mães que prestavam este atendimento (ROSSETTI-FERREIRA, 2002).

países pobres popularizaram-se programas com forte apelo no atendimento nutricional e de saúde e pouco, ou nenhum investimento pedagógico.

Mesmo que os objetivos descritos para este atendimento estejam ligados a erradicação da pobreza, na prática ele reproduz e fortalece as desigualdades sociais. O melhor medidor para eficácia de uma política de redução da pobreza é justamente a emancipação dos indivíduos assistidos por ela e para isto, este deve ter o direito à educação e ao aprendizado continuamente (ROSSETTI-FERREIRA, 2002). Cabe destacar que historicamente as creches não cumpriram este papel com a população mais pobre, pelo contrário, foram um agente de manutenção da condição social.

Outra prática bastante popular eram as creches vinculadas às fábricas que foram importantes instituições de cuidado para as filhas e filhos de mulheres trabalhadoras; cumpre, porém, sublinhar que estas estavam sob a ótica da maior produtividade das operárias e não do direito da criança.

A submissão da criança, no interior das creches e pré-escolas a rígidos padrões de controle de comportamento – incluindo-se, aqui, os padrões higienistas – se legitimariam, no plano ídeo-político, dentro de uma concepção de creche como doação, benesse social a que crianças e mães deveriam ser gratas e absolutamente subalternizadas. Ao se cristalizarem em práticas, essas ações criam, nos indivíduos que delas dependem, a ideia de que são, de fato, inferiores e diferentes. Aqui a creche se torna absolutamente funcional à perspectiva de assistência social que tutela os mais pobres e os transforma em sub-cidadãos (NUNES, 2009, p. 88).

A partir dos anos 1980, como contraponto de instituições que colocavam em risco o desenvolvimento das crianças, surge a preocupação pedagógica das creches, colocando, pela primeira vez, a criança no centro desta atenção. Neste período, também as lutas em prol do atendimento das crianças pequenas saem do âmbito das ruas e ganham os espaços formais de disputa, como conselhos, sindicatos e universidades.

A partir dessa realidade, surge a discussão de quem deveria responder pelas creches: assistência social ou educação. A educação resiste, não entendendo situações de cuidado, próprias do atendimento a esta faixa etária, como legítimas de sua responsabilidade (CAMPOS, 1999). Kuhlmann Jr. (2000, p. 13) destaca que “O preconceito com relação ao trabalho manual e aos cuidados de alimentação e higiene associa-se à sua dimensão de *doméstico*, o que resulta na desqualificação do

profissional que trabalha com as crianças menores e na divisão entre professoras e auxiliares”.

Apesar desse longo percurso histórico que resultou na inclusão da educação infantil como direito da criança na CF, a definição da Educação Infantil como primeira etapa da educação básica foi determinada em 1996 com a promulgação da LDBEN 9.394/96 e não trouxe de imediato os efeitos que os estudiosos e ativistas esperavam para a definição das políticas.

Embora esta história date de mais de 20 anos, a identidade deste atendimento ainda é bastante diversa – o que, de fato dá a ideia de que não há uma identidade própria – e sofre uma diversidade de revezes que parecem retardar seu processo evolutivo.

Outros marcos legais que determinaram os rumos da educação infantil na atualidade e impactaram no número de crianças atendidas e em novos esforços do poder público por ampliação de vagas podem ser observados no quadro a seguir.



QUADRO 1 – MARCOS LEGAIS DE ATENDIMENTO EDUCATIVO À INFÂNCIA PÓS LDBEN

LEGISLAÇÃO	ANO DE APROVAÇÃO	EFEITO
Lei 11.114	2005	Institui a obrigatoriedade de matrícula de crianças a partir dos 6 anos no Ensino Fundamental
Lei 11.274	2006	Amplia o Ensino Fundamental para 9 anos e dá prazo para cumprimento até 2010.
FUNDEB	2007	Amplia a política de fundos para toda educação básica, injetando recursos na educação infantil
EC nº59	2009	Institui a obrigatoriedade da educação para pessoas dos 4 aos 17 anos.
Lei 12.796	2013	Normatiza a EC nº59 e altera o texto da LDBEN.
PNE	2014	Determina prazo até 2016 para universalização da pré-escola <sup>29</sup>
Lei 13.257	2016	Marco legal da primeira infância – dispõe sobre políticas públicas para a primeira infância
EC nº108	2020	Torna o FUNDEB uma política permanente
Lei 14.113	2020	Regulamenta o novo FUNDEB

FONTE: BRASIL (2005, 2006, 2007, 2009, 2013, 2014, 2017, 2020). Elaborado pela autora

É evidente que nenhum processo na educação ocorre de forma linear, e na Educação Infantil não é diferente. Se a maior ruptura presente no fato de a educação infantil figurar como a primeira etapa da educação básica, incluindo o atendimento de crianças de 0 a 3 anos ainda é transcender o caráter puramente assistencialista desta etapa, é preciso compreender ainda assim, que parte da demanda por educação de crianças muito pequenas está fortemente ligada à necessidade das famílias antes do próprio direito das crianças (*antes* neste momento não com caráter de importância, mas com caráter de ordenamento).

Daí a proposição de que as instituições de educação infantil precisariam transitar de um direito da família ou da mãe para se tornarem um direito da criança. Como se esses dois direitos fossem incompatíveis, como se as instituições educacionais fossem um direito natural e não fruto de uma construção social e histórica (KUHLMANN JR., 2000, p. 14).

Os processos históricos que resultaram na institucionalização da educação para as crianças da primeira infância e seus contextos sociais explicam grande parte das particularidades desta etapa e a colocam ainda como foco de lutas e disputas

<sup>29</sup> Destaca-se que algumas leis elaboradas para atender determinado público acabam trazer alguns impactos não desejados a este ou a outros públicos não previstos por ela. No caso da determinação da universalização da pré-escola, o aumento de matrículas resultou na redução da jornada das crianças – de período integral para parcial e um efeito sobre o atendimento à sub etapa creche pôde ser observados em muitos municípios (SESIUK, 2019).

para afirmação do caráter educativo das instituições de educação infantil, sem que as questões sociais sejam consideradas de menor importância.

A partir deste histórico, é possível concluir que a especificidade da educação infantil é revelada desde seu surgimento e ao longo de sua história e mostra um processo inverso às demais etapas educativas. Enquanto estas surgem para atender a elite econômica e assim permanecem por muito tempo até chegar às camadas populares<sup>30</sup> com projeto de universalização, as creches surgem pela necessidade das mulheres trabalhadoras das classes populares e, por mais que houvesse instituições destinadas para as crianças da elite, especialmente para a faixa-etária denominada hoje como pré-escola (embora com diferenças flagrantes), a sub etapa creche, por muito tempo, foi exclusividade destinada à classe trabalhadora.

Rosemberg (1984, p. 74) ressalta ainda outro diferencial importante em relação ao desenvolvimento da institucionalização da educação e cuidado da criança pequena em relação às demais etapas educativas: “A história recente da creche como instituição tem se dado por ciclos sucessivos de expansão e retraimento divergindo, assim, da trajetória da escola que, pelo menos numa perspectiva quantitativa, tem apresentado uma evolução constante”. Ainda que tal afirmação tenha sido feita há mais de 25 anos e desde então a expansão do atendimento a esta etapa de ensino tenha significativo avanço, é uma história que define a identidade da educação infantil ainda hoje.

Talvez esta seja a razão de a luta e a disputa pelo seu espaço legítimo nas políticas educacionais ser tão recente e, de certa forma, ainda incipiente.

A história pregressa da educação infantil ainda é uma realidade que se faz presente nas instituições públicas, sendo pouco compreendido e considerado pela comunidade, que não busca neste atendimento o caráter educativo da etapa. Continua sendo muito valorizada pelo aspecto do atendimento às famílias mais vulneráveis e de mães trabalhadoras e menos em razão do próprio sujeito do direito à educação, a criança.

---

<sup>30</sup> A desigualdade entre de atendimento ainda é realidade. Enquanto o atendimento às famílias mais pobres alcança apenas 11%, no caso das famílias mais ricas, chega a quase 35% em 2009. Apesar de neste momento a creche já ser vista mais como direito da criança, é considerável o efeito que o atendimento tem na inserção das mulheres no mercado de trabalho e as causas no aumento da renda. Este fator é ainda mais determinante quando entendemos que a legislação trabalhista que protege o direito da mulher a maternidade só alcança as que estão no mercado formal (SORJ, 2003)

As especificidades do percurso de construção desta etapa educativa é elemento que incide sobre a gestão no âmbito das escolas, e grande parte desta especificidade é construída pela história desta etapa e desenvolvimento deste atendimento. Portanto, não só a forma como as diretoras das escolas infantis compreendem a gestão democrática, mas também a relação que estabelecem com a comunidade escolar é fundamental.

Superar a visão da educação infantil pública como direito (somente) das famílias, em especial das mães trabalhadoras, ou das crianças mais carentes é fundamental para determinar a qualidade destas instituições. Compreender que as famílias, independentemente de sua condição econômica, não só devem participar do espaço educativo, mas podem construir uma educação infantil potente em conjunto com as profissionais e poder público, é o que tornará possível a materialização da gestão democrática.

## 2.2 O PERCURSO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM CURITIBA

Compreender o percurso da educação infantil no Brasil e as políticas públicas que a definiram enquanto etapa educativa é importante para delinear um panorama que explica o lugar de lutas e disputas que a etapa ocupa no tempo atual.

De semelhante forma, é preciso delinear também este percurso na cidade de Curitiba em uma seção distinta, pois embora o percurso local tenha sido determinado pelas políticas nacionais e seus desdobramentos, há singularidades e marcas específicas que merecem destacadas.

Segundo Sesiuk (2019) a primeira instituição de atendimento à primeira infância em Curitiba foi inaugurada em 1929. A exemplo do que ocorria no país, em Curitiba essas instituições de “guarda” das crianças pequenas eram ligadas fortemente a uma política dedicada a possibilitar atenção mínima à infância, especialmente das periferias. Essa marca de instituições filantrópicas ou comunitárias perdurou por longos anos no Brasil e em Curitiba.

Entre as décadas de 1970 e 1980, houve uma explosão demográfica na cidade de Curitiba, resultado da forte migração das áreas rurais do estado. Em cerca de uma década (de 1970 a 1980) a população da cidade praticamente dobrou de tamanho (MANTAGUTE, 2009). Essa migração teve como efeito a ocupação irregular

das áreas da cidade. Este é o contexto do início da oferta de vagas em creches públicas, a partir do ano de 1977<sup>31</sup>.

Espelhando o movimento nacional, essas instituições, mesmo quando públicas, tinham objetivo de atender crianças pobres, ofertando guarda e cuidado substitutivos à família, em especial, à mãe. Todavia, a partir da inauguração das primeiras creches públicas, instaura-se também um movimento de pressão liderado pelas associações de moradores, exigindo mais vagas públicas para as crianças. Nesse mesmo período inicia um plano de conveniamento com associações da comunidade e a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Neste processo, as associações e a LBA arcavam com as despesas de alimentação e a prefeitura assumia parte da folha de pagamento e a orientação técnica das profissionais (SESIUK, 2019).

Durante os anos de 1986 e 1988 houve grande expansão na rede de creche, já sob responsabilidade do poder público, com 48 instituições sendo inauguradas. Sesiuk (2019) destaca ainda que 68% das instituições de educação infantil públicas de Curitiba foram inauguradas até 2003, portanto ainda na extinta Secretaria da Criança, quando as instituições não tinham vinculação à educação.

Durante este período de surgimento e ampliação da rede de creches em Curitiba, as instituições estiveram subordinadas a diferentes pastas na organização do município. Embora haja certa divergência nas pesquisas consultadas quanto ao ano de surgimento ou período em que o atendimento das creches esteve vinculado a cada uma (SOCZEK, 2006; MANTAGUTE, 2009; SESIUK, 2019), o quadro abaixo delimita as principais secretarias responsáveis pelo atendimento da educação infantil até ser absorvida, em 2003, pela Secretaria Municipal da Educação.

---

<sup>31</sup> Mantagute (2009) define este contexto a partir do Plano de Desfavelamento.

QUADRO 2 – HISTÓRICO DE PASTAS RESPONSÁVEIS PELAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM CURITIBA

PASTA	ANO	LEI
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	1986	6.817/86 <sup>32</sup>
Secretaria Municipal do Menor	1989	Decreto nº186 <sup>33</sup>
Secretaria Municipal da Criança <sup>34</sup>	1991	7.671/91
Secretaria Municipal da Educação	2003	10.644/03 <sup>35</sup>

FONTE: SOCZEK (2006); MANTAGUTE (2017); SESIUK (2019); CURITIBA (1965, 1986, 1991, 2003).

Elaborado pela autora

A tardia passagem do atendimento de educação infantil para a secretaria da educação, sete anos após a promulgação da LDBEN e quatro anos do prazo determinado por ela teve impactos também nas carreiras e cargos das profissionais responsáveis pelo atendimento às crianças nessas instituições.

Este histórico de cargos<sup>36</sup>, descrito a seguir, revela o percurso e a evolução não só da compreensão de qual profissional se ocupa da educação das crianças pequenas, mas a própria exigência de formação destas profissionais.

<sup>32</sup> O Departamento de Desenvolvimento Social era subordinado à Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social. Este departamento era o que respondia diretamente pelas creches e era conhecido pela sigla DDS.

<sup>33</sup> O Departamento da Criança foi transferido da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social para a Secretaria do Menor em 1989, por meio do Decreto nº186. A Secretaria do Menor foi extinta em 1991.

<sup>34</sup> A Secretaria Municipal da Criança tinha por finalidade, segundo seu regimento aprovado pelo Decreto nº 542/1992: “garantir o planejamento operacional e a execução de programas de atendimento à *criança e ao adolescente carente* de 0 a 18 anos, para a satisfação de suas necessidades básicas, propiciando condições adequadas a sua integração na sociedade e seu desenvolvimento como indivíduo” (CURITIBA, 1992, s/p, grifos meus).

<sup>35</sup> A Lei define a responsabilidade do CMEI para a Secretaria da Educação e extingue a Secretaria Municipal da Criança. Os recursos da extinta secretaria passam a ser administrados pela SME ou pela Fundação de Ação Social (FAS).

<sup>36</sup> Heck (2014) apresenta o quadro até 2012 com as carreiras e os respectivos cargos dos profissionais que atuaram nos CMEI. Em alguns momentos houve diferença entre as nomenclaturas, havendo mais de um cargo para cada carreira. Para o âmbito desta pesquisa, optou-se por apresentar somente os cargos de designação dos profissionais docentes e os responsáveis pela gestão das unidades, excluindo os que atuavam em funções auxiliares, como limpeza e alimentação.

QUADRO 3 – PERCURSO HISTÓRICO DAS CARREIRAS DOS PROFISSIONAIS DOCENTES RESPONSÁVEIS PELO ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO INFANTIL EM CURITIBA

CARGO	REGULAMENTAÇÃO	FORMAÇÃO	INGRESSO	CARGA-HORÁRIA SEMANAL
Babá	1984	1º grau completo	CLT	40 horas
Babá	1985	1º grau incompleto (4ª série) <sup>37</sup>	Concurso: prova escrita	40 horas
Administrador de creche	1985	2º grau completo	Concurso: prova escrita	40 horas
Atendente infantil	1991	Ensino Fundamental completo	Concurso: prova escrita e prova de títulos	40 horas
Educadora	2002 <sup>38</sup>	Ensino Médio	Concurso: prova escrita, prova de títulos, avaliação psicológica e exame médico <sup>39</sup>	40 horas
Educadora	2006	Ensino Médio - Modalidade Magistério	Concurso: prova escrita, prova de títulos, avaliação psicológica, exame médico e prova de desenvolvimento didático	40 horas
Professora de Educação Infantil	2016	Ensino Médio – Modalidade Magistério	Concurso <sup>40</sup> : prova escrita, prova de títulos, avaliação psicológica, exame médico e prova de desenvolvimento didático.	40 horas

Fonte: HECK (2014; 2019); MANTAGUTE (2009); CURITIBA (2019). Elaborado pela autora

<sup>37</sup> Mantagute (2009, p. 84) ressalta: “Em contrapartida, o Ministério da Educação e Cultura, através do Conselho Federal de Educação, no Parecer Nº 1600/75 – CE 1º/2º graus, aprovado em 09/05/1975 orienta que as professoras do pré-escolar deveriam possuir formação no Magistério em nível de 2º Grau”.

<sup>38</sup> SOCZEK (2006) menciona o documento “Manual de Orientação Pedagógico-Administrativa”, lançado em 1998, que foi o primeiro a utilizar a designação de educadores aos profissionais “dado o caráter educativo das ações desempenhadas pelos funcionários que atuam em sala diretamente com as crianças” (CURITIBA, 1998, p. 2). Esse mesmo documento passa a nomear as então creches municipais como “Unidade de Educação Infantil” (Ibid).

<sup>39</sup> Naquele momento, o concurso para educadores era único para atuações distintas. Os educadores poderiam tanto atuar na educação infantil como poderiam atuar na assistência social, sendo, neste caso, designados de educadores sociais.

<sup>40</sup> No ano de 2019 foi admitida a contratação temporária de professoras de educação infantil por Processo Seletivo Simplificado (PSS), conforme Lei Orgânica do Município nº 15.455/2019. Neste caso, segundo edital, o processo é composto somente por prova de títulos referente à escolaridade e tempo de serviço. O contrato provisório será estabelecido para o prazo máximo de 12 meses, podendo ser renovado por igual período (CURITIBA, 2019).

Acrescida a esta diversidade de cargos pelos quais as profissionais responsáveis diretamente pelo atendimento das crianças nas instituições de educação infantil em Curitiba estiveram sujeitas, há outra particularidade, descrita por Soczek (2006), Mantagute (2009) e Heck (2014): a presença de duas carreiras distintas executando a mesma função nas unidades.

Ocorre que as carreiras descritas no quadro acima, embora tenham evoluído até a designação destas profissionais enquanto *professoras* efetivamente, na prática, elas continuam pertencendo a uma carreira única, que as sujeita ao estatuto do servidor municipal e limita sua atuação aos CMEI, independente da sua formação. Distinta desta, há a carreira das profissionais do magistério, que tem atuação possível em CMEI ou escolas, carga-horária semanal de 20 horas e estão sujeitas ao estatuto do magistério (HECK, 2014). Também há diferença salarial entre essas duas carreiras.

Soczek fala sobre os problemas dessa dualidade histórica, a partir de um relato passado:

É possível identificar, nesse caso, a dualidade entre assistência e educação sempre presente na oferta da Educação Infantil no município de Curitiba, pois para o trabalho com as crianças da faixa etária de 0 a 4 anos, as educadoras poderiam planejar a rotina e atividades pedagógicas nos encontros mensais realizados com as técnicas da Secretaria da Criança, mas os professores que trabalhavam com as crianças de 5 a 6 anos, a chamada pré-escola, precisavam de um acompanhamento direto com pedagogos. (2006, p.76 – sobre a estratégia de que as professoras iam realizar planejamento nas escolas próximas aos CMEI)

Esta dualidade não está presente somente nas “estratégias pedagógicas” desenvolvidas ao longo desse percurso histórico, mas marca também essa cisão entre assistencial e educativo, uma vez que as profissionais do magistério atuaram historicamente somente nas turmas de pré-escola. Essas profissionais passaram a compor o quadro da educação infantil a partir da promulgação da LDBEN através de um convênio firmado com a SME, que as “emprestava” para a Secretaria da Criança para que atuassem com as crianças de 5 e 6 anos, desempenhando as “atividades pedagógicas”.

No ano de 2001 as unidades deixaram a nomenclatura de creche municipal para assumir, oficialmente, a nomenclatura de Centros Municipais de Educação Infantil, regulamentado pelo Decreto 55/2001.



A partir de 2003, quando os CMEI passaram para a secretaria da educação, também passam a compor o quadro de profissionais destas instituições as profissionais do magistério – não mais no caráter de empréstimo, mas lotadas efetivamente nas unidades para atender exclusivamente as turmas de pré-escola, além das pedagogas – responsáveis pelo acompanhamento pedagógico. Embora constituam-se como dois cargos diferentes, ambos compõem a carreira das profissionais do magistério.

As diretoras dessas unidades também revelam esta marca da dualidade de carreiras e da ingerência do poder do executivo frente às unidades.

Em 1985, ano em que foi realizado o primeiro concurso para as então denominadas babás, houve também seleção para o cargo de “administrador de creche”. Para este cargo havia exigência de formação maior que para as demais profissionais, sendo exigido o então 2º grau completo, enquanto que para as babás, a exigência era de 1º grau incompleto – até a 4ª série (MANTAGUTE, 2009). O primeiro concurso foi realizado em 1985, e o cargo hierarquicamente mais alto das creches municipais foi determinado por concurso público até a primeira metade da década de 1990.

A função designada a estas profissionais passou então de administradora de creche até 1991 para assistentes de desenvolvimento social. Após esse período de realização de concurso, em que não era exigida formação específica, as diretoras passaram a ser indicadas e nomeadas pelo executivo municipal, sendo possível a nomeação das duas carreiras atuantes nas instituições.

Como não há muitos documentos oficiais que trazem o histórico das diretoras em Curitiba, foram realizadas duas entrevistas com roteiro fechado e questões abertas, a fim de desvelar um pouco deste percurso. Abaixo, o relato da diretora aposentada “X”, que viveu essa história<sup>41</sup> (2020):

---

<sup>41</sup> O relato foi obtido por escrito, diretamente da entrevistada para a pesquisadora, portanto está transcrito, tal qual recebido.



1985 foi o concurso que prestei. Em 1987 foi realizada uma seleção entre as então Babás, para assumirem a função de administrador de creche por contrato via CLT. Logo após um novo concurso público para os vários cargos foi realizado, do qual participei na elaboração da prova. Em 1988 houve aprovação da nova constituição e eleição do prefeito Jaime Lerner. Houve ainda um concurso para administrador de Creche e, em 1991 foi feita a reforma administrativa para o regime único (aprovado na Constituição de 1988). Nesta reforma, os administradores de creche passaram para a carreira de Assistente de Desenvolvimento Social (a qual incluía outras funções), as babás passaram a se chamar auxiliares de desenvolvimento social. O cargo/carreira de administrador de creche foi criado praticamente junto com as primeiras unidades. E assim foi mantido no plano de cargos e salários da gestão Mauricio Fruet, antes do concurso público de 1985. Logo em seguida foi estendida aos administradores de creche a Função Gratificada-FG, que é uma remuneração a mais (paga a cargos de chefia), para quem estivesse exercendo o cargo efetivamente em creche, já que havia pessoas em desvio de função. Assim, por diversas razões, a reforma administrativa de 1991 (Lei 7970) criou a carreira de Assistente de Desenvolvimento Social, bastante ampla, com a FG correspondente para direção de unidade. Dessa forma, quem estivesse na chefia de creche era chamado de Diretor<sup>42</sup> (Informação verbal).

E sobre como eram designadas para cada unidade, complementa:

Até determinado tempo, o funcionário de creche era admitido para preencher determinada vaga e lá permanecia. Só era transferido de unidade por uma medida administrativa ou algum acerto. Em 1986, com a expansão do número de unidades e vários pedidos de servidores que queriam trabalhar mais perto de casa, foi instituído o concurso de remoção. A partir daí o funcionário, ao ser admitido, assumia uma vaga provisória, e só seria fixado através do concurso de remoção, dando a oportunidade para que os mais antigos fossem trabalhar mais perto de suas casas ou preferências. Esse procedimento continuava sendo adotado em 2011, quando me aposentei, para os professores, professores de educação infantil e pedagogos. Já os diretores, deixaram de figurar nos procedimentos de remoção logo após a reforma administrativa de 1991 (Ibid).

Sobre as alterações na forma de escolha dessas profissionais, que passou de concurso público para seleção interna e indicação, “X” relata:

---

<sup>42</sup> X. **Sobre o percurso histórico das diretoras de creche em Curitiba.** Curitiba, 2020. Entrevista.

Até a edição do plano de cargos e salários de 1985, figurava a indicação, que ocorria por motivos políticos ou técnicos. Nesse último caso era comum os técnicos de creche do extinto DDS fazerem um procedimento que eles denominavam de “seleção de área” que consistia em testes e entrevistas divulgadas previamente, com moradores da área de abrangência da creche e selecionar os melhores perfis para as diversas funções. A partir de 1985 o critério passou a ser concurso público para todas as funções, o que permanece, com exceção da direção/administração. Em 1987 houve a seleção, realizada entre as babás, pelo fato de o concurso anterior estar vencido e não haver autorização da câmara para realização de novo certame. Na sequência, houve concursos até o início dos anos 90. Não sei precisar quantos concursos ocorreram. Na segunda metade da década finda a validade do último concurso, ocorreram algumas indicações de profissionais do magistério/docentes, que estavam fora de sala de aula e na sequência, houve uma nova seleção, por núcleo regional, realizada pelos técnicos, para que os auxiliares de desenvolvimento social (que atuavam diretamente com as crianças, em sala) pudessem assumir a direção, tendo aí somado apenas o valor da gratificação de chefia. Esses procedimentos permaneceram até 2002, quando foi criada a lei 10.390, que extinguiu as carreiras de Assistente e Auxiliar de Desenvolvimento Social e instituiu a carreira de Atendimento à Infância e Adolescência, cargo de Educador. Nesse período a quantidade de funcionários que haviam sido contratados originalmente como administradores de creche e assistentes de desenvolvimento social era bem menor. Com a passagem para a Secretaria da Educação, em 2003, os diretores de CMEIs passaram a ser indicados a partir de entrevistas com a cúpula da Secretaria e Departamento de Atendimento infantil, pelo que pude perceber, preferencialmente pedagogos, mas não apenas eles (Ibid).

Ainda hoje há, atuando na direção de CMEI, algumas diretoras que ingressaram a partir destes concursos. Estas ainda estão ligadas à FAS e são da carreira de “educadora social”.

Este percurso histórico da educação infantil no município de Curitiba, brevemente descrito, é marcado por avanços e retrocessos quanto a sua legitimidade. A mesma irregularidade está presente quanto a definição das profissionais que respondem pela direção das unidades.

Esta história marcada pela diversidade de carreiras, a busca da valorização e legitimidade deste espaço enquanto educativo marcam também a prática das diretoras, assunto que será retomado na próxima seção.

### 2.3 A ESPECIFICIDADE DA GESTÃO DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE CURITIBA

A somar às especificidades já apresentadas ao longo desta pesquisa e que conferem um grau de singularidade à gestão dos espaços educativos exclusivos para o atendimento da educação infantil, está a organização regimental própria destas

escolas no município de Curitiba. Enquanto algumas destas singularidades estão descritas nos documentos oficiais dos CMEI, ou na legislação educacional de Curitiba, outras não estão regulamentadas e serão destacadas a partir do próprio conhecimento empírico da pesquisadora, que conforme já mencionado, atua como diretora em uma das unidades. Para estas questões, porém, cabe a leitura cautelosa, ciente de que demandam serem melhores investigadas, uma vez que apresentam uma descrição a partir da sensibilidade empírica desta pesquisadora, e que, portanto, podem apresentar a subjetividade presente em um ponto de vista.

O regimento do CMEI é o documento legal que normatiza a organização das questões administrativas e pedagógicas em consonância com o projeto político-pedagógico, além das questões disciplinares. Os regimentos vigentes nos CMEI foram aprovados no ano de 2016 e têm teor semelhante entre as unidades, sendo o único diferencial as informações de caracterização e história destes espaços. Para esta pesquisa foi consultado o regimento de um dos 230 CMEI, disponível na página oficial da unidade<sup>43</sup>, cujo nome não será revelado por não se tratar de informação relevante.

Em seu capítulo II, artigo 9º, o regimento designa quais são os profissionais que compõe o CMEI:

Art. 9º - São profissionais do Centro Municipal de Educação Infantil [...]  
I – os integrantes da equipe pedagógico-administrativa, composta pelo diretor e pedagogo escolar;  
II – a equipe administrativa, composta pelo apoio administrativo;  
III – equipe docente, composta por profissional do magistério - docência I e professores de educação infantil (CURITIBA, 2016).

Em relação ao quadro de profissionais do CMEI, é necessário fazer alguns destaques. O primeiro é em relação aos integrantes da equipe pedagógico-administrativa, composta somente pela diretora e pedagoga.

As atribuições da diretora, descritas pelo regimento e normatizadas pelo Decreto Municipal nº 1000/2007 apontam sua responsabilidade em relação aos equipamentos materiais, a organização da equipe e documentação escolar, a relação com a comunidade, ao acompanhamento das questões pedagógicas, a fiscalização dos serviços prestados e da alimentação escolar, a responsabilidade por efetivar a

---

<sup>43</sup> Apesar de se tratar de um documento basilar das unidades, muitas delas não o disponibilizam na página oficial da unidade e outras tantas disponibilizam o documento que não está mais vigente, em sua versão de 2012. Ainda assim, foi possível encontrar o regimento válido na página de alguns CMEI. Não foi feito levantamento de quantos, dos 230 CMEI disponibilizam seus documentos legais (regimento e projeto político pedagógico) de forma on-line, nas páginas oficiais.

gestão do Programa de Descentralização de recursos financeiros, a presidência do conselho do CMEI, além de “realizar outras atividades pertinentes” (CURITIBA, 2007).

Enquanto a diretora é indicada e atua no CMEI por 40 horas, a pedagoga tem sua vaga definida por concurso de remanejamento e sua atuação é de 20 horas semanais na grande maioria das escolas, no período da manhã. A exceção é para as unidades com mais de 200 crianças; nessas há previsão de mais uma pedagoga, no período da tarde. Embora tenham atribuições complementares, descritas pelo regimento, há atribuições exclusivas de cada uma delas; todavia, é possível que a diretora acabe por assumir as atribuições da pedagoga, quando nenhuma profissional ocupa a vaga disponível. Há também a possibilidade que professoras que não tenham realizado o concurso interno para pedagoga, mas que tenham formação, atuem como pedagogas em vagas não preenchidas pelo concurso de remanejamento, com contrato de regime integral de trabalho (RIT) como pedagogas. Somente as professoras do cargo de profissional do magistério podem atuar como pedagogas.

Ainda em relação as atribuições da equipe pedagógico-administrativa (EPA), é importante destacar que está dentre as atribuições da pedagoga, e não da diretora, a efetivação da gestão democrática.

Em relação à equipe administrativa, que como descrito, é composta pelo apoio administrativo, é necessário esclarecer que não há um concurso para essa função<sup>44</sup>. A isto vale dizer que todos os profissionais que ocupam tal função no CMEI realizaram concurso para outras funções e foram desviados de sua função original, normalmente por questões de saúde respaldadas por laudo médico. Há casos em que o CMEI não conta com nenhum profissional nesta função e outros em que o profissional, como não formado para desempenhar as atividades concernentes a documentação escolar e sistema informatizado de cadastros e matrículas, não as desempenha de forma autônoma, exigindo que a diretora assuma também essas atividades. De toda forma, está no cabedal de atribuições da diretora.

Finalmente, a descrição da equipe docente normatiza duas carreiras: as professoras de educação infantil e as profissionais do magistério. As primeiras atuam unicamente em CMEI, com carga laboral de 40 horas semanais e previsão de 20% desta carga horária destinada a hora-atividade, embora a legislação determine 33%.

---

<sup>44</sup> Na PMC há concurso para agente administrativo, cujos profissionais aprovados podem atuar em diversas secretarias, inclusive na SME. Esses profissionais, quando lotados na SME, atuam nas secretarias das escolas da RME, respondendo pela documentação escolar, mas não nos CMEI.

O segundo grupo tem carga laboral de 20 horas semanais e previsão de 33% de hora-atividade. Dentre essas carreiras, há diferença salarial e de formação mínima exigida em concurso. As professoras de educação infantil ingressam na carreira com formação mínima de magistério em nível médio (sem mencionar profissionais que estão há muito tempo na carreira e que não possuem formação específica) e às profissionais do magistério, há exigência de formação superior. Em 2019 iniciou a contratação de professores de educação infantil por processo seletivo simplificado (PSS). Além de todas essas diferenças, há ainda atribuições específicas a cada uma delas, ainda que outras atribuições sejam comuns as duas carreiras.

Atuando nas unidades há ainda profissionais responsáveis pela limpeza e pela alimentação das crianças. Estas profissionais não compõe o quadro de servidores da RME, uma vez que são serviços terceirizados. Ainda que não façam parte diretamente da rede, atuam diariamente nas unidades – participam da rotina e a tencionam, seja pelas limitações impostas pelo contrato entre a SME e as empresas contratadas, seja pela atuação direta das profissionais no interior de cada escola.<sup>45</sup>

Abaixo, ainda, consta a descrição de algumas outras especificidades que, conforme já anunciado, partem do conhecimento empírico da pesquisadora, mas que também impactam a rotina dos profissionais do CMEI e, em especial, da diretora:

- Quadro profissional enxuto: nos CMEI não há previsão de contratos temporários para suprir licenças, tanto de natureza médica, quanto de natureza legal (exceto contratos PSS para suprir vagas em aberto, não preenchidas durante o processo de remanejamento<sup>46</sup>).
- Ausência de profissional de apoio: Em CMEI não há auxiliares de serviços escolares (inspetores) ou outros profissionais que auxiliem nas questões organizacionais.
- Horário de funcionamento das unidades: os CMEIs funcionam, em sua maioria, durante onze horas diárias, embora as diretoras tenham carga-horária de oito

---

<sup>45</sup> Como exemplo deste tensionamento, poderia ser citada a organização dos horários de alimentação das crianças, que em muitos casos responde muito mais a necessidade do contrato que a própria necessidade das crianças.

<sup>46</sup> Os concursos de remanejamento permitem a possibilidade de transferência do exercício dos profissionais lotados na SME de uma unidade para outra. Compõe a pontuação do candidato questões como tempo de trabalho na RME, tempo em cada unidade, assiduidade e idade. Os concursos são realizados ao final de cada ano letivo e as vagas pleiteadas nas unidades podem ser fixas, provisórias ou substitutas.

horas diárias. Esta realidade, não raro, imputa às diretoras a demanda de permanecer no CMEI por um tempo muito maior do que o legalmente instituído, embora este tempo extra não esteja regulamentado e nem seja remunerado.

- Como principal especificidade da educação infantil, e esta não concerne somente às diretoras de Curitiba, está o fato de que a educação infantil tem responsabilidade sobre a educação da criança em caráter complementar ao da família. Esta particularidade impõe sempre às profissionais desta etapa uma relação muito próxima com a família e, por consequência, com a comunidade.

Além dessas questões, para entender a posição da diretora há que se pensar na natureza própria da escola que tem seu foco principal no desenvolvimento integral dos seres humanos e, por esta razão, é imprescindível colocar luz ao caráter pedagógico desta profissional.

As instituições de educação infantil na cidade de Curitiba têm a grande maioria das unidades atendendo as crianças exclusivamente em período integral, com profissionais, em sua grande maioria, com carga horária de quarenta horas semanais; tal realidade confere a essas unidades, especificamente, uma comunidade educativa estável e única ao longo do dia. Não há grupos e características diferentes a cada turno, mas um só grupo ao longo das 11 horas em que os CMEI se mantêm abertos<sup>47</sup>. Também a atribuição das professoras da educação infantil de receber e entregar as crianças diretamente aos responsáveis (CURITIBA, 2016) permite a circulação das famílias diariamente no interior da unidade. Então, além de terem contato diário e direto com as professoras, esta proximidade se estende à demais profissionais dos CMEI, dentre as quais estão as diretoras.

Ainda, por atender um número relativamente pequeno de crianças, acaba por abranger apenas a população de um entorno geográfico muito delimitado, o que confere a esta comunidade maior sentido de pertencimento e apropriação deste espaço como parte da vida da própria comunidade.

Tais especificidades, somadas às características pedagógicas diferenciadas da educação infantil e a faixa etária das crianças atendidas, impõem às diretoras uma

---

<sup>47</sup> Esta é a realidade da maioria dos CMEI. Porém, a partir de 2017 algumas unidades abriram precedente de funcionar para atendimento em período parcial. Embora constituam-se como minoria entre as 230 unidades, não há mais a exclusividade do atendimento em período integral para as crianças que frequentam a educação infantil em unidades específicas.

autoridade especial e única diante da comunidade. Além disso, é claro, o tempo de permanência na função e à frente de uma mesma unidade. A partir de 2021 foi regulamentada a circularidade das diretoras entre as unidades a cada 4 anos, mas até então, sem a definição de uma política em relação a esta questão, havia unidades que permaneciam com a mesma diretora por mais de uma década.

Por estas razões a busca pelas referências delimitaram a gestão nesta etapa. Ainda que possam haver diversos estudos sobre gestão das demais etapas da educação básica que contribuam com as discussões apresentadas, as características singulares da educação infantil não podem ser minimizadas ou secundarizadas.

É possível conjecturar inclusive que a escola da educação infantil estaria potencialmente um passo à frente quanto ao exercício democrático de forma geral, pois a organização político-pedagógica dessa instituição pressupõe autonomia, criticidade, respeito e inclusão além do cumprir um papel complementar ao da família, e embora alguns destes princípios também figurem nos textos políticos-legais das demais etapas, o não controle de resultados da educação infantil por políticas de avaliação de larga escala e a não previsão de um currículo com conteúdos pré-determinados ou obrigatórios para essas crianças coloca estas instituições um passo à frente em relação a construção democrática, pelo menos em hipótese. Porém, a história de construção desta etapa como uma educação secundarizada pelo poder público, realizado por pessoas leigas ou profissionais com baixa formação em espaços improvisados influenciaram e deixaram marcas que se fazem presentes ainda hoje, e que tendem a levar para o resultado contrário: espaços de reprodução e perpetuação das desigualdades sociais.

Estas determinações demonstram que a educação infantil, como produto histórico, não está dissociada do exercício de controle social sobre as múltiplas expressões da questão social, e revelam como este controle se estabelece no cotidiano das práticas e da formação de saberes (NUNES, 2009, p. 87).

Compreender parte da história da educação infantil no Brasil ajuda a localizar o debate da democracia nesta etapa que, como descrito, tem pouca caminhada enquanto desenvolvimento de políticas públicas e enquanto a construção de sua identidade própria.

Neste caso, posicionar as marcas próprias desta etapa de educação enquanto fundamentais para compreender a necessidade de observá-la de forma exclusiva



obriga a olhar para a literatura; para além do que vem sendo tratado para esta etapa especificamente, analisar também o que tem sido discutido de forma generalizada, e que normalmente não concentra seu olhar para as instituições de educação infantil, para buscar compreender até que ponto os escritos produzidos explicam os fenômenos que se desenvolvem nas instituições voltadas à primeira infância.

As singularidades e marcas específicas impõem à gestão das instituições de educação infantil uma demanda diferenciada: o difícil equilíbrio entre o atendimento das demandas sociais e o caráter educativo da educação infantil. Embora as fragilidades e a desigualdade social também impactem estudantes de todas as idades e, por consequência, a atuação de todos os profissionais da educação, a faixa etária das crianças atendidas pela educação infantil e a sombra assistencialista que por décadas foi o motor desta etapa incidem muito mais sobre as profissionais que atendem às crianças pequenas.

Esta pesquisa atua na compreensão de que a construção das instituições de educação infantil em seu caráter pedagógico/educativo, considerando as especificidades da faixa etária atendida e a singularidade organizacional e metodológica, passa necessariamente pela figura das diretoras e sua ação diante dos demais sujeitos envolvidos (crianças, famílias, comunidade e Estado). A materialização das políticas públicas passa pela ação desta profissional, com destacado poder de disputa diante da comunidade educativa e sob forte influência da política educacional estabelecida pela gestão do município<sup>48</sup>.

Em um contexto que estabeleceu o atendimento às crianças pequenas de forma tão restrita, é cultural entendê-lo como favor prestado pelo Estado somente a quem *realmente precisa* ou como direito somente das famílias cujas mães trabalham.

Tal característica não é exclusividade de Curitiba, mas revela parte da identidade deste atendimento ainda presente, inclusive pelos responsáveis pelas políticas. Corrêa (2018) ao pesquisar a gestão desta etapa em 12 municípios paulistas, relata a prática de escolha de vagas por parte de uma secretaria da educação para aquelas crianças que “precisam realmente da creche” (CORRÊA, 2018, p. 8). Esta necessidade, embora subjetiva, está sempre ligada a precariedade

---

<sup>48</sup> Importante ressaltar que, no caso da educação infantil que conta com uma faixa etária de atendimento não-obrigatório, pode passar pela diretora inclusive a decisão sobre o atendimento de uma criança em detrimento de outra, quando não há vagas disponíveis para toda comunidade que busca por matrícula. Neste caso, este é outro fator que coloca nas mãos da diretora um poder especial. Mais sobre esse assunto, ver Arbogaus (2018).



de condições familiares em atender cuidados básicos de alimentação e saúde das crianças e da própria família. Portanto, compreender a Educação Infantil no seu contexto educativo, primordial para o pleno desenvolvimento das crianças pequenas ainda é um desafio a ser superado e depende de políticas que considerem este atendimento de qualidade.

A formação para democracia, incentivando a participação dos sujeitos é fundamental como forma de pressionar o Estado a criar as políticas de atendimento. Este é um caminho que pode ser aprendido justamente com a história da Educação Infantil, que nasce impulsionada pela necessidade da sociedade. São essas necessidades e as demandas reivindicadas que pressionam o poder público e constroem a história da educação no Brasil.

No município de Curitiba, local onde se desenvolve este estudo, a legislação educacional mais recente, o Plano Municipal de Educação, impõe à educação da cidade metas a serem perseguidas ao longo de dez anos, tendo seu prazo final em 2025. Dentre elas, como já destacado, está a meta 22 que trata diretamente da gestão democrática prevendo a eleição direta para diretores das escolas e CMEI sem considerar critérios técnicos de mérito e desempenho, na contramão do Plano Nacional de Educação. Todavia, na prática, esta meta faz sentido somente para as unidades de educação infantil, uma vez que nas escolas do ensino fundamental, tal política é realidade desde 1983. Nos CMEI, por sua vez, os diretores continuam sendo indicados pela administração municipal demonstrando que esta caminhada está estagnada, o que marca, também por este viés, um tratamento diferente do entendimento da lei a depender da etapa atendida.

Ainda que recentemente tenha havido o lançamento do programa que anuncia maior transparência no processo de escolha e nomeação de diretoras, conforme será descrito na próxima seção, a palavra final ainda é do executivo municipal, por meio da secretária da educação. Como resultado, há uma tendência de que as diretoras de CMEI estejam mais sujeitas a gestão municipal e tenham menor possibilidade de divergir das políticas apresentadas pela Secretaria Municipal, ou de simplesmente questioná-las – a depender do vínculo pessoal que estabelece com os membros da gestão municipal.

De acordo com uma administração municipal mais ou menos democrática e aberta ao diálogo, isto poderá ser reproduzido no interior do CMEI, ainda que não se

possa assegurar uma relação direta entre tais fatores. Porém, há uma tendência de que

quando as relações sociais se apresentam com fortes características autoritárias, concentradoras e mistificadas elas também se manifestam dessa forma na escola. Não se trata, evidentemente, de uma transposição mecânica, mas dialeticamente estabelecida pela correlação de forças existentes no corpo social do qual a escola é parte (CAMARGO, 1997, p. 142).

Todavia, diante de um quadro de total ausência de política para definição e escolha das diretoras das escolas de educação infantil no município, o lançamento de um programa que regulariza esta questão deve ser destacado. Na próxima seção, busca-se apresentar, ainda que brevemente, este programa. O não aprofundamento sobre ele se deve a duas questões: a primeira é que não é objetivo deste trabalho a análise da forma de nomeação das diretoras, ainda que, acredita-se, tal aspecto tenha certa influência sobre a forma como as profissionais atuam em sua prática de gestão. A segunda é que, como o programa foi lançado enquanto esta pesquisa estava em desenvolvimento, não há elementos suficientes para avaliar sua influência ou impacto sobre a gestão das unidades.

### 2.3.1 A institucionalização da forma de escolha de diretoras de CMEI a partir de 2021

Durante a realização desta pesquisa a SME de Curitiba lançou o caderno do Programa de Gestão da Educação Infantil - GEEI<sup>49</sup> (CURITIBA, 2021). Ainda que este documento tenha sido produzido sem o conhecimento prévio do documento nacional da Base Nacional de Competências do Diretor Escolar, seu conteúdo não é divergente do documento nacional, ainda que não o tome como base.

A escolha para diretoras das unidades de educação infantil em Curitiba, conforme já mencionado ao longo desta pesquisa, dava-se por indicação da gestão municipal desde 1991. Chegou a ter um período de realização de concurso para administrador de creche, de 1985 a 1991. Mas, desde então, a escolha se deu por

---

<sup>49</sup> O caderno está disponível na página da SME e pode ser acessado através do link <https://educacao.curitiba.pr.gov.br/conteudo/programa-de-gestao-da-educacao-infantil-geei/11848> (acesso em 22/09/2021)

indicação de profissionais da educação, podendo ser da carreira de professora de educação infantil ou profissional do magistério – docente ou pedagoga.

Em julho de 2021 o programa GEEI foi lançado e, a partir dele, algumas alterações significativas se colocarão para as já diretoras e, especialmente, no processo de escolha de novas diretoras.

O caderno que orienta o programa é composto por três princípios fundamentais: a circularidade, a mentoria e a escola de gestores – grupo de estudos permanente para gestores em potencial.

O princípio da circularidade estabelece um período máximo de permanência de cada diretora em um CMEI, que será de 4 anos. O documento aponta três razões para justificar o princípio da circularidade:

1. A aprendizagem contínua com diferentes níveis de aprofundamento e evolução cognitiva e pedagógica.
2. A perspectiva de qualidade em rede e atualização permanente dos encaminhamentos administrativos educacionais, pois gera mobilização de diferentes saberes humanos, técnicos e de *gestão democrática*.
3. A criação de diferentes estratégias para fortalecer a unidade de rede, as reflexões entre contextos educativos e inovação na Educação Infantil, tendo em vista a *qualidade* de atendimento nos CMEIs (CURITIBA, 2021, p. 24, grifos meus).

Embora o documento faça referência à gestão democrática como justificativa para determinar a circularidade das diretoras a cada 4 anos, o processo não tem um desenho democrático. O caderno do programa define que, findado o tempo de permanência da diretora na unidade, ela participará da circularidade, tendo seu destino definido pelo Departamento de Educação Infantil (DEI), em parceria com o Núcleo Regional de Educação (NRE) e o mentor desta regional. Ou seja, não haverá qualquer forma de consulta à comunidade escolar, que fica alheia ao processo de avaliação ou definição sobre a atual ou futura diretora.

O princípio da mentoria é definido a partir da escolha de uma diretora por NRE, que atuará como uma mediadora e representante das demais. O processo de escolha será democrático, a partir da eleição pela maioria simples de seus pares e terá validade de 2 anos. A mentora auxiliará as demais diretoras nas questões prioritariamente administrativas e de pessoal, mas também de questões educativas:

o mentor de referência é escolhido para mediar, acompanhar e promover o intercâmbio de práticas administrativas educacionais entre os CMEIs da regional a que pertence, além de compartilhar, ajudar na resolução das dúvidas, realizar mediação, fazer perguntas, participar das formações organizadas pelo DEI e NRE e refletir com relação à organização[...] (CURITIBA, 2021, p. 19).

A mentoria está contemplada pela “escola de gestores”, que tem como alvo a formação continuada das diretoras, de forma direcionada ao exercício do seu fazer cotidiano.

O grupo de estudos permanente para gestores em potencial abre as portas para que qualquer profissional que se enquadre nos critérios estabelecidos possa pleitear o cargo da direção de um CMEI. Para tanto, o caderno do programa GEEI define que os interessados passarão pelo processo de “autoindicação de intenção profissional docente e análise de conhecimentos específicos referentes à criança, às infâncias e à gestão democrática” (CURITIBA, 2021, p. 22) e destaca que a gestão democrática é elemento imprescindível. O caderno destaca que a autoindicação somada a análise de conhecimentos ocorrerá por formulário digital organizado pela equipe do departamento de educação infantil.<sup>50</sup>

O caderno traz ainda o perfil e os requisitos para os profissionais que desejam participar deste processo:

- a. Desenvolver ações para fortalecer a gestão democrática na Educação Infantil, como direito à educação e como um direito social, político e pedagógico de bebês e crianças;
- b. Ter iniciativa para promover diferentes articulações para qualificar o desenvolvimento de práticas pedagógicas e de gestão administrativa, tendo em vista os Direitos de Aprendizagem e Desenvolvimento dos bebês e crianças, para tornar pública a excelência em atendimento nas unidades educativas;
- c. Estar engajado para atuar como gestor e desempenhar a função, alinhado às orientações da RME de Curitiba, referente às questões que permeiam o cotidiano administrativo educacional, desenvolvendo ações em parceria com o DEI e NRE e outros departamentos e coordenadorias da SME para qualificar o cotidiano educacional;
- d. Pertencer ao Quadro Próprio do Magistério (QPM) ou da Carreira do Professor de Educação Infantil da RME de Curitiba (profissionais da Educação Infantil, Docência I, Docência II e/ou pedagogo/Pedagogia Escolar);
- e. Estar lotado em unidade educacional, NRE ou SME;
- f. Ter cumprido o estágio probatório;

---

<sup>50</sup> Na primeira versão do caderno, lançada em julho de 2021 o processo seria composto por prova objetiva de caráter classificatório e eliminatório. Não se sabe se a mudança desta exigência para o processo de autoindicação se deu pela impossibilidade de realizar a prova, imposta pelas restrições da pandemia ou por outra razão, uma vez que o caderno foi editado após seu lançamento sem que houvesse uma justificativa pública para alteração da forma de escolha.

- g. Estar apto, sem restrições na Avaliação de Saúde Ocupacional ou laudos médicos;
- h. Não ter recebido penalidade equivalente ou superior à suspensão, resultado de processo administrativo-disciplinar;
- i. Possuir graduação em Pedagogia ou Curso Normal Superior, ou outra Licenciatura Plena com pós-graduação em educação[...] (CURITIBA, 2021, p. 22).

O processo de autoindicação acolherá os 50 primeiros candidatos a preencher o cadastro e que se enquadrem nos requisitos para participar da formação e mais 50 candidatos para compor o quadro de reserva. A participação da formação, chamada de escola de gestores, embora seja pré-requisito obrigatório para assumir a função de direção, não terá como critério a ordem de cadastro. A escolha ainda passará pelos critérios subjetivos de avaliação e entrevistas pelo DEI e SME. Sobre isso, o caderno destaca:

A autoindicação, acolhida pelo Departamento de Educação Infantil, está submetida ao número de vagas disponíveis para a participação no grupo de estudos e não vincula a obrigatoriedade de chamamento e nomeação para atuar como gestor de uma unidade de Educação Infantil, sendo tal nomeação uma prerrogativa da Secretaria Municipal da Educação (CURITIBA, 2021, p. 23).

Ainda que este processo traga como inovação a possibilidade de profissionais interessados nesta função participarem de um processo que poderá leva-los à nomeação, novamente não é considerada a voz da comunidade escolar e tem a decisão final nas mãos do executivo municipal. Sobre a realização de concursos para direção, Paro (2011) aponta a falsa ideia de que pode ser um processo democrático, por estar aberto a todos, mas revela também o problema da ausência da comunidade. Embora no caso do programa de Curitiba a escolha da escola a ser dirigida pelo candidato não seja dele própria, tampouco a comunidade participa deste processo.

De fato, este caderno inaugura um modelo misto de escolha de diretoras diferente do tratado usualmente pela literatura da área da gestão escolar. Os modelos, normalmente estudados são a nomeação, o concurso público e a eleição pela comunidade escolar. Alguns autores tratam também do modelo misto, que considera a eleição de sujeitos já “testados” quanto aos seus conhecimentos.

O formato proposto pelo GGEI, porém, traz uma nova perspectiva sobre o modelo misto, somando o concurso (ainda que tenha como critério principal a ordem de chegada) à nomeação. Se o concurso não é visto como forma democrática e “não

tem nada a oferecer em termos democráticos para substituir a simples nomeação política” (PARO, 2011, p. 37), a nomeação pelo executivo é “comumente considerada a pior alternativa, em virtude do clientelismo político que ela alimenta e a falta de base técnica que a sustente [...] (Ibid). Em resumo, o caderno mistura as duas formas menos democráticas para escolha das diretoras. Paro aponta que “somente a alternativa da escolha democrática por meio de eleição consegue contra argumentar as razões declaradas pelos adeptos da indicação política” (Ibid p. 37).

Retoma-se, neste ponto, a função política da diretora no interior da escola, que não pode ser medida por critérios técnicos postos em uma prova, tampouco na indicação pelo executivo. Sobre isso, Paro assevera a importância da eleição:

o que se necessita é de competência política e legitimidade para coordenar o trabalho dos demais trabalhadores da escola, competência essa que só se dá com o exercício da política, e legitimidade essa que só se pode aferir pela manifestação livre dos ‘dirigidos’ expressa no voto.

Por isso, a modalidade de escolha que mais se adequa às peculiaridades da função do diretor é sua eleição pela comunidade escolar. Certamente isso não significa nenhuma certeza em termos da completa democratização da escola, já que é apenas uma das medidas necessárias. Entretanto, sem ter os vícios das outras alternativas de provimento, a eleição é a única que tem a virtude de contribuir para o avanço de tal democratização (PARO, 2011, p. 39).

Para finalizar, o Programa descreve o conselho escolar como instrumento de democratização quando “estabelece um elo entre a instituição escolar e a comunidade” (CURITIBA, 2021, p. 27) e afirma que “a democracia escolar se configura na participação consciente de cada um dos membros dos segmentos do conselho escolar” (Ibid, p. 26). Nesta mesma seção, o documento descreve a diretora de CMEI como “representante da RME e da instituição escolar frente perante a comunidade” (Ibid). Desta forma, a diretora não é vista como representante da comunidade escolar, que é representada somente pelo conselho – cuja presidente é a diretora.

Também cabe ao conselho escolar ações que levem a destituição do cargo à diretora da unidade escolar, quando julgar que esta não desempenha suas funções em consonância com as orientações da RME, propondo a abertura de uma sindicância. Mas o documento descreve que, para tanto, é necessário haver consenso entre a maioria absoluta dos membros do conselho com registro em ata. É necessário

ainda que o NRE, o DEI e o mentor aceitem a proposta para que a sindicância seja instaurada.

Essa prática democratiza a escolha e a permanência de gestores dentro das instituições educativas como uma responsabilidade social partilhada – da escola, da família, da sociedade e da RME – por isso, é necessário que se estabeleça em sintonia entre com todos os segmentos, configurando um trabalho coletivo em prol da excelência de atendimento que qualifica a escola pública como ambiente democrático (CURITIBA, 2021, p. 27).

É interessante observar que a comunidade escolar não tem qualquer participação na escolha da diretora, mas que sua possível participação na destituição de uma diretora que não está em consonância com as ações da RME é apontada como elemento democrático que distribui a responsabilidade pela permanência da diretora em determinada unidade educativa.

Também é necessário destacar que, como já mencionado, a diretora é também a presidente do conselho. Desta forma, é improvável que seus membros, de forma autônoma, ajam para destituí-la da função. Desta forma, é possível supor que uma diretora somente deixe a função quando desejar fazê-lo ou quando seja destituída por iniciativa da própria SME.

Este programa sacramenta a decisão da gestão municipal atual em não realizar o estabelecido pelo PME, que determinava a eleição para diretoras de CMEI a partir de 2017.

Sobre a não democratização plena na forma de escolha das diretoras de CMEI, paira sempre a justificativa de que, quando escolhidas pelo executivo, as profissionais terão a garantia de competência prévia, o que seria suficiente para garantir a qualidade do atendimento. Todavia, a qualidade das instituições não é um elemento à parte da gestão democrática. Conforme já tratado, a gestão democrática, a democracia e a participação são elementos pares que determinam a qualidade da escola. A próxima seção traz a discussão sobre a percepção sobre a qualidade nas escolas de educação infantil

## 2.4 NOTAS SOBRE A QUALIDADE NAS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

Falar sobre a qualidade nesta pesquisa tem como objetivo definir um conceito de qualidade para educação infantil e abordá-la em sua relação direta com a gestão democrática. Neste percurso trazer esta definição para a primeira etapa da educação básica constitui compreender o quanto este conceito difere-se nas demais etapas. A qualidade da educação, assim como a gestão democrática, é uma diretriz da educação nacional e pode-se afirmar, sem medo de controversas, que deve ser o fim último de todo processo educativo.

Ainda que já tenha se afirmado anteriormente que os índices de avaliação não são suficientes para definir qualidade da educação ou das instituições, são estes os parâmetros utilizados em grande parte dos documentos legais tanto em âmbito federal, quanto em âmbito municipal. Sobre essa cultura de definir a qualidade da educação por meio de índices de desempenho individual, Passador e Salvetti (2013) afirmam:

O que não se deve é tratar da qualidade de ensino, como um todo, pautando-se somente em termos quantitativos, pois assim não são levados em consideração os importantes fatores subjetivos da educação, como a assimilação de valores, gostos, posturas, crenças e aptidões, [...] verificar e desenvolver os processos educativos (PASSADOR; SALVETTI, 2013, p. 480).

Todavia, na legislação educativa nacional mais recente, o PNE, as referências quanto a qualidade da educação apontam sistematicamente os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como elementos balizadores da qualidade da educação básica, embora não se apliquem a todas as etapas. Curioso observar que a Meta 7 do plano, que pauta especificamente a qualidade da educação básica: “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb[...]” (BRASIL, 2014), há referência explícita aos índices mínimos a serem atingidos em cada etapa de ensino, separadas em anos iniciais e finais do ensino fundamental e ensino médio. Não há menção direta à educação infantil nas estratégias desta meta, senão nas que falam de tecnologias inovadoras e



da educação nas diversas modalidades (educação do campo, populações tradicionais, itinerantes e comunidades indígenas e quilombolas), ainda que outras estratégias que se referem a avaliação institucional, recursos, regime de colaboração por exemplo, possam ser consideradas igualmente na educação infantil.

A meta 1 do PNE, que pauta especificamente a educação infantil traz, no texto inicial a preocupação apenas com a ampliação da oferta, mas já na primeira estratégia menciona a preocupação com a qualidade da estrutura; na estratégia 1.6 traz a demanda de uma avaliação bienal desta etapa, a partir dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, avaliação essa não implantada até a construção deste texto. A última estratégia desta meta que se refere a qualidade é a 1.13, que fala sobre o respeito as especificidades da etapa, conforme apontadas também pelos parâmetros.

O mesmo pode ser observado no PME, que assim como o documento nacional, só traz os termos *gestão democrática* e *qualidade* associados à mesma frase uma vez em todo o documento, dentre as estratégias referente à qualidade. Todavia, na meta específica sobre a gestão democrática não há nenhuma referência à qualidade da educação, nem no documento nacional, nem no municipal.

Outro documento central para a definição de qualidade são os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006). O documento, composto por dois volumes têm como intenção subsidiar a avaliação institucional das escolas de educação infantil brasileiras tendo como princípio a autoavaliação. O documento define que os parâmetros têm a intenção de que

contribuam para um processo democrático de implementação das políticas públicas para as crianças de 0 até 6 anos, sendo amplamente divulgado e discutido, servindo efetivamente como referência para a organização e o funcionamento dos sistemas de ensino (BRASIL, 2006).

Desta forma, pode se afirmar que a ideia do documento não é de fechar uma organização para os sistemas e escolas de todo país, mas subsidiar esta discussão em âmbito local, respeitando as especificidades e particularidades regionais. Parece mesmo difícil considerar que haja uma forma única de se organizar qualquer etapa educativa em um país tão grande e de múltiplas culturas, sem ferir essa individualidade. Tal pressuposto, o de respeitar as especificidades locais, é fundamental no desenvolvimento democrático da educação.

Legalmente e para o campo da educação infantil este documento é importante por posicionar a educação infantil centralmente diferente das demais etapas de ensino e afirmar que este caráter específico deve ser considerado também em nível de organização das instituições, seja fisicamente, através de uma estrutura que respeite este caráter, seja subjetivamente, por meio de um currículo e organização pedagógica que não descarte tais diferenças. Nas palavras de Rocha (1999, apud BRASIL, 2006, p. 17):

Enquanto a escola tem como sujeito o aluno, e como objeto fundamental o ensino nas diferentes áreas através da aula; a creche e a pré-escola têm como objeto as relações educativas travadas num espaço de convívio coletivo que tem como sujeito a criança de 0 até 6 anos de idade.

O documento ressalta ainda a necessidade da participação dos professores e da comunidade educativa na elaboração dos projetos políticos pedagógicos das escolas e sistemas; para além de ser uma demanda importante no respeito as especificidades da etapa e do respeito a diversidade local, esta demanda também visa o cumprimento da legislação, qual seja, o Art. 14 da LDBEN.

Neste trabalho, em que se busca insistentemente posicionar as características próprias da educação da infância, há que se ressaltar que tais características não consistem em uma negação às demais etapas. Quando se fala que o currículo da educação infantil deve considerar os sujeitos, não se quer afirmar, por exemplo, que nas demais etapas eles não precisam ser considerados. Mas somente o de asseverar que sem o respeito a tais características, não existe educação infantil, de fato.

Desta feita, o documento afirma que conceituar qualidade na educação infantil é um processo que não pressupõe produto final e cita Moss (2000) neste exercício:

- 1) a qualidade é um conceito relativo, baseado em valores;
- 2) definir qualidade é um processo importante por si mesmo, oferecendo oportunidades para compartilhar, discutir e entender valores, ideias, conhecimentos e experiências;
- 3) o processo deve ser participativo e democrático, envolvendo grupos diferentes, que incluem alunos, famílias e profissionais;
- 4) as necessidades, as perspectivas e os valores desses grupos podem divergir;
- 5) portanto, definir qualidade é um processo dinâmico, contínuo, requer revisões e nunca chega a um enunciado definitivo (MOSS, 2000 apud BRASIL, 2006, p. 22-23).

Cabe afirmar, portanto, que conceituar a qualidade, embora não preveja um resultado fechado e permanente, exige sempre a discussão dos agentes envolvidos

por esta demanda, sejam eles profissionais, familiares ou agentes da sociedade civil organizada, ou seja, exige um processo democrático de participação.

Barbosa, Silva e Correa (2016) apontam que uma educação de qualidade não existe sem a garantia desses espaços democráticos, ao “demonstrar a importância da efetivação desse modelo de gestão democrática no processo educacional como possibilidade de avanço para a educação com a finalidade de melhoria da qualidade do ensino ofertado” (p. 142).

Na esteira do documento nacional, Curitiba aprovou em 2009 o documento Parâmetros e Indicadores de Qualidade para os Centros Municipais de Educação Infantil. O documento é composto por um caderno teórico explicativo e o caderno de avaliação para as instituições. Os cadernos se organizam por parâmetros, baseados nos direitos das crianças referentes a organização dos espaços, brincadeira e organização dos brinquedos, espaços de alimentação e sua organização, identidade, ambiente educativo, as áreas do conhecimento, formação continuada em serviço e gestão. Para cada parâmetro há indicadores organizados pelos seguintes critérios: segurança, saúde, conforto e estética, flexibilidade, interação e acessibilidade.

A lógica é a da autoavaliação, em que cada CMEI, com a participação da comunidade educativa, avalia a condição local. Os resultados servem como base para elaboração do Plano de Ação de cada CMEI na tentativa de transpor as fragilidades apontadas pela avaliação. O resultado da avaliação, embora público, não é usado para ranquear as instituições, premiá-las ou puni-las de acordo com os resultados revelados e, embora o documento apresente defasagem em relação a legislação mais recente para a etapa, como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e o Currículo de Curitiba, ainda são um importante meio de publicizar as ações de cada instituição e envolver a comunidade educativa na gestão e na avaliação da qualidade.

Este documento define que uma educação infantil de qualidade “é expressa em ações integradas de cuidado e educação, respondendo às necessidades fundamentais de seu desenvolvimento” (CURITIBA, 2009, p. 10). E complementa:

À medida que são estudados, discutidos e vivenciados, os parâmetros atuam como base importante de apoio à comunidade educativa na definição da qualidade de educação que se pretende, considerando suas especificidades. Assim, compreende-se que a qualidade decorre das interações educacionais e das relações interpessoais entre os atores envolvidos e que seu conceito é progressivamente clarificado no processo de reflexão e análise das ações educativas. (Ibid, p. 11)

Em âmbito nacional, a perspectiva de uma avaliação para educação infantil foi sendo construída ao longo de vários anos, conforme descrevem Coutinho e Moro (2017). As autoras apresentam um artigo em que descrevem o percurso a partir das políticas públicas para esta etapa, especialmente no que se refere a avaliação, mas que culminou com seu engavetamento a partir do golpe parlamentar de 2016.

O primeiro movimento em direção a uma política nacional de avaliação surge com o lançamento do documento “Indicadores de Qualidade na Educação Infantil” (BRASIL, 2009). O direcionamento apontado por este documento era o da autoavaliação das instituições a partir de adesão e requeria “participação democrática, disposição para mudanças da cultura institucional, para reflexão e exercício da autocrítica em relação às práticas educativas efetivadas no cotidiano institucional” (COUTINHO; MORO, 2017, p. 351).

Outros movimentos foram depreendidos e em 2013 iniciou a discussão que culminou com uma “minuta de portaria para criação da Avaliação Nacional da Educação Infantil (ANEI), que tem como foco o monitoramento da oferta da Educação Infantil” (Ibid, p. 351). O próximo movimento em relação às políticas públicas de monitoramento e avaliação desta etapa foram determinadas pelo PNE, que apresentou metas e estratégias em direção a garantia do acesso e qualidade da educação infantil.

Finalmente, a “ANEI em consonância com o estabelecido no atual PNE foi incluída no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB), a fim de avaliar e aprimorar as políticas públicas de educação” (COUTINHO; MORO, 2017, p. 352). Esta avaliação seria realizada bianualmente, com início previsto para 2017. Porém, a partir da crise política que culminou na destituição da presidenta Dilma Roussef, o SINAEB foi dissolvido e, com ele, a perspectiva de um panorama sobre a situação do atendimento desta etapa em nível nacional. Esta perda reflete num atraso das políticas públicas para esta etapa, uma vez que é tanto mais difícil planejar melhorias quando não se tem um panorama do ponto de partida.

Importante destacar que o enfoque desta avaliação era de uma avaliação de contexto, que olha a oferta e qualidade a partir das próprias escolas, não sendo a avaliação de desenvolvimento das crianças um critério para ela. Esta continua sendo atribuição das professoras em seu fazer pedagógico.

Diante do exposto, é possível afirmar a dificuldade de conceituar a qualidade da educação, senão em um conceito de qualidade educacional socialmente

referenciada, apontada como a melhor forma de encerrar esta questão. Então entende-se que o conceito de qualidade educacional se altera conforme o tempo histórico e a realidade local a que se refere.

Nesta pesquisa, todavia, reafirma-se que a qualidade educacional depende de seu caráter democrático, tanto nas ações de gestão como nas formas de organização pedagógica e avaliação. Ainda, mais que isso, não se trata de uma pesquisa que visa avaliar a qualidade das escolas infantis ou definir e destacar os critérios de qualidade. Trata-se sim de localizar a percepção das diretoras sobre a gestão democrática e o quanto tal percepção está relacionada com a qualidade das instituições.

No próximo capítulo, se deterá em determinar esta percepção das diretoras das escolas infantis municipais de Curitiba. Esta percepção será delimitada pelas respostas ao questionário aplicado durante o período de realização da pesquisa.

### 3 CONCEPÇÕES E PERCEPÇÕES DAS DIRETORAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA E QUALIDADE

Esta seção é responsável por expor a parte empírica desta pesquisa, apresentando a população pesquisada, a escolha e construção do instrumento de coleta de dados e os resultados obtidos a partir da aplicação e análise deste instrumento.

A população estudada é o conjunto de diretoras de educação infantil da Rede Municipal de Ensino de Curitiba. São pessoas acima de 18 anos, aprovadas em concurso público para o provimento do cargo de professora de Educação Infantil ou Profissional do Magistério<sup>51</sup>, com nível superior (Pedagogia ou outra licenciatura acrescida ao Magistério em nível médio) e indicadas para função de diretoras pela Secretaria Municipal da Educação de Curitiba.

São profissionais atuantes em Centros Municipais de Educação Infantil<sup>52</sup>, com uma carga horária semanal de 40h<sup>53</sup>, atuando diretamente na gestão das instituições, que atendem cuidado e educação de crianças de 0 a 3 anos (sub etapa creche) e 4 a 5 anos (sub etapa pré-escola).

Foram convidadas a responder ao questionário todas as diretoras que estavam desempenhando a função no período de aplicação da pesquisa.

Para definir e caracterizar os sujeitos da pesquisa foram utilizados, além das bases teóricas já descritas, os documentos norteadores e disciplinadores do CMEI, em especial o regimento, além das normativas da RME e leis do município.

Nas seções a seguir, serão descritos os processos empíricos da pesquisa, desde a construção do instrumento de coleta de dados, passando pelo processo de

---

<sup>51</sup> Assim como há duas carreiras diferentes atuando nos CMEI, há também possibilidade de profissionais dessas duas carreiras serem indicadas para a função de direção das unidades de educação infantil. A primeira carreira é composta pelas professoras de educação infantil, com concurso para 40 horas semanais e formação mínima exigida do magistério nível médio. Como diferencial, está o fato de que, para assumir a direção, diferente da atuação direta com as crianças, há exigência de nível superior. A segunda carreira é das profissionais do magistério, com concurso para 20 horas semanais e formação mínima exigida para ingresso de nível superior em pedagogia ou magistério acrescido de licenciatura. Há ainda diferença de rendimentos entre as carreiras, todavia, a remuneração recebida pela função gratificada (FG) das diretoras é igual para as duas carreiras.

<sup>52</sup> Embora haja escolas que atendem algumas turmas de educação infantil junto com o ensino fundamental, a pesquisa visou somente as diretoras das instituições que atendem exclusivamente turmas de educação infantil.

<sup>53</sup> No caso das profissionais da carreira de profissional do magistério que não têm vínculo com dois concursos na Rede, é feito um contrato de Regime Integral de Trabalho (RIT), uma vez que as diretoras têm permanência exigida de 40 horas semanais.

autorização de pesquisa e finalizando com o tratamento analítico dos dados coletados.

### 3.1 METODOLOGIA: DA CONSTRUÇÃO DO INSTRUMENTO À ANÁLISE DE RESULTADOS

A realização de pesquisas no campo das políticas educacionais tem a dupla função de desvelar o conhecimento já levantado a partir da análise da própria política e das produções realizadas a partir dela, bem como de apontar demandas para as agendas políticas na área da educação.

Krawczyk (2015 apud Silva; Jacomini, 2019, p. 3) aponta que há diferença entre as pesquisas em Políticas Educacionais e as pesquisas das políticas, explicitando que no primeiro caso trata-se das Políticas como campo de estudo e no segundo caso, do estudo das políticas, “seus propósitos e consequências”. Embora o objeto de pesquisa em si tenha abordagens diferentes, não se pode afirmar que são completamente distintas, pois sempre que o foco são as políticas como campo de estudo, é necessário olhar para as políticas educacionais e vice-versa. Uma abordagem fornecerá subsídio de análise para a outra.

Uma vez definido o enfoque da pesquisa e a questão de fundo a ser investigada, é necessário definir as formas e as fontes de informação e de levantamento de dados. Afinal, tão importante quanto o objeto a ser pesquisado é a metodologia que se lança mão a fim de responder de forma mais legítima possível a pergunta apresentada.

Silva e Jacomini (2019) ao analisar as produções de 21 programas de pós-graduação em Políticas Educacionais, revelam que há predominância entre eles das pesquisas de abordagem qualitativa e de estudos documentais. A tendência em abordagens qualitativas nas pesquisas sociológicas já havia sido apontada por Selz (2015), ao afirmar que

os estudantes e pesquisadores em sociologia acham mais estimulante a pesquisa de campo que a análise quantitativa. Quando eles sentem a necessidade de utilizar as estatísticas, as abordam com certa reticência. A lógica antes desconcertante das estatísticas vem juntar-se à desconfiança destes pesquisadores, limitando-os grandemente a forma com a qual recorrem a este tipo de instrumento. (SELZ, 2015, p. 202)

Tal abordagem, se pouco comum nas pesquisas sociológicas e, especificamente, nas pesquisas no campo das políticas educacionais, é ainda menos buscada quando o objeto de pesquisa é a micropolítica ou como as políticas se materializam na escola. Ainda assim, a autora reafirma que, independente da abordagem adotada pelo pesquisador, é fundamental um bom conhecimento qualitativo do campo, pois é “sobre esse conhecimento que se apoia o raciocínio estatístico[...] jamais ela adquire legitimidade sem fundar-se no conhecimento aprofundado do campo e do domínio” (SILVA; JACOMINI, 2019, p. 203).

Outro ponto importante de observância é a base de dados que o pesquisador irá dispor. Embora as pesquisas quantitativas tragam um panorama menos subjetivo, uma vez que partem de um universo mais abrangente, não se pode ignorar que ela também comporta certa subjetividade. Esta subjetividade reside na construção do próprio instrumento, mas também na análise do pesquisador que lança mão dele. Segundo Selz, “é preciso ter consciência que se trata de escolhas, mais ou menos coercivas, dentre um conjunto de possibilidades, elementos que devem estar bem presentes no momento de interpretação dos resultados” (2015, p. 205).

Em perspectiva contrária, Parizot (2015, p. 85) afirma que “a pesquisa por questionário, aos olhos de alguns, é tida por modelo padrão, ou seja, um modelo ideal para uma pesquisa científica em ciências sociais, dado o caráter estatístico de sua exploração”. Todavia, ela adverte que, por si só, a metodologia não garante a qualidade da pesquisa, uma vez que ela irá depender da qualidade do instrumento e da análise dos dados coletados. Selz afirma que um bom questionário deve ser composto por boas questões que advêm de um bom conhecimento do campo. Essas “questões devem fazer sentido para o pesquisado, o mesmo sentido para todos e o desejado pelo pesquisador” (2015, p. 205).

A autora afirma ainda que o objetivo deste tipo de pesquisa é analisar as relações entre as respostas, apontando características que podem ser cruzadas, apontando certa relação entre os sujeitos pesquisados.

A pesquisa em questão, que têm como objeto o olhar sobre sujeitos delimitados à sua categoria profissional, função e atuação não podia contar com dados previamente disponíveis, uma vez que tais dados não estão organizados por nenhum documento, o que exigiu a construção do instrumento de pesquisa que foi utilizado. Embora uma abordagem qualitativa pudesse trazer elementos que poderiam responder o problema de pesquisa, a partir da aplicação de entrevistas a uma



amostragem do universo dos sujeitos a serem pesquisados, entendeu-se necessário uma caracterização desse público, que só seria possível pela aplicação de um instrumento em que todos os sujeitos fossem convidados a participar. Dado o número de diretoras existentes, correspondente ao número de escolas de educação infantil e o tempo desta pesquisa, optou-se pela construção de um questionário.

Este questionário intencionou investigar a percepção das diretoras sobre a gestão democrática a partir de questões fechadas de múltipla escolha ou de ordenamento. O questionário, composto por 61 questões, foi organizado em seis blocos: identificação da unidade, perfil do respondente, sobre o processo de escolha das diretoras e permanência na função, sobre os processos de tomadas de decisão, sobre a gestão democrática e sobre a qualidade na educação infantil. Por fim, uma questão aberta, em que as diretoras foram convidadas a descrever o objetivo do CMEI em que atuam. Este instrumento de pesquisa está apresentado no Apêndice 1 desta dissertação.

As questões do questionário foram elaboradas a partir da base teórica desta pesquisa e da necessidade de traçar um perfil dos sujeitos participantes. Uma primeira versão do questionário foi testada a partir da sua aplicação em uma ex-diretora, que pôde apresentar à pesquisadora sua impressão sobre as questões, clareza e entendimento sobre as possibilidades de respostas e tempo empreendido nesta tarefa. Após alguns ajustes, foi definida a versão final do instrumento.

O bloco de questões referentes à identificação das escolas não visa personificar as respostas a partir dos sujeitos que ocupam a função de direção. O principal objetivo desta identificação foi o de facilitar as estratégias de divulgação do questionário, personalizando as ações e, em última instância, analisar a existência ou não de relação entre os perfis de respostas e as regiões em que as escolas estão localizadas.

O segundo bloco de questões procurou definir o perfil das diretoras em relação ao gênero, cor ou raça, faixa de idade, formação, tempo de atuação na rede e na função, carreira a qual pertence e experiência como diretora de outras escolas de educação infantil ou em outras etapas da educação básica. Em relação a este bloco, não é possível afirmar que o perfil seja um elemento que incide sobre a ação dos sujeitos em relação a sua atuação para o favorecimento de processos mais ou menos democráticos no interior das unidades escolares. Porém, ainda que não se possam

configurar como determinantes, o reconhecimento do perfil destas profissionais traz, certamente, inúmeras reflexões e possibilidades para análise.

A partir do terceiro bloco, as diretoras foram solicitadas a responder desconsiderando o período de atividades remotas imposto pela pandemia de Covid-19. Este bloco sobre os processos de escolha e permanência na função de direção apresentava sentenças e as diretoras deveriam marcar seu grau de concordância, em quatro graduações: concordo plenamente, concordo parcialmente, discordo parcialmente e discordo plenamente. É importante destacar que as sentenças apresentaram afirmações que caminham em direções opostas, ora convergindo para uma vertente mais direcionada à gestão democrática, ora para uma vertente mais direcionada à gestão tradicional. Esta estratégia tinha intenção de verificar o grau de atenção das respondentes. Desta forma, as questões que convergem para uma direção mais democrática de gestão ora estarão no lugar de concordância e ora estarão no lugar de discordância, e vice-versa.

O bloco quatro, sobre processos de tomada de decisão, além de apresentar questões com grau de concordância, como no bloco anterior, também apresentou questões em que as diretoras deveriam marcar o grau de importância dos agentes, com opções com cinco graduações: fundamental, muito importante, indiferente, pouco importante e sem importância. Neste ponto cabe o destaque que, para análise das respostas, considerou-se que fundamental é aquilo que não se pode abrir mão; sem o qual a ação não se efetiva. A opção muito importante, embora o próprio termo já defina, não é primordial para ação, ainda que seja desejável.

O quinto bloco, também com questões de concordância e questões com o grau de importância, também apresentou questões de múltipla escolha e o sexto bloco trouxe somente questões de graduação e múltipla escolha.

A coleta dos dados da pesquisa ocorreu a partir da aplicação de questionários on-line para todas as diretoras de CMEI por um período de três semanas. Foram usadas múltiplas estratégias para divulgação do questionário, como envio de e-mail para o endereço institucional das escolas de educação infantil, grupos de aplicativos de mensagens das diretoras e envio individual de mensagens por e-mail e por mensagens de *whatsapp*. Ao final do período de coleta, obteve-se 62 respostas, sendo que a diretora de um CMEI preencheu o questionário duas vezes. Desta forma, considera-se 61 participações de um universo de 229 diretoras que compunham o público alvo, já desconsiderando a pesquisadora, que por óbvio, não responderia a

própria pesquisa. Desta feita, 27% do total de diretoras responderam à pesquisa, e este é o universo de investigação a ser considerado para análise.

Como garantia do processo ético de pesquisa, as diretoras não se identificaram no preenchimento do questionário, embora identificassem o CMEI em que trabalham. Tal identificação serviu apenas para que a pesquisadora pudesse contabilizar as respostas e proceder estratégias mais personalizadas na divulgação do questionário, procurando alcançar o maior número possível de participações. Também serviu para descartar as respostas repetidas de um mesmo CMEI. Todavia, tal identificação não será divulgada, mantendo-se sigilo sobre as informações pessoais das diretoras e CMEI em que trabalham, mantendo-se o caráter ético da pesquisa.

Para estabelecimento do contato e controle das respostas, foram obtidos dados nas páginas oficiais de cada CMEI. Uma tabela foi construída a partir da visita à página oficial de cada uma das 229 unidades, onde foram coletadas as seguintes informações: o nome da diretora, e-mail do CMEI, regional, endereço e telefone. Além destas informações, os telefones celulares de um número significativo de diretoras foram levantados a partir dos grupos de aplicativos de mensagens, uma vez que a pesquisadora é também diretora de um CMEI, o que facilitou o acesso. Estas informações foram importantes apenas para o controle das respostas e divulgação dos questionários para o público alvo, não sendo decisivas para os resultados obtidos.

Todo o processo de coleta de dados revelou-se bastante desafiador para a pesquisadora. A obtenção da autorização de pesquisa, exigência da Secretaria Municipal da Educação para abordagem das diretoras, desenrolou-se por longos meses e acabou por prolongar a pesquisa em determinados momentos e apressá-la em outros, conforme será descrito na próxima seção.

Outro resultado deste processo foi a alteração das estratégias de coleta de dados para que a pesquisa pudesse ser finalizada em tempo hábil. Inicialmente havia intenção de aplicação de entrevistas com algumas diretoras após a categorização das respostas do questionário, estratégia que foi descartada. A análise final da pesquisa mostrou que a ausência das entrevistas não determinou a qualidade do resultado ou dos dados obtidos. Porém, optou-se por expor esta realidade como um elemento que adveio das implicações para obtenção da autorização de pesquisa.

Há ainda que se observar que havia uma expectativa da pesquisadora que, diante do fato de ser colega das pesquisadas e ter um objeto de investigação tão importante no cotidiano das escolas, houvesse maior número de respostas. Ainda que

o total de respostas seja plenamente suficiente para a pesquisa, revela que não é um fator de prioridade para as diretoras a participação em pesquisas científicas que tragam luz a questões referentes a sua prática profissional.

Outro fator importante a mencionar é o fato de que às vésperas da disponibilização do questionário para as diretoras, foi lançado o GGEI. Este programa procurou colocar as demandas da gestão das unidades no centro da discussão a partir de três eixos principais: a mentoria, a circularidade e a escola de gestão, conforme já descrito. Embora o questionário não considerasse as novas demandas emanadas pelo programa, acabou por abordar questões trazidas por ele, dentre elas, destaca-se a forma de nomeação das diretoras.

Na próxima seção será apresentado o processo anterior à aplicação do questionário e todos os processos que envolvem a autorização de pesquisa. Acredita-se que tal elucidação é importante pois impõe-se como um processo fundamental para obtenção dos dados e que implica diretamente nas estratégias e no cronograma de pesquisa. Deverá, portanto, ser um processo iniciado nos primeiros passos da pesquisa, sob o risco de não ser possível a abordagem intencionada pelo pesquisador.

### 3.1.1 Sobre o processo de autorização de pesquisa

No momento em que se definiu que os sujeitos da pesquisa seriam as diretoras de CMEI da RME de Curitiba, era conhecida a necessidade de autorização desta secretaria para aplicação dos instrumentos de coleta de dados às profissionais. A pesquisadora já havia empreitado tal processo durante uma pesquisa realizada em curso de pós-graduação *lato sensu*/especialização, finalizada no ano de 2018. Conhecia, portanto, os procedimentos para obtenção de tal autorização, que à época, consistia em envio de projeto ao Departamento de Educação Infantil (DEI) da SME. Este departamento, por sua vez, e de forma autônoma, analisava e autorizava a pesquisa. Todo o processo não durava mais do que dois meses.

Todavia, a pesquisadora desconhecia o fato de que, a partir de 2020 a SME passou a exigir para esta autorização, a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Secretaria Municipal de Saúde de Curitiba (CEP-SMS) e, este por sua vez, a exigir

a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade (CEP-UFPR), a partir do cadastro na Plataforma Brasil (PB).

Com este novo protocolo, um processo que se acreditava durar cerca de dois meses, desenrolou-se por quase nove meses.

É preciso relatar também que a pandemia tornou todos os passos mais lentos e dificultou a obtenção de documentos exigidos pelos comitês e acesso direto para esclarecimento de dúvidas, o que trouxe ainda mais morosidade à obtenção da autorização.

No quadro abaixo, há descrição do cronograma com o caminho empreendido até a obtenção da autorização pela SME:

QUADRO 4 – PROCESSO DE APROVAÇÃO DA PESQUISA

PROCESSO	DOCUMENTOS	PERÍODO	LOCAL
Apresentação da intenção de pesquisa para o Departamento de Educação Infantil da SME	Declaração de Ciência de Interesse de Campo de Pesquisa	Entrada: 05/10/2020 Saída: 21/12/2020 <sup>54</sup>	Departamento de Educação Infantil da SME
Apresentação do pré-projeto para aprovação do colegiado do Programa de Pós Graduação em Educação (PPGE)	Ata de aprovação do Projeto para o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade	Entrada: 19/11/2020 Saída: 30/11/2020	PPGE-UFPR
Cadastramento do Projeto na PB – 1ª Versão	-Check-list -Folha de rosto -Carta de encaminhamento -Análise de mérito -Declaração de compromisso de equipe de pesquisa -Declaração de ausência de conflito -Concordância de Serviços envolvidos -Concordância da Instituição coparticipante -Termo de uso de imagem e/ou voz -Extrato ata do colegiado -Requerimento SMS - SME -Declaração de ausência de custos SME -Cronograma	Entrada: 29/01/2021 Emissão de parecer com solicitação de correção: 24/02/2021	PB - CEP

<sup>54</sup> O documento data de 10/11/2020, todavia, embora tenha sido enviado assinado, não continha carimbo. A versão com carimbo foi enviada em 21/12/2021, embora conste nele a data inicial no documento.

	-TCLE -Projeto -Termo de confidencialidade dos dados		
Correção solicitada e envio da 2ª versão	-Projeto 2ª versão e documento com correções	Entrada: 24/02/2021 Emissão de parecer com solicitação de correção: 11/03/2021	PB – CEP
Correção solicitada e envio da 3ª versão	-Projeto 3ª versão e termo de concordância do serviço de saúde	Entrada: 16/03/2021 Emissão de parecer aprovado: 09/04/2021	PB – CEP
Entrada do Projeto no Comitê de Ética da Secretaria Municipal de Saúde de Curitiba	Enviado automaticamente pela PB	Entrada: 09/04/2021 Emissão de parecer com solicitação de correção com indicativo de aprovação <i>ad referendum</i> : 20/05/2021	Comitê de Ética da Secretaria Municipal de Saúde de Curitiba
Correção solicitada pelo CEP-SMS. Cronograma de pesquisa e informação sobre indenização	Projeto com correções (Indicação de possibilidade de aprovação <i>ad referendum</i> )	Entrada: 24/05 Parecer de aprovação liberado: 18/06/2021	CEP-SMS
Departamento de Educação Infantil	Emissão do parecer de autorização de pesquisa	Entrada: 18/06/2021 (enviado automaticamente pelo CEP-SMS) Emissão da liberação: 09/07/2021	Departamento de Educação Infantil da Secretaria Municipal da Educação.

Fonte: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

É importante destacar as dificuldades e a morosidade nos processos para obtenção de autorização para aplicação dos instrumentos de pesquisa, especialmente nas pesquisas das áreas das humanidades, sujeitas aos comitês da área de saúde. Não se intenta negar, sobremaneira, a necessidade de uma avaliação da pesquisa a fim de proteger os sujeitos envolvidos no processo, bem como a ética em todo o processo. Todavia, a burocratização que recai sobre um projeto que intenta unicamente a obtenção de informações dos sujeitos adultos, em relação à sua prática profissional, que se arrasta por longos meses, em muitas situações, é excessivo e pode acarretar na inviabilidade da pesquisa. Além do mais, dada a natureza deste tipo de pesquisa, entende-se desnecessário que ela seja registrada em uma plataforma protocolar de ética, cujo objetivo é preservar os sujeitos em relação à saúde e bem-estar das pessoas. Uma pesquisa no campo de políticas educacionais, cujo objetivo

é coletar dados não identificados, preenchidos por adultos, não apresenta, absolutamente nenhum risco, em nenhuma hipótese, à saúde dos envolvidos.

Seria de extrema valia que a SME repensasse a exigência por hora vigente. Um colegiado interno, composto por profissionais da própria secretaria poderia ser uma alternativa à forma atual e poderia trazer dois benefícios: o primeiro seria o de dispensar a necessidade de se criar riscos (inexistentes) à pesquisa pela simples exigência presente nos comitês de saúde, de que toda pesquisa precisa apontar riscos. A segunda seria a de possibilitar maior número de pesquisadores desenvolvendo pesquisas na RME, o que resultaria em melhores panoramas para definição das políticas e práticas educacionais.

A partir da liberação da autorização de pesquisa, o questionário foi enviado às diretoras. Embora fosse período de recesso escolar, optou-se por lançar o questionário de imediato, conforme as estratégias já descritas no início desta seção.

O questionário foi elaborado e disponibilizado utilizando-se a plataforma *Google Forms*. As diretoras deveriam assinalar a resposta, de acordo as opções disponíveis, conforme exemplo pode ser visto na figura abaixo:

FIGURA 1: MODELO DE APRESENTAÇÃO DO QUESTIONÁRIO ÀS DIRETORAS

Seção 14 de 17

## BLOCO 3 - PROCESSO DE ESCOLHA E PERMANÊNCIA NA FUNÇÃO DE DIREÇÃO

Marque a alternativa que lhe parece mais adequada indicando seu grau de concordância com a afirmação da questão

A forma atual de escolha de diretores/diretoras de CMEI (indicação da gestão municipal) é um processo adequado, pois garante a qualidade dos/das profissionais designadas à esta função

- Concordo plenamente
- Concordo parcialmente
- Discordo parcialmente
- Discordo plenamente



FONTE: Elaborado pela autora (2021).

No questionário, havia questões de múltipla escolha e questões em que as diretoras deveriam marcar todas as opções que julgassem se adequar a consigna apresentada.

### 3.1.2 A planificação e categorização das respostas

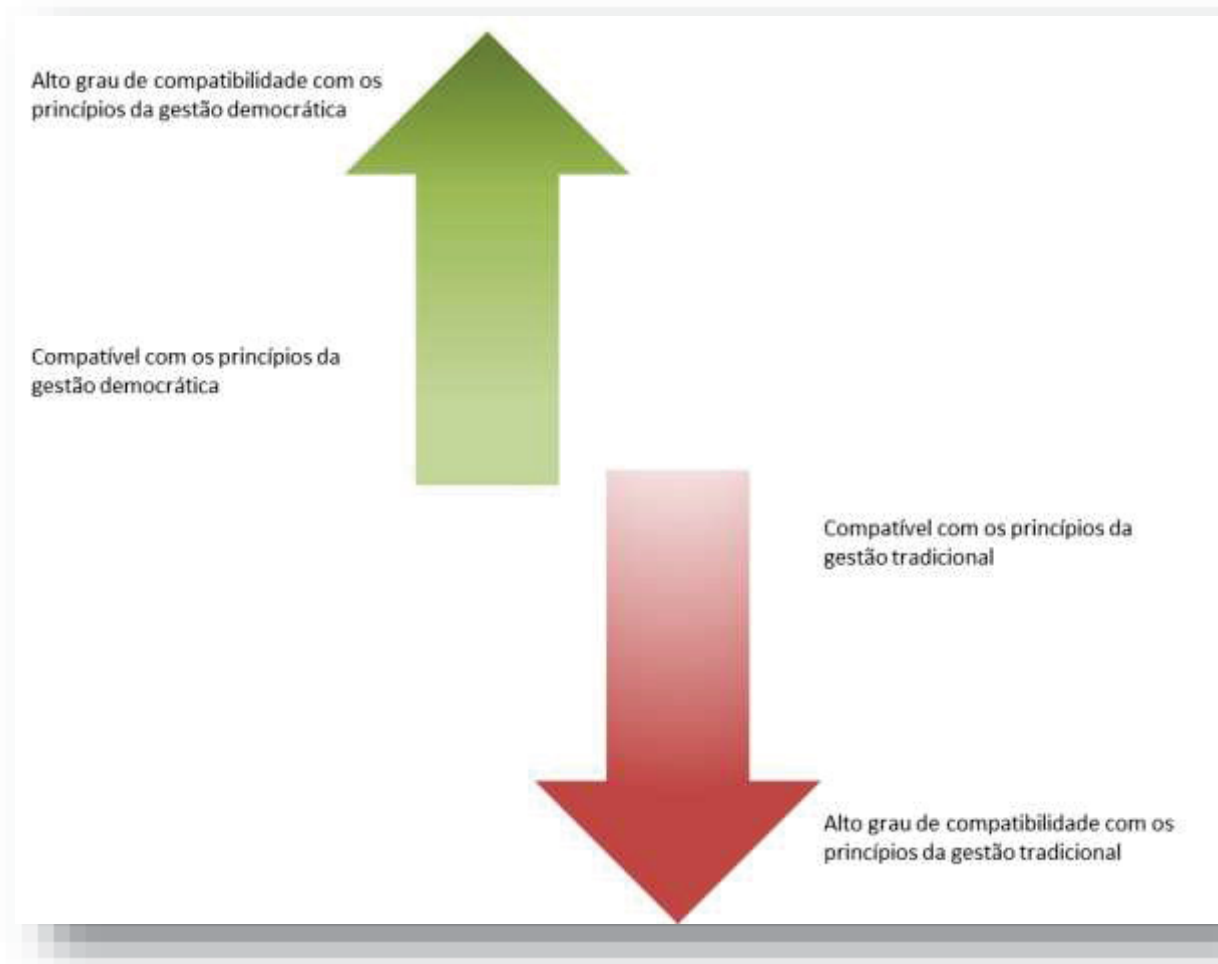
A partir das coletas e análise das respostas das diretoras ao questionário apresentado, procurou-se categorizar as respostas em relação a uma inclinação mais democrática e participativa de gestão ou a uma inclinação mais tradicional e hierárquica. A intenção desta categorização não é a de estabelecer qualquer juízo de valor às diretoras individualmente ou enquanto categoria. Também não houve pretensão de que essas categorias fossem observadas de forma pura nos sujeitos pesquisados, pois compreende-se a subjetividade presente no fazer profissional e na própria existência humana.

O que se procurou fazer, neste momento, foi o estabelecimento de alguma correlação entre a forma como as diretoras compreendem a gestão democrática e a qualidade e se a forma como compreendem a gestão democrática impacta na forma como entendem a qualidade das instituições de educação infantil.

Para esta análise, o primeiro passo foi o de tabular todas as respostas de cada diretora, individualmente, em uma única planilha, em que as linhas representavam cada caso, ou seja, cada diretora e as colunas representavam as respostas. Em seguida, foram atribuídas cores às questões e respostas, a partir da análise de sua compatibilidade com a gestão democrática ou aos seus elementos ou da compatibilidade à gestão tradicional. Para esta categorização, utilizou-se a seguinte escala de cores:



FIGURA 2: COMPATIBILIDADE DAS RESPOSTAS À GESTÃO DEMOCRÁTICA OU À GESTÃO TRADICIONAL



FONTE: Elaborado pela autora (2021).

Importante destacar que, como as sentenças apresentavam-se contraditórias, ou seja, em alguns momentos faziam afirmações mais voltadas à gestão democrática e, em outros momentos, mais voltadas a gestão tradicional, a categorização por cores revela esta contrariedade. Ou seja, as sentenças convergentes aos princípios da gestão democrática receberam a cor verde e, para estas, as alternativas *concordo* e *concordo parcialmente* receberam as cores verde e verde claro, respectivamente e as alternativas *discordo* e *discordo parcialmente* as cores vermelho e vermelho claro. De forma equivalente, quando a sentença era divergente aos princípios da gestão democrática, receberam a cor vermelha e as alternativas de *concordo* ganhavam a cor vermelha (escuro ou claro) e as de *discordo*, a cor verde (escuro ou claro). A isto equivale dizer que em dados momentos, concordar estava mais voltado à gestão

democrática e, em outros, discordar; e nesses casos, receberam as graduações de verde. O mesmo para a gestão tradicional e as graduações de vermelho.

Após a categorização de todas as respostas por cores, foram selecionadas somente as questões dos Blocos III (das questões 17 a 25), IV (das questões 27 a 42) e V (das questões 43 a 54), referentes ao processo de escolha e permanência das diretoras na função e o grau de concordância das diretoras com as questões relacionadas aos processos de tomada de decisão e à gestão democrática. Para esta análise foram consideradas apenas as questões que apresentavam sentenças. As questões que apresentavam a importância dos agentes ou processos no interior do CMEI não foram contabilizadas<sup>55</sup>.

O resultado revelou um mosaico de cores que ilustra o quanto a compreensão das diretoras transita entre as duas formas de gestão. Os quadros vagos, ou seja, em branco, representam as não-respostas.

---

<sup>55</sup> Esta escolha se deu porque estas foram questões que apresentaram número muito pequeno de variação de respostas, portanto não trariam muitos elementos para análise e cruzamento de dados. Todavia, todas as questões abordadas no questionário são analisadas.

FIGURA 3 – MOSAICO DAS RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE ESCOLHA E PERMANÊNCIA NA FUNÇÃO DE DIRETORA, PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA



FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

As linhas do quadro referem-se a cada caso, ou seja, a cada diretora, no total de 61 casos. As colunas representam as questões, conforme mencionado acima. Para esta análise, foram consideradas as 37 sentenças do questionário, cujas alternativas de resposta foram o grau de concordância das diretoras.

Ainda que haja linhas com maior ocorrência da cor verde e linhas com maior ocorrência da cor vermelha, não se pode visualizar nenhuma linha que esteja totalmente de uma ou de outra cor. Por consequência, não há nenhuma diretora cuja totalidade de respostas foi somente inclinada a uma das formas de gestão. Tal fato revela o quanto a gestão democrática é complexa quando olhada a partir da escola e o quanto a algumas questões são mais fáceis atribuir participação e compartilhamento de decisões que outras.

Também é possível observar que algumas colunas são predominantemente verdes, enquanto outras, predominantemente vermelhas. Essas variações são características do tipo de sentença que foi apresentada, que por ora soam mais polêmicas e têm resultado divergente entre as diretoras e ora soam mais óbvias, e ainda que apresentem um ou outro resultado divergente, tendem à mesma compreensão e alternativa de resposta.

Por certo, se retomada a discussão apresentada no início desta pesquisa, e compreendido o espaço da escola como uma arena de disputas pelo poder, este resultado não apresenta nenhuma estranheza. Pois se as diretoras estão exatamente no centro do poder da escola e é em grande parte seu papel fomentar a participação dos demais agentes que participam a escola, este lugar revela a ambiguidade que esta função carrega consigo. Supõe-se, então, que há determinados espaços que são mais suscetíveis ao compartilhamento do poder, por parte das diretoras, e outros em que este compartilhamento exige mais das diretoras, que deverão, em muitos momentos, abrir mão de impor sua vontade individual quando esta se contrapõe à vontade do coletivo.

Essa ambiguidade a que as diretoras estão expostas, tem várias vertentes. Delas é exigida a possibilidade de compartilhar as decisões tomadas no interior da escola, ainda que no fim ela possa ser responsabilizada, de forma individual, por tais decisões. O equilíbrio entre essas questões evidencia uma necessidade de democratizar os outros níveis educacionais para além da arena da escola.

O próximo passo foi de atribuir um valor para cada tipo de resposta. Desta forma, seria possível compreender individualmente a concepção das diretoras a fim

de relacioná-las à forma como entendem a qualidade e descobrir, finalmente, se é possível estabelecer alguma correlação.

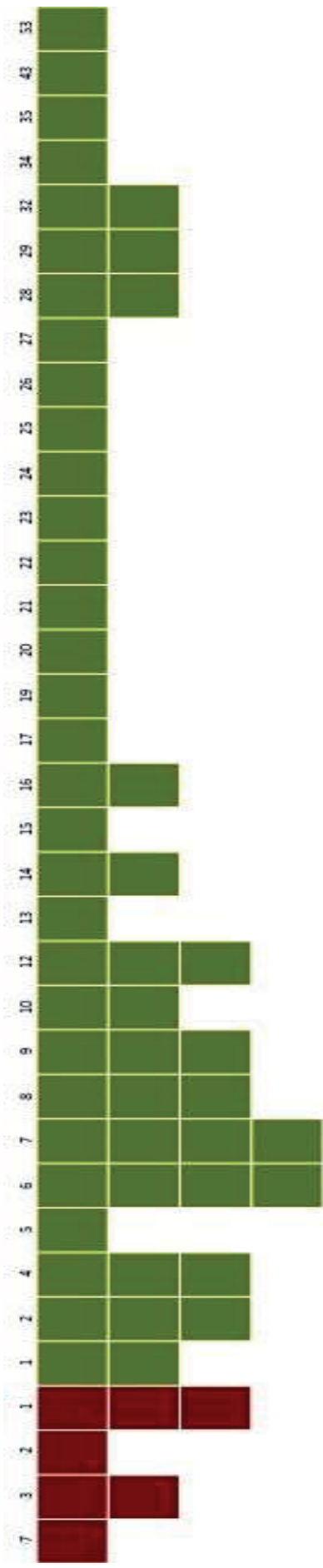
Para cada resposta de cor verde escuro, foi atribuído o valor |2|, para as de cor verde clara, o valor |1|, para as de cor vermelho escuro, o valor |-2| e para as de cor vermelho clara o valor |-1|. Após somados os valores de cada linha, obteve-se a pontuação final, que revelou valores que foram do |-7| ao |53| com índices equilibrados de diretoras em cada pontuação final. O quadro completo com as pontuações consta no apêndice desta pesquisa.

Potencialmente, a pontuação máxima a ser atingida seria |74| – no caso de a respondente atingir pontuação |2| para todas as respostas, e o valor mínimo seria |-74| – caso a respondente marcasse |-2| para todas as respostas. Em uma escala linear que fosse do |-74| ao |74|, entenderíamos que os valores negativos – abaixo de |0| – seriam considerados os de maior inclinação tradicional e os valores positivos, de maior inclinação democrática. Portanto, os valores atingidos pela grande maioria das respondentes estiveram mais próximos à inclinação democrática, ainda que nenhuma tenha atingido o nível máximo.

Utilizando as mesmas cores do mosaico, compreendendo que a cor vermelha está relacionada à uma percepção mais tradicional de gestão e a cor verde, a uma percepção mais democrática, poderia se distribuir os índices na seguinte figura em relação a pontuação final alcançada por cada diretora:



FIGURA 4 – DISTRIBUIÇÃO DO TOTAL DE PONTUAÇÃO POR RESPONDENTE



FONTE: Elaborado pela autora (2021).

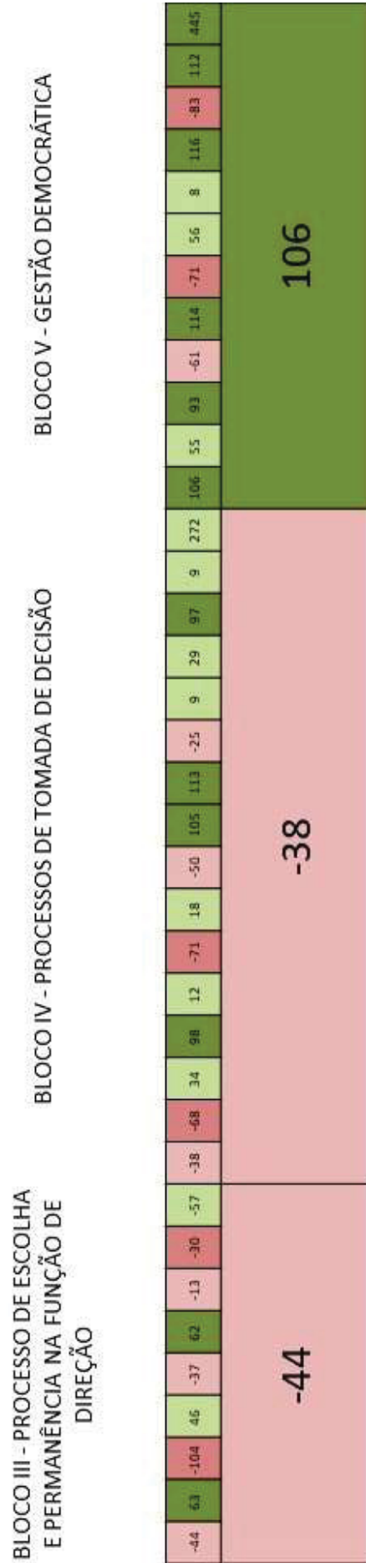
Considerando o total de respondentes, é possível observar que cerca da metade das diretoras (30) atingiu pontuação que varia do  $|-7|$  ao  $|9|$  e a outra metade (31), tem índices superiores, do  $|10|$  ao  $|53|$ . Se divididas em quartis, a soma da pontuação das respostas das diretoras apresenta o seguinte perfil: no primeiro quartil, as diretoras apresentaram pontuação mínima de  $|-7|$  e máxima de  $|4|$ ; no segundo quartil, a pontuação mínima foi  $|5|$  e a máxima foi  $|9|$ ; no terceiro quartil, de  $|10|$  a  $|21|$  e no último quartil, a pontuação foi de  $|22|$  a  $|53|$ . É possível perceber que há maior concentração por pontuação nos dois primeiros quartis, com variação de 12 pontos. Nos dois últimos quartis, a variação chega a 23 pontos.

Se, por outra análise, fossem consideradas apenas as pontuações marcadas, são 35 possibilidades. Divididas na metade, ou seja, separando as primeiras 16 possibilidades das últimas 16 e anulando a marcação que se encontra exatamente no centro – a pontuação  $|15|$ , é possível contar 38 diretoras na primeira metade da figura e apenas 22 na segunda metade. A isto equivale dizer que há quase dois terços das respondentes na primeira metade da figura, ou seja, com índices mais baixos em termos de tendências de gestão democrática em relação as suas respostas.

Outro movimento realizado foi o de somar cada uma destas questões individualmente, para observar a tendência de resposta para cada questão. Potencialmente, cada questão poderia atingir pontuação máxima de  $|122|$  pontos – no caso de todas as diretoras marcarem  $|2|$  pontos e pontuação mínima de  $|-122|$  – no caso de todas as diretoras marcarem  $|-2|$ . Dois terços das questões apresentaram tendência positiva, sendo que a metade destas com pontuação total superior a  $|61|$  pontos. Um terço das questões teve pontuação negativa e deste total, 6 tiveram pontuação inferior a  $|-61|$  pontos.

Quando organizadas por blocos e somadas as pontuações por questões/blocos, é possível observar que as diretoras apresentaram tendência de resposta mais voltada a gestão democrática apenas no bloco que perguntava diretamente sobre este princípio. Nos demais blocos – sobre escolha e permanência das diretoras na função e sobre os processos de tomada de decisão, a tendência foi divergente à gestão democrática, conforme é possível observar na figura abaixo.

FIGURA 5 – TENDÊNCIA DE RESPOSTA POR BLOCO DE QUESTÃO



FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora



É importante destacar que, embora não tenha sido usada na pontuação nenhuma questão do último bloco, referente à qualidade, a pontuação apresentada não deixa de considerá-la, uma vez que as sentenças apresentadas nos blocos pontuados também mencionaram a qualidade relacionada à gestão democrática.

Sobre a importância dos agentes do CMEI, tanto para os processos de tomada de decisão, quanto para a definição e avaliação da qualidade (questões 26, 57 e 59), a identificação de cores no quadro geral (disponível no apêndice) foi feita com tonalidades de roxo e lilás, indicando maior proximidade aos centros de poder de acordo com a intensidade da cor (GOHN, 2019).

### 3.2 A COMPREENSÃO E CONCEPÇÃO DAS DIRETORAS DE CMEI EM CURITIBA SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA E QUALIDADE

Esta seção é responsável por apresentar os resultados empíricos da pesquisa a partir dos recortes analíticos que têm melhores condições de responder à questão proposta pela pesquisa – como as diretoras compreendem a gestão democrática e até que ponto aliam este princípio à qualidade das instituições.

Inicialmente, é necessário situar o campo de pesquisa a partir da organização e distribuição das escolas de educação infantil no município de Curitiba.

A RME de Curitiba possui 230 CMEI, situados em 10 regionais, conforme a localização de cada unidade, sendo:

QUADRO 5 – DISTRIBUIÇÃO DE CMEI POR REGIONAL

NÚCLEO REGIONAL DA EDUCAÇÃO	TOTAL DE CMEI
Núcleo Regional da Educação Bairro Novo (NREBN)	31 CMEI
Núcleo Regional da Educação Boqueirão (NREBQ)	24 CMEI
Núcleo Regional da Educação Boa Vista (NREBV)	26 CMEI
Núcleo Regional da Educação Cidade Industrial de Curitiba (NRECIC)	46 CMEI
Núcleo Regional da Educação Cajuru (NRECJ)	27 CMEI
Núcleo Regional da Educação Matriz (NREMZ)	6 CMEI
Núcleo Regional da Educação Pinheirinho (NREPN)	17 CMEI
Núcleo Regional da Educação Portão (NREPR)	16 CMEI
Núcleo Regional da Educação Santa Felicidade (NRESF)	14 CMEI
Núcleo Regional da Educação Tatuquara (NRETQ)	23 CMEI

FONTE: Adaptado de Secretaria Municipal da Educação, elaborado pela autora (2021).

Conforme descrito na seção anterior, o questionário foi enviado para 229 CMEI, excluindo-se apenas a unidade cuja diretora é a pesquisadora. Após o período de três semanas em que o questionário ficou aberto e disponível para captação de respostas, 27% das diretoras de 9 regionais participaram da pesquisa. Não houve nenhuma participação da Regional da Matriz. Embora o monitoramento de respostas tenha sido feito a partir das regionais, não foi percebida nenhuma evidência de que a região de localização de cada CMEI tenha tido qualquer influência sobre a percepção das diretoras. Somente para ilustrar, em uma mesma regional há uma diretora cujas respostas atingiram uma das pontuações mais altas – |35| – e outra, com a menor pontuação – |-7|; em outra regional, está a diretora com maior pontuação no questionário – |53|, mas também outra com uma das mais baixas – |2|.

Apesar de não haver nenhuma evidência que o Núcleo ou região em que o CMEI está localizado faça diferença para a percepção das diretoras, cabe destacar a alta taxa de respostas entre as diretoras do NRECIC. Tal situação é facilmente justificada por se tratar do mesmo Núcleo em que a pesquisadora trabalha, o que facilitou as estratégias de divulgação e a receptividade em se responder um questionário de pesquisa para “ajudar” uma colega. Ainda, dentre as estratégias de divulgação, a pesquisadora contou com a colaboração da chefia deste Núcleo, o que, certamente estimulou a participação. Outro destaque, é que este é o maior Núcleo da cidade e o número de CMEI deste Núcleo chega a ser o dobro do total de CMEI de algumas outras regionais, razão que, por si só, já tenderia a revelar maior número de participações. Esses aspectos, todavia, não parecem impactar ou comprometer os dados e os resultados das análises sobre eles.

Outrossim, acredita-se que o período em que o questionário foi lançado para as diretoras também foi decisivo para o número de adesões. Como já mencionado, as escolas vinham de um longo período de trabalho remoto e unidades fechadas em razão da pandemia de Covid-19. O questionário ficou disponível durante três semanas, das quais na primeira era período de recesso escolar, na segunda havia retorno e entrega de kits pedagógicos e de alimentação<sup>56</sup> e na terceira, semana de

---

<sup>56</sup> Durante o período em que as escolas estiveram fechadas, foram distribuídos “kits pedagógicos”, com propostas complementares para as crianças como estratégia de “ensino remoto”, duas vezes por mês e “kits de alimentação”, com alimentos perecíveis e não perecíveis adquiridos com os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), uma vez por mês.

planejamento e organização com as professoras. Além disso, 50 CMEI que fazem parte do “Programa Leia +”<sup>57</sup> iniciaram as atividades letivas com crianças antes das demais, na segunda semana de lançamento do questionário. Ainda assim, considera-se que o índice de respostas foi satisfatório e suficiente para responder ao problema de pesquisa.

Procurar as razões que levam as diretoras a agirem ou pensarem da forma como o fazem levanta algumas hipóteses: suas percepções poderiam ser relacionadas ou justificadas pela sua formação, pela sua experiência profissional, pela carreira de origem, pelo tempo na função ou outras tantas variantes; ou ainda, todas elas juntas. Ball (2016) destaca a importância das dimensões contextuais nos processos de interpretação das políticas. Ele aponta quatro “dimensões contextuais” que influenciariam a forma como cada indivíduo lê e interpreta a política: “contextos situados, culturas profissionais, contextos materiais e contextos externos” (p. 8). Embora ele esteja se referindo muito mais a forma como os professores atuam no seu fazer pedagógico, diretamente, são fatores que podem ser transpostos quando pensadas as formas como as diretoras pensam, compreendem e interpretam as políticas e, nesse caso em especial, a política da gestão democrática.

Todavia, para compreender o quanto cada um desses contextos teria influência na percepção de cada uma das diretoras, seria necessário um processo mais focalizado no interior de cada escola, o que não é objetivo desta pesquisa. Ainda assim, não se pode descartar que as diretrizes da SME de Curitiba que submetem as diretoras em relação ao seu trabalho e a própria história da educação infantil da cidade não poderiam caracterizar-se, em grande medida, como uma dimensão contextual importante, ainda que possam haver contextos que só poderiam ser localizados a partir de uma lente que cuidasse em levantar os dados de cada CMEI.

### 3.2.1 Caracterização das diretoras de CMEI de Curitiba

Esta seção irá tratar da caracterização dos sujeitos da pesquisa, considerando somente o universo de respondentes.

---

<sup>57</sup> O Programa Leia + - Liga pela Equidade, Igualdade e Alfabetizações contempla 50 CMEI localizados em regiões de vulnerabilidade, considerando questões sociais, financeiras e pedagógicas.

As diretoras são majoritariamente mulheres – 97%, realidade que reflete o índice nacional em relação ao perfil de diretores da educação básica. Segundo os dados coletados no Censo Escolar de 2020, 80,6% das diretoras da educação básica são mulheres. Dentre as escolas municipais, esse índice é de 83,4%. Embora não haja um índice nacional somente com os dados das diretoras da educação infantil, acredita-se que o índice de mulheres ocupando a função da direção na primeira etapa é ainda maior que nas demais, dada a natureza e a história da educação infantil. Esta suposição encontra base também no índice de docentes do sexo feminino que atuam nesta etapa, que é de 96,4%.

Em relação a cor/raça, 77% das diretoras se autodeclararam brancas, 13% se autodeclararam pardas, 5% pretas e 3% não quiseram declarar.

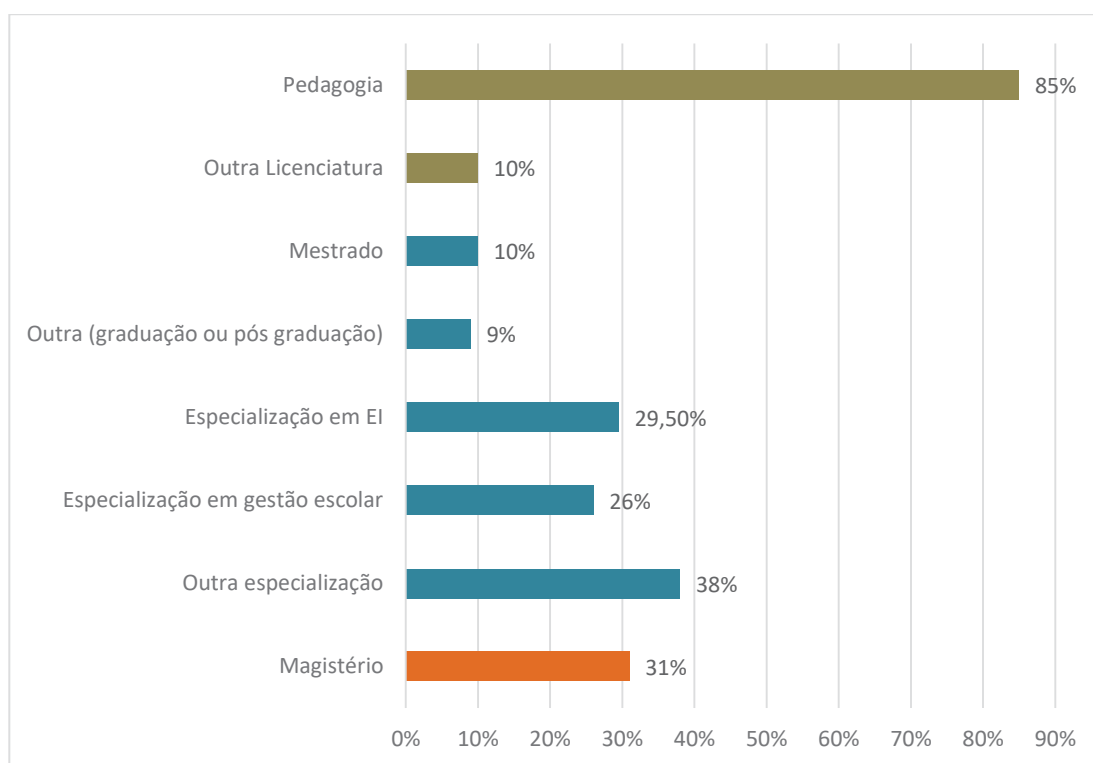
A faixa etária das diretoras é majoritariamente de 40 a 49 anos – 61%, havendo variação significativa também nas faixas de 50 a 54 anos – 13% e de 35 a 39 anos – 15%. Ainda, 5% têm de 30 a 34 anos e 6% têm 55 anos ou mais.

As diretoras também foram questionadas sobre sua formação, destacando que podiam marcar mais de uma alternativa. Não era intenção saber a maior titulação de cada diretora, mas sim quais as diferentes formações destas agentes que estão à frente da gestão das escolas de educação infantil da cidade de Curitiba.

Seis diretoras não marcaram sua graduação, mas dentre elas, todas marcaram algum nível de pós-graduação. Portanto, não há diretoras sem formação superior, ainda que em 5% dos casos não haja informação de qual a graduação cursada.

A maioria das diretoras possui licenciatura em Pedagogia e muitas delas possuem especialização na área da educação, como na educação infantil, na gestão escolar e outras especializações – dentre elas, foram citadas: psicopedagogia, MBA em gestão educacional, psicomotricidade, inclusão, direito, serviço social e ciências econômicas.

GRÁFICO 1 – FORMAÇÃO DAS DIRETORAS



FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

Esses dados são superiores ao índice de docentes da educação infantil no Brasil que possuem formação superior em grau acadêmico de licenciatura. Segundo o Censo de 2020, esse índice é de 76,5%, ainda que o documento Resumo Técnico do Censo Escolar 2020 não faça, nesta análise, a distinção por dependência administrativa nem traga esta informação relativamente somente as diretoras escolares. Neste caso, não se pode afirmar se este é um índice que converge com o índice nacional em relação a formação aos dirigentes escolares da educação básica, nem se há diferença entre a formação de dirigentes da educação infantil em relação aos das demais etapas da educação básica. Todavia, este mesmo documento mostra que a formação dos docentes da educação infantil é percentualmente mais baixa que a formação dos docentes do ensino fundamental e do ensino médio, ainda que haja um avanço significativo nos últimos anos em relação ao nível de escolaridade dos docentes da primeira etapa da educação básica.

Também foi perguntado para as diretoras sobre o tempo em que são servidoras da RME e o tempo na carreira atual. Há diferença nos tempos informados, pois há um índice significativo de diretoras que mudaram de carreira de atuação. As principais

transições foram: de profissional do magistério para pedagoga escolar e de professora da educação infantil para profissional do magistério.

TABELA 1 – CARREIRA DE INGRESSO E CARREIRA ATUAL DAS DIRETORAS DE CMEI

	CARREIRA DE INGRESSO NA RME	CARREIRA ATUAL
PROFESSORA DA EDUCAÇÃO INFANTIL	49%	31%
PROFISSIONAL DO MAGISTÉRIO	46%	49%
ATENDENTE DE DESENVOLVIMENTO INFANTIL	2%	0
AUXILIAR DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	2%	0
PEDAGOGIA ESCOLAR	0	18%
AUXILIAR DE SERVIÇOS DE CRECHE	2%	0
OUTROS	0	2%

FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

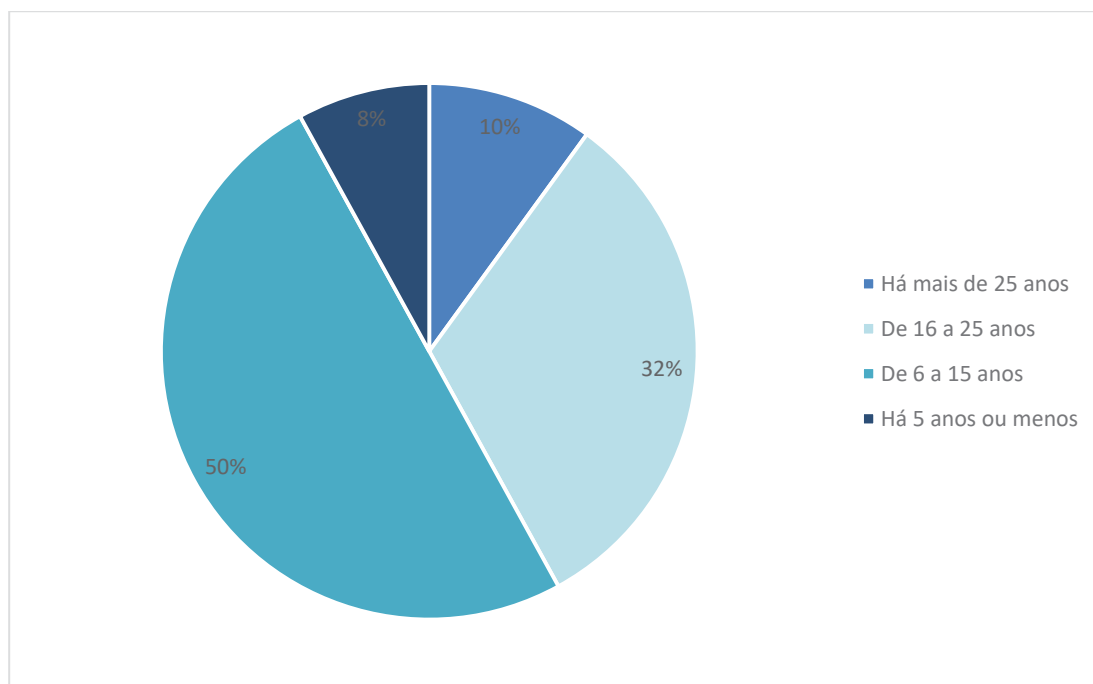
É possível observar, a partir deste indicador, que houve grande transição de carreira de ingresso entre as diretoras, especialmente das carreiras de professora da educação infantil para profissional do magistério, e de profissional do magistério para pedagogia escolar. No primeiro caso, é necessária a realização de novo concurso. Como já mencionado nesta pesquisa, essas duas carreiras são diferenciadas, inclusive em estatuto, sindicato representante, regra previdenciária e formação mínima exigida para ingresso. No segundo caso, de profissional do magistério para pedagoga escolar, é realizado um concurso interno, exclusivo para profissionais do magistério – Docência, sem que haja alteração de carreira. Neste caso, não há possibilidade de mudança direta da carreira de professora da educação infantil para pedagoga escolar ou de ingresso diretamente como pedagoga, sem passar pela

carreira de docência. As carreiras de atendente do desenvolvimento infantil, auxiliar de desenvolvimento social e auxiliar de serviços de creche estão extintas e as profissionais destas carreiras passaram à carreira de professoras da educação infantil. Esta alteração aconteceu de forma automática, sem necessidade de realização de novo concurso. Este é um dos fatores que contribui para que ainda haja profissionais sem formação específica atuando na etapa da educação infantil, ainda que não na direção.

Uma diretora designou sua carreira atual como “Gestora de CMEI”, mas esta carreira não existe na RME. O que se observa é a distorção no entendimento entre a designação de “carreira” e de função. Esta, embora possa parecer uma questão marginal é, de fato, bastante importante. Compreender que a direção de uma escola é uma carreira é aceitar que determinados sujeitos serão potencialmente diretores, enquanto outros não terão essa possibilidade. Compreendê-la como função é aceitar que o mesmo profissional ora esteja na direção, ora esteja desempenhando função docente no interior da escola, o que é considerado saudável para manutenção da gestão democrática. Todavia, a forma como se organiza a gestão das escolas infantis de Curitiba pode ser um fator que justifica tal confusão. Como não há prazo definido para permanecer nesta função, há profissionais que poderiam passar quase toda a carreira na direção de algum CMEI.

Metade das diretoras está na carreira atual de 6 a 15 anos e 32% está entre 16 e 25 anos, conforme mostra o gráfico:

GRÁFICO 2 – TEMPO DAS DIRETORAS NA CARREIRA ATUAL



FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

O último concurso público municipal para Profissional do Magistério – Docência I foi realizado em 2016, mas o último chamamento deste concurso ocorreu em julho deste ano. Já para professoras da educação infantil, o último concurso foi realizado em 2019. Porém, este concurso teve um número ínfimo de aprovações, o que serviu de impulso para gestão atual abrir a possibilidade de contratações temporárias por meio de PSS. Em relação as pedagogas, como já mencionado anteriormente, só há concurso interno entre as profissionais do magistério e há muito tempo que não é realizado.

No que se refere ao tempo na função de diretora, é evidenciada a significativa maioria com até 10 anos de atuação – 80% de diretoras; destas, metade está na função há cinco anos ou menos. Este é um dado que evidencia a rotatividade de profissionais exercendo esta função, ainda que as outras 20% atuem na direção há 11 anos ou mais. Este dado chama atenção, principalmente se considerada a ausência de uma política que defina temporalidade para que estas profissionais permaneçam na função, ainda que não se possa determinar, no âmbito desta pesquisa, quais os fatores que levam as diretoras a abandonar a função que exercem.

Dentre as diretoras, 67% já atuou na direção de outra unidade de educação infantil e 33% têm sua primeira experiência na direção. Mesmo antes do GGDI ser lançado,



a SME já havia realizado a troca de diretoras entre os CMEI, chamada pelo programa de circularidade. Ainda que nestas primeiras experiências, ocorridas em 2017 e 2018 não houvesse regulamentação de critérios definidos para esta troca – pelo menos não de forma pública, o tempo foi um dos principais elementos observados. De fato, há bastante proximidade entre o percentual de diretoras que nunca trocaram de CMEI das que atuam a cinco anos ou menos nesta função.

Mais de 90% das diretoras está no CMEI atual há 5 anos ou menos e 92% exerce a função de direção no CMEI atual por este mesmo tempo. Apenas uma afirma estar no mesmo CMEI há mais de 15 anos. Todavia, esta diretora está na direção há menos de 10 anos, o que retrata que já atuou no CMEI em outra função.

Esta não é a realidade da maioria das diretoras. Apenas 18% afirmam há terem atuado em outra função no CMEI onde hoje são diretoras. Este dado evidencia a invisibilidade da comunidade escolar no processo de escolha das diretoras, já que 82% delas jamais havia atuado na escola onde hoje respondem pelo cargo de maior centralidade e poder; equivale dizer que eram desconhecidas pela comunidade escolar antes de ingressarem como diretoras da unidade.

Apenas 4 diretoras afirmam já terem atuado na direção de escolas das outras etapas da educação básica, mas a pergunta não especificava se esta experiência teria ocorrido em escola pública ou privada, nem se seria no município de Curitiba.

Findada a caracterização do perfil das diretoras, que em muito assemelha-se com o perfil nacional de diretoras e docentes da educação básica e da educação infantil, passaram a ser analisadas as respostas das diretoras quanto a sua percepção sobre os processos de escolha e permanência na função da direção. Como amplamente anunciado ao longo deste texto, ainda que tal elemento não seja o foco desta pesquisa, é pano de fundo para a compreensão da democratização da gestão. Também é determinante para captar a percepção das diretoras, pois ainda que as questões não refiram a gestão democrática, nominalmente, são elementos que a perpassam.

Acredita-se que a forma como as diretoras entrevistadas ingressaram na função tenha significativa influência sobre a percepção delas sobre as questões apresentadas. Conforme já descrito, todas as diretoras ingressaram na função por meio de indicação. Outro fator que pode ter influenciado as respostas foi o lançamento do GEEI, poucos dias antes do início da aplicação do questionário, em evento com a secretária da educação. Como este programa evidencia o caráter da competência e

preparação prévias para assumir esta função, sem deixar de ter a indicação como elemento determinante, este também é um fator que será mais presente nas respostas das diretoras.

### 3.2.2 O que pensam as diretoras sobre os processos de escolha e permanência para a função de direção

Embora, como já descrito, o lançamento do GEEI tenha trazido novidades quanto ao tempo de permanência das diretoras em cada CMEI e sobre o processo de escolha para direção, o questionário solicitava que as respostas o desconsiderassem. Tal escolha foi feita no âmbito desta pesquisa, pois com a brevidade do lançamento do novo formato, as diretoras ainda não teriam elementos para avaliá-lo; naquele momento, embora o caderno tivesse sido lançado, as ações descritas por ele ainda não haviam sido executadas. Desta forma, todas as respostas do bloco de perguntas referente ao processo de escolha e permanência das diretoras na função foram respondidas com base no modelo vigente até então, em que as diretoras eram indicadas pela gestão municipal e os critérios de escolha não eram públicos.

Ainda assim, algumas das questões já trazem elementos sobre a percepção das diretoras sobre algumas das novidades trazidas pelo programa, como o tempo determinado de permanência na direção de cada CMEI, a necessidade de conhecimentos prévios para assumir a função, a participação ou não participação da comunidade no processo de escolha, entre outras.

Para todas as questões desse bloco, as diretoras tinham como alternativas de resposta: concordo plenamente, concordo parcialmente, discordo parcialmente e discordo plenamente.

FIGURA 6: ALTERNATIVAS DE RESPOSTA AO QUESTIONÁRIO



FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

Ainda que as alternativas localizadas mais ao centro da figura possam parecer demasiadamente semelhantes, pois sempre que se concorda parcialmente com algo, parte-se do pressuposto que se discorda parcialmente e vice-versa, estas serão consideradas pois apresentam a primeira impressão dos sujeitos pesquisados. Portanto, supõe-se que quando a entrevistada escolheu a opção “concordo parcialmente” à alternativa de “discordo parcialmente”, ela está mais concordando que discordando da sentença. O contrário também é verdadeiro.

A primeira afirmação apresentada foi sobre o processo de escolha das diretoras por indicação da gestão municipal ser um processo adequado, uma vez que garantiria a qualidade das profissionais designadas a esta função. Apenas 20% das diretoras discordaram desta sentença, sendo que somente 8% discordaram totalmente. Quase o mesmo percentual de diretoras concorda plenamente desta afirmação e 62% concordam parcialmente.

Esta questão contradiz a afirmação de Paro (2011, p. 38) de que a única virtude da nomeação como forma de escolha de diretoras é o “fato de que, sendo uma alternativa antidemocrática, ela parece antidemocrática aos olhos de todos[...]”. Ainda que a afirmativa não apresentasse diretamente as formas democráticas de escolha, a opção das diretoras revela que a preocupação técnica sobrepuja a questão política da função. Em outras palavras, para elas é mais importante que a diretora escolhida seja tecnicamente capacitada para a função do que seja reconhecida pela comunidade educativa da escola como sua representante e liderança.

Esta posição das diretoras fica ainda mais evidente quando 98% das diretoras concordam com a afirmação de que é necessário avaliar os conhecimentos prévios das candidatas a diretoras, uma vez que há competências específicas ao exercício da função que deverão ser dominadas previamente. Apenas uma diretora discordou desta afirmação, ainda que parcialmente.

Paro (2011) afirma que os conhecimentos técnicos específicos exigidos das diretoras não são tão distantes dos já provados durante o concurso para professora. Segundo ele

Somente os que veem no diretor um gerente de fábrica podem reivindicar um componente técnico ao diretor que não seja o próprio conhecimento de educador já aferido no concurso para professor [...] Para além disso, o que se necessita é de competência política e legitimidade para coordenar o trabalho dos demais trabalhadores da escola, competência essa que só se dá com o exercício da política, e legitimidade essa que só se pode aferir pela manifestação livre dos dirigidos expressa no voto (PARO, 2011, p. 39).

Mesmo que não possa ser possível descartar as especificidades do trabalho das diretoras e o quanto podem, em muitos aspectos, ser diferentes das demais atividades exercidas no interior da escola, cabe destacar que todas as diretoras que responderam este questionário ingressaram na função sem uma avaliação específica prévia, senão a subjetividade do olhar de quem as indicou. Ainda, quase todas, sem experiência prévia – visto que somente 4 delas já haviam passado pela direção de outras escolas da educação básica. Há também diretoras que, antes de assumir a função, nunca tinham atuado em qualquer outra função em um CMEI, ou seja, não tinham sequer a experiência desta etapa e das especificidades da escola infantil. Tal realidade não descaracteriza a competência de nenhuma delas no desempenho de sua função, afinal, há tarefas que são próprias deste ofício, e que são aprendidas na atuação.

Mas como explicar que o princípio meritocrático esteja tão presente entre a percepção das diretoras? Ou, nas palavras de Silva (2011, p. 2016): “o quanto a cultura organizacional das escolas pode contribuir também no sentido da superação ou do reforço de uma identidade técnico-burocrática do diretor da escola”? Neste contexto a cultura organizacional, como define a autora, ou a cultura profissional, na definição de Ball (2016) transcenda as paredes de cada escola e solidifica-se entre a categoria profissional vinculada a uma mesma normatização, como é o caso das diretoras de CMEI de Curitiba. Portanto, ainda que a gestão democrática seja elemento que permeia as discussões e documentos disciplinadores desta etapa educativa na RME, as práticas ainda se configuram em torno do mérito individual, tanto para assumir a função, quanto para manter-se nela – e para além disso, garantir a qualidade educativa da escola.

Outro fator é de que o processo de indicação pela gestão municipal, com o qual a maioria das diretoras concorda

reflete a cultura patrimonialista do Estado brasileiro, em que prevalecem o clientelismo e o autoritarismo centralizador[...] Nesse contexto a construção da identidade do diretor de escola vincula-se historicamente a um padrão de comportamento determinado pelo Estado, que o coloca como seu representante. Estabelece uma identidade de ‘fidelidade ao rei’, como coloca Faoro (1984) (Silva, 2011, p. 218).

Todavia, ao passo que 70% das diretoras consideram a nomeação um processo adequado, 85% delas concordam que um processo de consulta à comunidade traria benefícios à gestão e à qualidade do CMEI, sendo que 38% concordam plenamente. 15% diretoras discordam que a participação da comunidade pode ser benéfica, e dessas, 5% discordam plenamente. Ainda que o número de respondentes que percebe a importância da participação da comunidade no processo de escolha das diretoras como benéfico à gestão seja significativamente mais alto, chama atenção o índice de discordância, que ignora a função política da diretora diante da comunidade escolar.

A comunidade, que não tinha nenhuma participação no processo de escolha das diretoras ao CMEI no formato de nomeação, continua não tendo no novo GEEI. Novamente o caráter político desta função não é considerada no processo e a diretora não é vista, senão como uma representante do poder público frente à comunidade – como um braço da secretaria da educação. Neste conceito, é mais difícil supor que a diretora irá desempenhar também um papel de representante da comunidade, uma vez que a escolha para estar frente à função não a considera diretamente. Ainda que se suponha difícil a diretora exercer sua função à revelia de uma comunidade que não a aprove ou aos seus atos, o fato da comunidade escolar não ser formalmente considerada tem grande peso para a sua afirmação enquanto elemento importante na gestão e na cultura escolar.

É possível que a resistência das atuais diretoras em reconhecer a necessidade da participação da comunidade escolar no processo de escolha se deva ao receio de perder sua função. Já é de conhecimento que nenhuma diretora permanecerá longos períodos à frente de uma única escola, como ocorria até então. Todavia não há prazo determinado para o exercício desta função na RME e talvez um processo de escolha que considerasse tal participação, como a eleição, por exemplo, trouxesse este elemento: o prazo determinado para o exercício da gestão. No fim, parece que importa menos a escola em que irá se exercer a função de diretora e mais o ato de estar à frente desta função, qualquer que seja o CMEI. A legitimidade política e o reconhecimento da comunidade educativa quanto à liderança da diretora, neste caso, são construídas com as diretoras já na gestão, e quando não o são, sempre há a possibilidade de mudar de unidade e começar tal construção com outra comunidade.

As contradições presentes entre a identidade das diretoras da educação infantil no município de Curitiba ficam evidentes nos documentos norteadores da

própria RME para esta função nas escolas infantis. Se de um lado, elas são designadas como “representantes da RME e da instituição escolar” (CURITIBA, 2021, p. 26), esses mesmos documentos também fazem menção a gestão democrática ou a postura democrática das diretoras. Todavia, ao tratarem das questões referentes ao conselho de CMEI, parece que tal dicotomia é resolvida – pelo menos no papel. A determinação da gestão democrática fica a cargo deste órgão colegiado – o conselho, que, segundo o mesmo documento citado há pouco, é quem “estabelece o ele entre a instituição escolar e a comunidade” (Ibid, p. 27). A desresponsabilização das diretoras quanto a gestão democrática também fica evidente no regimento do CMEI, que aponta, dentre as atribuições da diretora uma lista de responsabilidades técnico-burocráticas, mas não menciona a gestão democrática como uma das suas atribuições. “Essa visão racional/burocrática contribuiu para a construção de uma identidade do diretor como mandatário do Estado, dificultando a real autonomia e a participação no cotidiano da escola” (SILVA, 2011, p. 223). A responsabilidade por garantir a gestão democrática irá aparecer no regimento, por outro lado, entre as atribuições da pedagoga da unidade, somente.

Todavia, ainda que os documentos oficiais que tratam da função e das atribuições da diretora não tragam seu papel diante do fortalecimento da gestão democrática, o fazem de forma indireta ao referir às diretoras uma postura democrática ou determinar, dentre os elementos do perfil profissional e dos requisitos para a autoindicação profissional, sua responsabilidade em fortalecer a gestão democrática.

Na próxima seção será possível perceber de que forma as diretoras compreendem suas ações diante desta responsabilidade.

### 3.2.3 Como as diretoras compreendem os processos de tomada de decisão e a participação da comunidade escolar nos CMEI

Neste bloco de questões, as diretoras responderam sobre suas percepções e posturas em relação aos processos de tomada de decisão. Neste ponto do questionário, a ideia era de perceber quem são os agentes que as diretoras consideram importantes neste processo ou o quanto tomam decisões sem que a comunidade escolar seja consultada. Também intentou-se perceber em quais momentos tendem a tomar decisões unilaterais – seja por entender que algumas

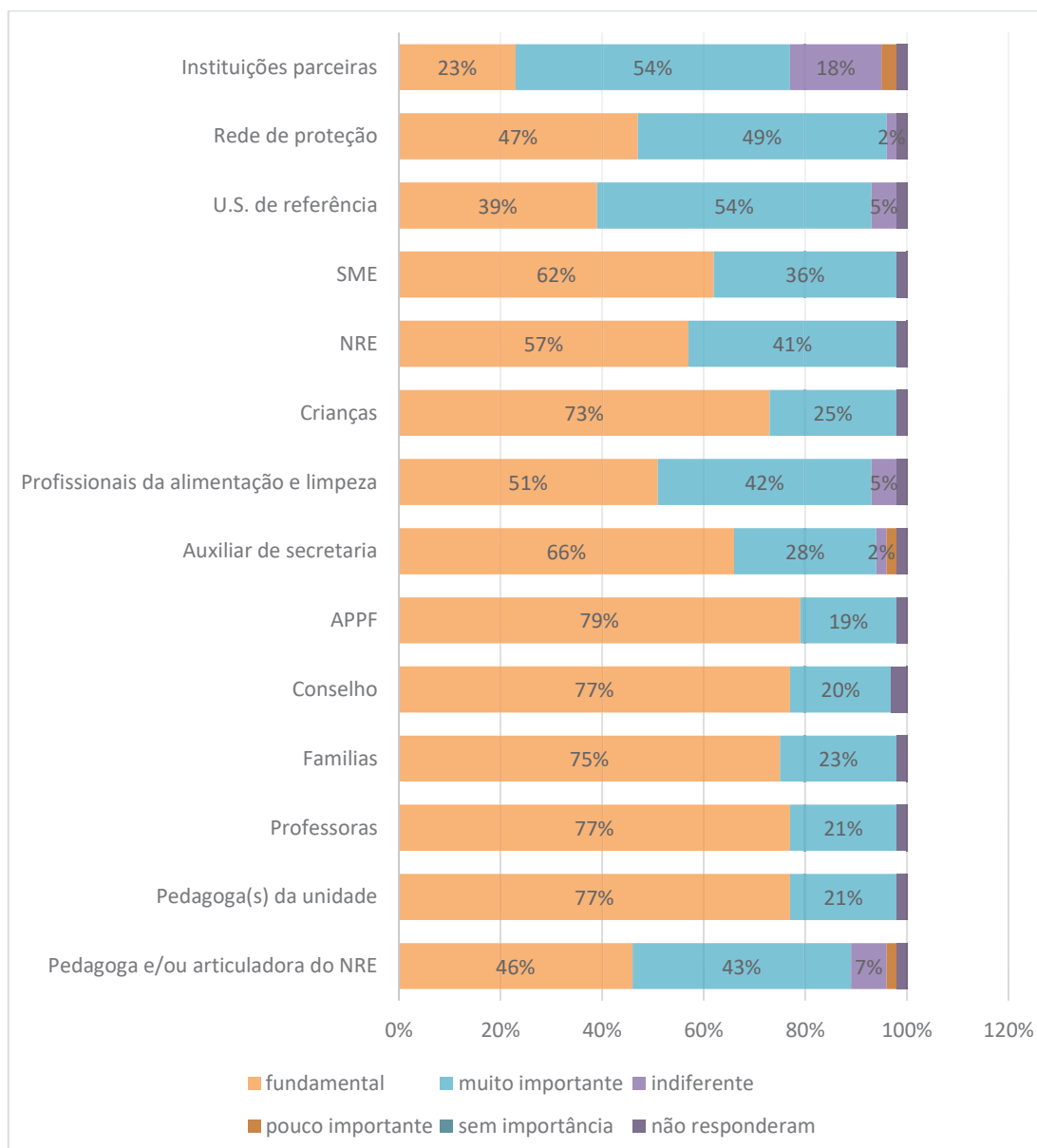
decisões exigem esta postura, seja por questões além de sua escolha, como as determinações da SME e em quais momentos a comunidade é convocada a participar. Neste bloco de questões, também foram apresentados os órgãos colegiados – conselho e APPF – a fim de compreender qual a percepção das diretoras diante deles.

Embora já tenha sido apontado, é importante retomar que as questões que apresentam sentenças, trazem posições contraditórias, a fim de perceber as similitudes e contrariedades entre as respostas das diretoras, além de perceber o nível de atenção e compreensão ao questionário.

Inicialmente foi colocada uma questão sobre a importância de determinados agentes para os processos de tomada de decisão no interior das escolas, em que as alternativas de resposta para cada agente eram: fundamental, muito importante, indiferente, pouco importante e sem importância. Esta questão não compõe a pontuação geral do quadro do mosaico.

O gráfico a seguir apresenta como as diretoras percebem tais agentes nos processos de consulta e tomada de decisão no interior da escola:

GRÁFICO 3 – A IMPORTÂNCIA DOS AGENTES NOS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO



Fonte: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

Dentre os 14 agentes listados nesta etapa, 8 deles estão no interior da escola: pedagoga, professoras, famílias, conselho, APPF, auxiliar de secretaria, profissionais de alimentação e limpeza e crianças. Os demais – pedagoga do NRE<sup>58</sup>, NRE, SME, Unidade de Saúde, Rede de Proteção e Instituições parceiras são agentes externos,

<sup>58</sup> A pedagoga do NRE foi apresentada como um agente em separado ao NRE devido a ação de cada agente. Neste caso, a pedagoga do NRE, embora atue junto ao CMEI em relação às questões pedagógicas, especialmente em atividades formativas, o NRE de maneira geral é toda estrutura que dá suporte aos CMEI – é como se fosse a própria SME em escala mais próxima das unidades. Também cabe o destaque à organização hierárquica e, neste caso, a chefia do NRE é a chefia direta das diretoras.



sendo que as ações dos agentes relacionados ao NRE e SME impactam diretamente as ações internas da escola e os demais podem ser considerados como auxiliares.

As respostas, majoritariamente, permaneceram nas duas primeiras graduações, com índice superior a 80%, havendo um índice muito baixo de diretoras que consideraram qualquer um dos agentes listados como indiferentes, pouco importantes ou sem importância. A exceção são as instituições parceiras, que tiveram índice de 21% de diretoras que marcaram as opções “indiferente” ou “pouco importante”.

Bondioli e Savio (2013) destacam a importância da participação não somente como estratégia, ferramenta ou mecanismo para fortalecimento da gestão democrática. Elas asseveram a participação como prática educativa democrática que deverá envolver a todos. Nas suas palavras, a participação como um processo

para cuja realização contribuem indivíduos com papéis diferentes e nem sempre paritários (por exemplo, professores e alunos), colocados, no nível sistêmico, mais ou menos próximos ao **centro do processo educativo** (por exemplo, famílias, administração, sociedade civil), e que tem lugar em organizações (escolas, entidades locais, etc) em que atuam e têm responsabilidade sujeitos que não são profissionais da área educativa (por exemplo, estudantes e pais). (BONDIOLI; SAVIO, 2013, p. 16, grifos meus)

Tomando emprestada esta ideia da proximidade de determinados agentes ao centro do processo educativo, pode-se supor que este lugar – o centro do processo educativo – acaba por se tornar o lugar do centro de poder, em relação aos processos de tomada de decisão. Ainda que as autoras estejam justamente defendendo a importância da participação de grande número de agentes, afirmando que todos têm contribuições importantes à escola, independentemente de sua distância ou proximidade deste centro, pode-se reconhecer que a participação dos indivíduos mais distantes será menos natural ou espontânea e, em alguns casos, menos solicitada que a participação dos indivíduos mais próximos. Isto ficou evidenciado pelas respostas das diretoras a quem consideram fundamentais para os processos de tomada de decisão.

Cabe também o seguinte destaque: embora considerar um agente “muito importante” não o desqualifique neste processo (pelo contrário), considera-se que “fundamental” é algo da qual não se pode abrir mão – sem a qual o processo fica inviabilizado. Por sua vez, “muito importante”, embora seja algo valorizado e desejado no processo pode, em alguma medida, ser dispensado e, ainda assim, o processo

poderá acontecer. A diferença é sutil. Ainda assim, quando há diretoras que distinguem a resposta entre essas duas possibilidades em relação aos agentes apresentados, fica evidenciado que há uma diferença a ser considerada.

Se tomarmos apenas os agentes listados como fundamentais para os processos de tomada de decisão, é possível organizá-los em três grupos a partir do percentual marcado: no grupo 1, os agentes listados por 70% ou mais das diretoras como fundamentais, no grupo 2, os agentes listados por 50% a 69% e no grupo 3, os agentes listados por 49% ou menos das diretoras.

TABELA 2 – PROXIMIDADE DOS AGENTES AO CENTRO DE PODER

GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3
CRIANÇAS, APPF, CONSELHO, FAMÍLIAS, PROFISSIONAIS E PEDAGOGA DA UNIDADE	SME, NRE, PROFISSIONAIS DA ALIMENTAÇÃO OU DA LIMPEZA, AUXILIAR DA SECRETARIA	INSTITUIÇÕES PARCEIRAS, REDE DE PROTEÇÃO, U.S. DE REFERÊNCIA, PEDAGOGA OU ARTICULADORA DO NRE

FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

Dentre os agentes que não compõe o grupo 1 estão, principalmente os externos à escola e, no grupo 3, especificamente, os que têm pouco ou nenhum poder sobre as decisões tomadas localmente – denominados a pouco como “auxiliares”. É natural que estes agentes sejam listados por um número maior de diretoras com “indiferentes, pouco importantes ou sem importância”, pois os processos de decisão são tomados, em sua maioria, no interior das instituições e estes agentes não participam da rotina destes espaços ainda que, alguns deles sejam responsáveis pela definição e implementação das políticas.

Considera-se então que mais ao centro do processo de tomada de decisão, estão, na perspectiva das diretoras, os agentes internos e que participam da rotina diária da escola: pedagoga da unidade, professoras, famílias, crianças, conselho de CMEI e APPF. Esses são os agentes listados por 70% das diretoras ou mais como fundamentais. Embora a diretora não estivesse listada entre tais agentes, uma vez que o questionário foi destinado a ela, entende-se, considerando a natureza de seu trabalho, que também faz parte da primeira esfera e, considerando seu lugar de poder

no interior da escola – ela estaria bem no centro. No segundo grupo estariam os agentes internos que participam em menor intensidade ou os externos, definidores ou implementadores de políticas: auxiliares administrativos, profissionais de limpeza e alimentação, NRE e SME – os listados entre 50% a 69% das diretoras como fundamentais. No terceiro grupo, estariam os agentes externos e com menor grau de interferência nesses processos: pedagoga ou articuladora do NRE, Unidade de Saúde, instituições parceiras e Rede de Proteção – listados como fundamentais por 49% das diretoras ou menos.

A participação dos diversos agentes que habitam a escola deve ser refletida na qualidade desta escola. Ainda que seja mais fluida a participação dos agentes mais próximos ao centro do processo educativo, a participação é tida como elemento central, tanto da gestão democrática, quanto da qualidade das escolas: “Participar, portanto, como responsabilidade mais do que como direito ou dever, e como condição irrenunciável de qualquer processo educativo” (BONDIOLI; SAVIO, 2013, p. 16).

Nesse sentido, as diretoras demonstram entender que todos podem contribuir – que todos têm algo a dizer. O índice de diretoras que considerou indiferente, pouco importante ou sem importância a participação de qualquer dos agentes listados foi pequena.

Ainda assim, é curioso observar, que dentre os agentes internos, ou seja, que fazem parte do dia-a-dia da escola, dois aparecem com índice maior de diretoras que não os consideraram fundamentais: as profissionais de alimentação e limpeza e o apoio ou auxiliar administrativo. Não será possível desvelar, no âmbito desta pesquisa, a razão deste fenômeno. No caso das profissionais de limpeza e alimentação, este índice pode ser reflexo do fato de esses serviços serem terceirizados nas escolas, o que poderia descaracterizá-las como profissionais da RME, ainda que façam parte do grupo de profissionais da escola. Ou, pode representar que tais agentes têm menor penetração nas questões pedagógicas pela natureza do seu trabalho. Ainda assim, não deixa de chamar atenção, uma vez que são responsáveis por aspectos fundamentais para o bom funcionamento desses espaços, inclusive, com reflexos nas questões pedagógicas e na qualidade. Stassen (1999 apud GOHN 2019, p. 31) traz um elemento de análise quando afirma que “algumas vezes a ‘participação’ é olhada como um componente na definição de integração. Se alguém é apto a participar, ele está integrado. O contrário, para não participantes é sugerido o signo da exclusão”. Portanto, compreender quais seriam os

agentes mais integrados permite compreender as fragilidades dos processos e quem é mais valorizado neste contexto, especialmente em relação aos agentes internos.

Em seguida foram apresentadas algumas sentenças às diretoras, a fim de compreender melhor as suas percepções sobre os processos de tomada de decisão e os como alguns agentes são buscados para tal processo. Novamente, para este bloco de questões, as diretoras poderiam concordar plenamente ou parcialmente ou discordar plenamente ou parcialmente. E ainda que algumas questões contradigam diretamente questões anteriores, nem sempre as respostas retratam tal contrariedade.

A primeira questão apresentada afirmava que há decisões que precisam ser tomadas unilateralmente pela diretora, afinal seria ela a profissional designada pela SME para a garantir a qualidade do CMEI. Embora de fato haja questões de momento, em que não é possível o compartilhamento no processo de decisão, afirmar que as diretoras são as profissionais designadas para a garantia da qualidade é supor que estas têm maior importância que os demais agentes – internos ou externos – ou que assumem tal responsabilidade de maneira completa. Neste caso, a sentença afirma que a responsabilidade pela qualidade da escola cabe às diretoras.

De toda forma, acredita-se que mesmo decisões não compartilhadas em razão da exigência de uma resposta imediata podem ser democráticas na medida que consideram todos os agentes e a garantia de seus direitos. Nesta afirmação está contemplada a ideia de que há decisões tomadas por um indivíduo que podem ser mais democráticas que decisões tomadas coletivamente, o que coloca a democracia como um conceito mais complexo que a simples vontade da maioria – conforme já tratado nesta pesquisa.

Se a democracia não se define somente pela simples escolha da maioria, a participação também tem nuances que a colocam acima da presença ou ausência em reuniões ou a representatividade em órgãos colegiados.

Sobre as diferentes formas de participação, Gohn afirma que

podemos ter três formas de participação política: a presencial – forma menos intensa e marginal, com comportamentos receptivos ou passivos; a ativação – onde um indivíduo desenvolve uma série de atividades que lhe foi delegada de forma permanente; e participação na decisão política (2019, p. 33).

Ora, tem-se considerado, ao longo desta pesquisa a participação como elemento político de tomada de decisão e, ainda que seja possível observar todos os

elementos descritos pela autora como formas válidas de participação, o ideal democrático busca a participação política dos agentes que habitam determinado campo social – neste caso, a escola. Então, ainda que não se queira desconsiderar a importância da participação presencial ou da ativação, a participação na decisão política coloca os agentes em maior nível de proximidade à participação democrática.

Para esta questão, 77,5% das diretoras concordaram que há decisões que precisam ser tomadas unilateralmente por elas, sendo que 30% concordaram plenamente. 24,5% das diretoras discordaram desta afirmação, sendo que 16,5% discordam totalmente. Como a questão é fechada não será possível reconhecer de qual parte da afirmação as diretoras discordam: se do fato de haverem questões em que as diretoras precisam decidir sozinhas ou se do fato de serem as diretoras as profissionais designadas para garantir a qualidade do CMEI.

Dentre as diretoras que discordaram (plenamente ou parcialmente) desta afirmação apenas duas não estavam entre as diretoras que totalizaram as maiores pontuações em relação a GD (figura 3). Embora, conforme já tenha sido exposto ao longo da pesquisa, não se teve intenção de categorizar as próprias diretoras conforme sua maior ou menor pontuação de respostas, tal fator revela uma conformidade entre as respostas apresentadas e a percepção das diretoras sobre a ação mais ou menos voltada aos princípios da gestão democrática.

Todavia, não é difícil compreender o posicionamento das diretoras que concordam com esta afirmação, ainda que tenham o feito em razão de considerarem que são as maiores responsáveis pela qualidade da escola. De fato, a prática da gestão tende a responsabilizar a diretora de forma pessoal pelo sucesso ou fracasso da escola, e pela sua qualidade. Algo que pode ser vislumbrado pela clássica frase da cultura popular: a escola reflete a cara da diretora.

A ideia de que são as diretoras de escolas quem respondem pela sua eficiência e eficácia, ou, pelo contrário, assumem a sua ineficiência e fracasso, vem das teorias gerencialistas, que têm como mote a implementação da gestão geral à educação, sendo pouco consideradas as especificidades do espaço escolar ou o princípio da gestão democrática. Estas teorias transpõem o padrão da gestão de empresas privadas não só ao setor público, que tem por si só suas próprias demandas e organização, mas às escolas públicas, que têm ainda natureza mais diversa. Além do princípio da gestão geral, que minimiza ou inviabiliza a participação como elemento central, esta teoria traz subjacente a ideia de que o privado tem melhor qualidade,

portanto, seria um modelo a ser perseguido, inclusive pelo setor público. Tal lógica não se aplica às empresas de modo geral, e às escolas, em particular. Nesta lógica, quando uma escola não alcança seus objetivos – objetivos estes definidos externamente ao espaço escolar, sem participação de sua comunidade – deverá substituir o responsável por este fracasso, ou seja, deverá substituir a diretora. Sobre esta acepção das teorias gerencialistas ao ensino público, Lima (2018) afirma:

A denegação da especificidade educativa e pedagógica da gestão educacional, e concretamente da escola pública, cinde o ato de gestão do ato educativo, atribuindo a esta a condições de simples objeto a ser gerido de acordo com padrões racionais que lhe são estranhos, mas a que deve submeter-se sob risco de irracionalidade, ineficácia e ineficiência. A atividade de gestão da educação, não se constituindo como prática educativa, ficará liberta de constrangimentos substantivos e de ordem pedagógica. Nesse sentido, a gestão educacional será apenas uma aplicação da gestão geral à educação; eventualmente com algumas particularidades, mas, no essencial, um ato de gestão que deve reger-se, em primeiro lugar, por critério técnico-racionais que assimilaram, ao longo de muito tempo, os princípios da racionalidade econômica (LIMA, 2018, p. 135).

Ainda que a legislação aponte a gestão democrática como princípio para as escolas públicas e que os documentos que tratam da gestão das escolas no âmbito municipal sejam convergentes à legislação e apontem a importância dos processos participativos no exercício da gestão, as diretoras convivem constantemente com essa ambiguidade: a de trazer a participação para os processos de gestão e a de assumirem, pessoalmente, a responsabilidade sobre o sucesso ou fracasso destes mesmos processos.

A segunda questão apresentada procurava compreender de que forma as diretoras atribuem importância aos agentes de participação, em especial, às professoras e pedagogas. A afirmação dizia que a diretora deve conversar com as professoras e pedagoga antes de tomar alguma decisão, uma vez que estas são as maiores impactadas com as decisões. Embora a primeira parte da afirmação, ao incluir as professoras e pedagogas não exclua os demais agentes, a sentença apresenta em sua segunda parte um caráter exclusivista ao considerar que as decisões das diretoras impactariam mais fortemente a essas que aos demais agentes, colocando em segundo plano inclusive as crianças e famílias, que é para quem o CMEI se destina.

Compartilhar as decisões com as professoras e pedagogas é uma forma de compartilhar o poder e trazer a corresponsabilidade para o corpo docente; também é

um movimento natural, uma vez que essas são agentes que estão mais próximas ao centro do processo educativo e ao centro do poder.

É difícil afirmar, todavia, que alguns agentes serão mais impactados que outros neste processo. Há ainda que considerar a depender do tipo de decisão a ser tomada, ela terá impacto maior em diferentes agentes. Todavia Ball (2016, p. 14) descreve um processo de tradução das políticas “a partir do texto para a ação”, processo que é realizado pelos profissionais da escola. Neste caso, justifica-se que as professoras e pedagogas sejam reconhecidas como importantes agentes a serem consultadas sobre as decisões a serem tomadas, já que serão elas quem farão este processo de tradução.

Deste modo, imagina-se que qualquer decisão tomada em conjunto com o grupo de professoras terá maiores chances de ser implementada que decisões ou políticas que não levem em consideração sua participação ou que não corroborem com as suas decisões.

Todavia, afirmar que a equipe pedagógica é mais impactada pelas decisões tomadas no âmbito das escolas é desconsiderar a natureza deste espaço e, mais diretamente, a natureza das escolas infantis. Mais do que nas outras etapas educacionais, na educação infantil “também os pais são usuários do serviço” (CIPOLLONE, 2014, p. 17). Portanto, cabe dizer que tanto a equipe pedagógica quanto os usuários do serviço – famílias e crianças, são diretamente impactados pelas decisões tomadas e devem, por consequência, participar deste processo de tomada de decisão.

Quase 89% das diretoras concordam com a afirmação de que as decisões são compartilhadas prioritariamente com as pedagogas e professoras, sendo que a metade deste percentual concorda plenamente. Apenas 3,5% das diretoras discordam completamente da afirmação e 8% discordam parcialmente. Dentre as diretoras que discordam desta afirmação, quase todas estão no último quartil, ou seja, estão entre as que tiveram as maiores pontuações no quadro, com maior índice de respostas convergindo à gestão democrática, com exceção de uma, que está no terceiro quartil. Dentre as que concordam, e em especial, dentre as que concordam plenamente, não é possível observar uma correlação entre a pontuação final das diretoras, uma vez que há diretoras em todos os quartis de respostas.

A questão seguinte, contraditória a esta, afirma que é importante que sejam levadas à discussão do Conselho as questões administrativas e pedagógicas. Esta



também era uma questão que buscava trazer luz à percepção das diretoras sobre a capacidade de determinados agentes de participar de certas decisões, especialmente as que tratam da natureza específica das instituições de ensino: as questões pedagógicas.

Trazer a participação do conselho, formado por representantes de todos os segmentos da escola – profissionais e famílias, é considerar que este segundo grupo também é importante e pode contribuir com o processo pedagógico, e não só organizacional.

As questões administrativas são questões de mais fácil compartilhamento com o conselho e muitas delas trazem a exigência da participação deste colegiado, ainda que nem todas as questões de fundo administrativo sejam habitualmente compartilhadas com o conselho. Todavia, as questões pedagógicas são mais demandadas ao corpo técnico-pedagógico das escolas, conforme evidenciado na questão anterior. Souza (2009) apresenta no estudo de Camargo (1997) alguns aspectos que impactam o funcionamento dos conselhos escolares e, dentre eles há alguns que evidenciam as questões pedagógicas, como a dificuldade em compartilhá-las com as famílias, que não estariam aptas a tal participação.

Em relação a esta afirmação, 64% das diretoras concordam plenamente com a importância da discussão das questões administrativas e pedagógicas com o conselho e 34% concordam parcialmente. Aqui é possível perceber a contradição nas respostas, pois ainda que quase todas diretoras concordem com a importância do compartilhamento das questões com o conselho, o índice é muito próximo ao que afirma privilegiar as professoras e pedagogas nos processos de tomada de decisão e como agentes que sentem mais intensamente os impactos deste processo.

Apenas 2% - discordam parcialmente desta afirmação. Este índice equivale a uma diretora; curiosamente, esta diretora tem pontuação final localizada no último quartil de pontuação – dentre as mais altas em termos de visão democrática.

Bondioli e Savio (2013) afirmam que a participação é um aspecto importante da qualidade das escolas infantis. Esta participação, do aspecto das profissionais, como já afirmado, é algo mais simples de conceber. Não tão natural é compreender que as famílias devem ter centralidade também nas decisões pedagógicas, pois trata-se de “abrir mão” de um poder específico dos constituintes do corpo técnico da escola. Porém, se a participação social é fundamental ao universo escolar, não só como



ambiente público e democrático, mas também sob o aspecto pedagógico, mais ainda nas escolas infantis que têm sua função complementar à da família.

Ainda neste aspecto, o conselho pode ser considerado efetivamente como um órgão de gestão, que toma decisões, participa, apoia, questiona e constrói a escola.

Nesta mesma direção, a questão seguinte afirmava que as decisões financeiras deveriam ser decididas somente pelo conselho e APPF. Dentro das instituições, são esses os agentes responsáveis por decidir e validar as questões de natureza financeira, em relação aos planos de aplicação de recursos, ou seja, a determinação das necessidades de investimento no âmbito da instituição e na validação da prestação de contas.

As escolas de educação infantil de Curitiba contam com três fontes de recursos financeiros:

1. O Programa Fundo Rotativo – valor repassado pela prefeitura às unidades a partir de um cartão de crédito vinculado ao CPF da diretora;

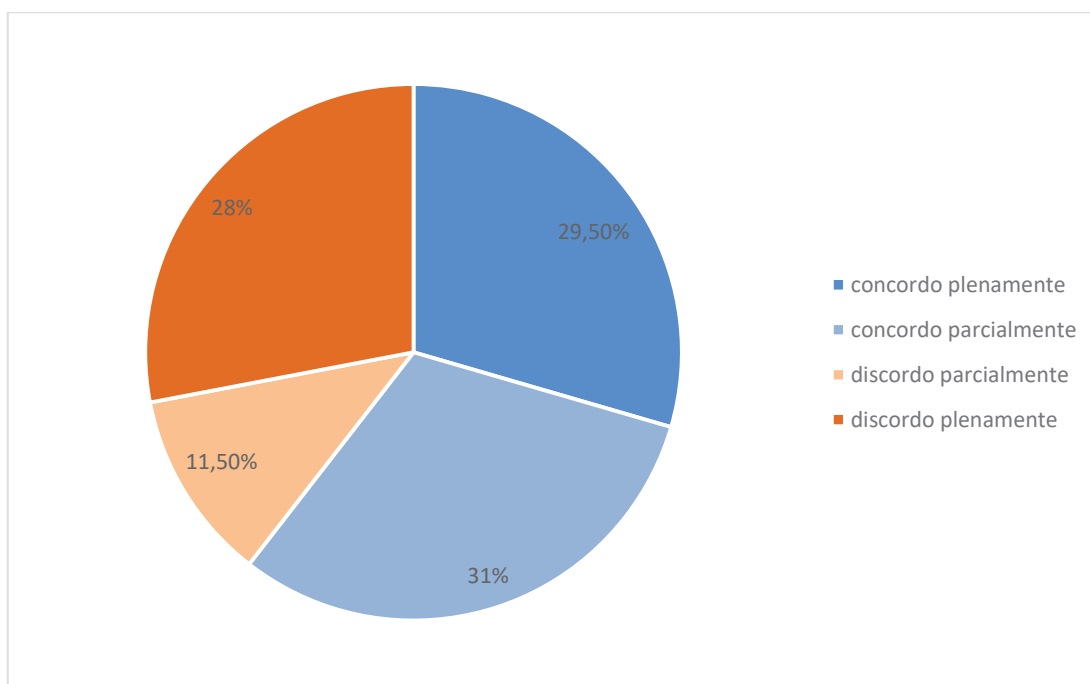
2. O PDDE – valor repassado diretamente do governo federal para cada escola, em uma conta em nome da pessoa jurídica da APPF, com vinculação aos CPF do presidente (sempre um pai, mãe ou responsável legal por criança matriculada na instituição) e do tesoureiro (sempre um funcionário da instituição);

3. Recursos Próprios – valor complementar arrecadado diretamente pela escola a partir de ações individuais de cada instituição e doação ou contribuições voluntárias, com administração da APPF. Nem todas as escolas dispõem deste recurso, uma vez que depende da iniciativa de cada uma.

Embora os recursos tenham diferentes agentes vinculados oficialmente pela sua administração, os documentos e legislações específicas de cada programa exigem a participação do conselho e da APPF e, por esta razão, sabe-se que estes serão sempre os órgãos que deverão participar da tomada de decisão em relação às finanças das escolas. Esses mesmos documentos determinam a publicização dos gastos e ações para toda comunidade escolar.

Em relação a esta afirmação, as respostas apresentaram maior índice de diretoras concordando – 60,5%, sendo que quase metade delas, concordando plenamente que as decisões financeiras devem ser tomadas somente pelo conselho e APPF.

GRÁFICO 4 – AS QUESTÕES FINANCEIRAS SÃO DECIDIDAS SOMENTE PELO CONSELHO E APPF.



FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

Ao cruzar esta questão com a que responsabiliza em maior grau de importância o compartilhamento de decisões pedagógicas com a pedagoga e a professora, são encontradas 7% das diretoras que discordaram desta afirmação e concordaram com a afirmação anterior. Desta forma, é possível supor que estas diretoras acreditam que as pedagogas e professoras terão mais condições de decidir pelas questões financeiras com impacto pedagógico e na qualidade do CMEI que outros agentes. Dentre as diretoras encontradas, 5% possuem pontuação no primeiro quartil de pontuação, ou seja, tiveram as menores pontuações gerais no questionário.

Em relação as demais diretoras que discordaram desta sentença, há que se destacar duas possibilidades: uma é a de que compreendem importante compartilhar as decisões financeiras com outros agentes, além das citadas pela questão. A outra é de que não acreditam que estas decisões devam ser compartilhadas ou, pelo menos, não acreditam que estes devam ser os agentes a decidir pelas questões financeiras. Para qualquer uma das hipóteses, é preciso reafirmar que estas são as instituições com legitimidade para tais decisões, inclusive com sua representatividade pensada com paridade entre os representantes. Portanto, ainda que a comunidade como um todo possa ser consultada sobre o destino das verbas repassadas ou

arrecadadas pela escola, cabe ao conselho e à APPF a tomada de decisão final, bem como a fiscalização dos gastos.

As diretoras também puderam responder sobre seu grau de concordância com a afirmação de que nem todas as decisões podem ser discutidas em conjunto, pois há demandas pré-definidas pela SME. 87% das diretoras concordaram com esta afirmação, sendo que 46% concordaram plenamente. Apenas 10% discordam parcialmente e somente 2 diretoras discordam plenamente. Dentre as diretoras que discordaram, apenas uma delas está no terceiro quartil de pontuação final, e todas as outras estão no último quartil, com pontuação final acima de |21|.

Todavia, este alto índice de diretoras que concordaram com esta afirmação revela, mais que a postura das diretoras, a forma como são definidas as políticas e como as diretoras se sentem em relação a isso.

Um bom exemplo desta questão é o próprio PME. Embora o plano, aprovado pela câmara de vereadores, portanto, lei, determine a eleição para direção de todas as unidades educativas até 2017, a adesão a ela parece depender da vontade política dos representantes do executivo municipal. Neste caso, contrariamente à determinação legal, a SME lançou o GEEI com diretrizes contrárias ao disciplinado pelo PME; e ainda que o programa não tenha sido transformado em lei, está sendo materializado nas unidades de educação infantil.

Em relação à descontinuidade dos processos de democratização, Lima (2018) ressalta que elas não apenas remetem

para dinâmicas políticas e sociais frequentemente em tensão, dando origem a contradições e a medidas descontínuas, com recepções variadas e modos de tradução diversos por parte de diferentes autoridades políticas e de diferentes contextos organizacionais, mas, sobretudo, chegando a evidenciar retrocessos vários em termos de agenda democratizadora e de concretização de direitos, também educacionais, que pareciam juridicamente assegurados e socialmente adquiridos, concluindo-se eu não se encontram, afinal, consolidados (LIMA, 2018, p. 20).

Neste sentido, diretoras entendidas somente como um braço da gestão, ou como “representantes da RME” frente a comunidade não se sentem fortalecidas para colocarem-se em oposição à determinação da SME. Esta também é uma questão que revela a fragilidade do conselho presidido pelas diretoras, que acaba por não apresentar autonomia de se colocar de forma divergente ao determinado, tanto pela própria diretora como pela SME.

Sobre esta questão, a grande maioria – 74% discorda que seja um problema que os conselhos sejam presididos pelas diretoras, sendo que 47,5% discordam plenamente. Apenas quatro diretoras concordam plenamente dentre as 26% que apresentam alguma concordância. Esta questão teve tendência negativa de resposta, com pontuação final de |-50| - a segunda mais baixa entre as questões.

Compreende-se fundamental para a democracia das escolas que o poder seja compartilhado e o fato de as diretoras também presidirem o órgão máximo de gestão concentra este poder nas mãos apenas de uma pessoa. Embora a atuação individual das diretoras não possa determinar que isto se torne um problema para a gestão ou inviabilize a gestão democrática, é mais difícil considerar a autonomia de um conselho presidido pela diretora e, de todo modo, essa questão ficará a mercê da atuação individual da diretora de cada escola.

Embora, como já mencionado ao longo desta pesquisa, o PME de Curitiba tenha como estratégia referente à meta 22 que os presidentes dos conselhos escolares sejam eleitos, vetando-se a possibilidade de que sejam as diretoras, esta estratégia não foi implementada no âmbito das unidades municipais. Continua em vigor o determinado pelo regimento dos CMEI como atribuição das diretoras: “presidir o Conselho do CMEI – órgão máximo de direção da instituição – garantindo a participação de todos os segmentos da comunidade do CMEI, respondendo pelas decisões consensadas no colegiado” (CURITIBA, 2016) e no estatuto do próprio conselho, que determina que o diretor será membro nato e responsável por presidir o conselho.

Compreende-se que não passa pela autonomia das próprias diretoras ou dos conselhos das unidades alterar esta realidade. Todavia, como é possível que as diretoras equilibrem seu papel de “representante da SME” com o papel de quem responde pelas decisões deste órgão, sem que haja prejuízos para a democracia?

Souza (2009) afirma que os conselhos não cumprem só o objetivo de propiciar um espaço democrático no interior das escolas ou de trazer a voz da comunidade escolar para o espaço de tomada de decisão. Segundo ele, há um outro interesse em garantir o funcionamento dos conselhos escolares, que é o interesse técnico – tal interesse estaria vinculado a ideia da garantia de mecanismos de controle. Todavia, supõe-se que um conselho que não é autônomo, nem em relação ao Estado, nem em relação a própria autoridade no interior das escolas teria dificuldade de executar seu propósito, até mesmo de cumprir esta função técnica.

Souza afirma que

parece haver uma relação de dependência entre o conselho e o diretor, o que quer dizer que se a constituição de conselhos representou um avanço na democratização das relações escolares, a concretização deste e outros passos depende em grande parte do posicionamento, inclusive pessoal, dos dirigentes escolares (SOUZA, 2009, p. 287).

Quando o autor faz esta afirmação, ele não está tomando por base esta realidade; portanto se os conselhos escolares já têm, historicamente, sua ação vinculada diretamente à postura da diretora da escola, ainda mais dependente desta ação será o conselho que não a tem somente como autoridade diante da escola, mas também diante do próprio conselho. Outrossim, ainda coloca a delicada tarefa às diretoras de garantirem que as decisões tomadas coletivamente se efetivem. Neste contexto, há um grande risco de que as diretoras e presidentes do conselho ajam para assegurar que questões que poderiam colocar em jogo sua posição, não estejam no centro das discussões.

Ainda assim, mesmo que já estivesse assegurada a escolha do presidente do conselho pelos demais conselheiros e que esta tarefa não coubesse às diretoras, elas continuariam a ter entre suas atribuições o trabalho pedagógico de formação para participação, especialmente em relação às famílias. Não se pode supor que, não sendo a diretora a presidente do conselho, este teria capacidade automática de agir de forma autônoma, com os representantes do conselho atuando em coparticipação com a gestão. Não que não seja possível que o conselho venha a tomar este nível de independência – mas este é um processo complexo.

Outra consequência do fato de as diretoras serem as presidentes do conselho é que cabe a elas a definição das pautas e convocação para as reuniões, conforme definido pelo estatuto do conselho:

Art. 48 – São atribuições do presidente do Conselho do Centro Municipal de Educação Infantil:

I-convocar, através de edital e envio de comunicado, todos os conselheiros, com 03 (três) dias úteis de antecedência, para reunião ordinária, em horário compatível com o da maioria dos conselheiros e com pauta claramente definida na convocatória; II- convocar, sempre que justificadas, reuniões extraordinárias com 01 (um) dia útil de antecedência e pauta claramente definida na convocatória; III- presidir as reuniões do Conselho do Centro Municipal de Educação Infantil; IV- diligenciar pela efetiva realização das decisões do Conselho; V- estimular a participação de todos os conselheiros em todas as reuniões do Conselho; VI- providenciar as comunicações e divulgações definidas pelo Conselho do Centro Municipal de Educação Infantil [...] (CURITIBA, 2016).

E ainda que o estatuto do conselho preveja a possibilidade de que outros conselheiros convoquem reunião extraordinária, conforme prevê o artigo 38, essas situações se dão em caráter de exceção:

“Art. 38 – As reuniões extraordinárias ocorrerão, sempre que necessárias, por convocação do presidente ou a pedido da maioria simples de seus membros, através de requerimento dirigido ao presidente do Conselho, especificando o motivo da convocação.

§ 1.º – Entende-se por maioria simples 50% (cinquenta por cento) mais 01 (um) dos componentes do Conselho do Centro Municipal de Educação Infantil (CURITIBA, 2016).

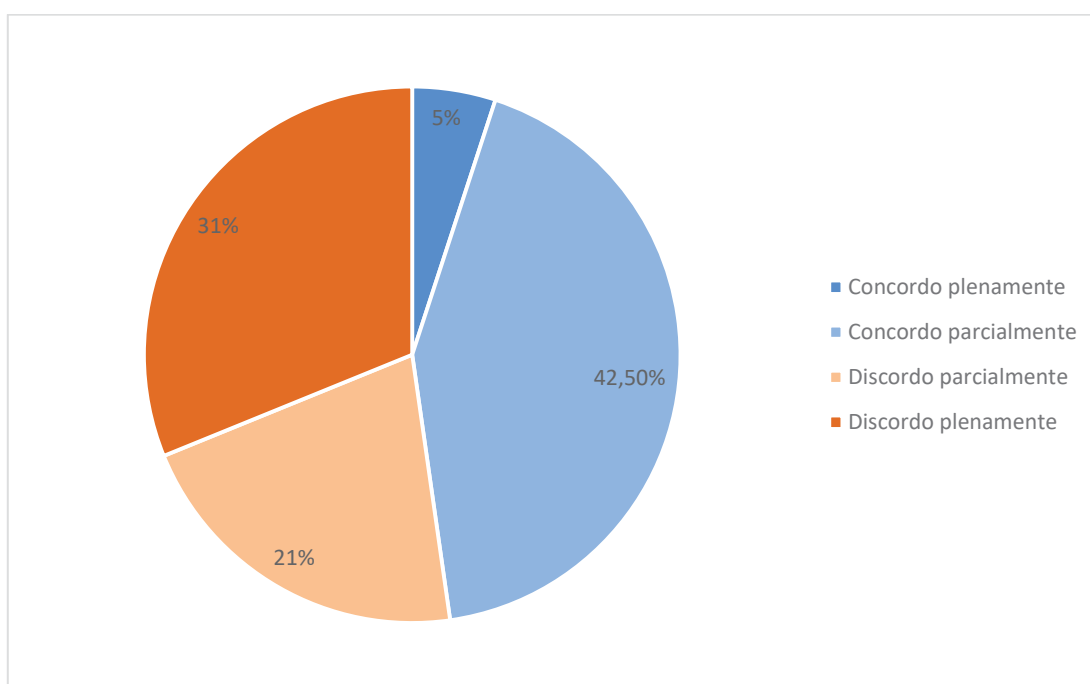
Como parte da atribuição de convocar as reuniões, caberá às diretoras também a elaboração das pautas, que devem ser definidas previamente, ainda que o estatuto estabeleça que os conselheiros deverão participar desta tarefa.

98% das diretoras afirmam que há espaço nas reuniões do conselho para pautas trazidas pelos conselheiros, além daquelas trazidas pela presidente do conselho. Esse dado reflete que o conselho é entendido como um órgão coletivo, e não apenas um instrumento cartorário. Todavia, o fato de haver espaço para estas demandas, advindas da própria comunidade, não deixa claro se estes assuntos são trazidos de fato, o que só poderia ser confirmado com pesquisa que tomasse metodologia de análise em campo (escola) do funcionamento efetivo do conselho de CMEI/escola. O mesmo ocorre com diversas outras questões na sequência. Ademais, haver espaço instituído para esta discussão não determina o fato de as discussões existirem de fato, uma vez que caberá a esta comunidade, trazê-lo para a mesa de discussões e à diretora a garantia da efetivação deste espaço. Uma diretora discordou parcialmente desta afirmação, que teve alta tendência de compatibilidade com a gestão democrática.

Enquanto Souza (2009) afirma que uma das fragilidades do conselho enquanto órgão de gestão é a cultura de que a participação é uma atividade presencial somente, parece que até mesmo a simples garantia deste primeiro movimento ainda não é um ponto superado.

À afirmação de que nem todas as decisões são tomadas coletivamente em razão da falta de condições de tempo e espaço para reunir o conselho, a resposta das diretoras apresentou o seguinte panorama:

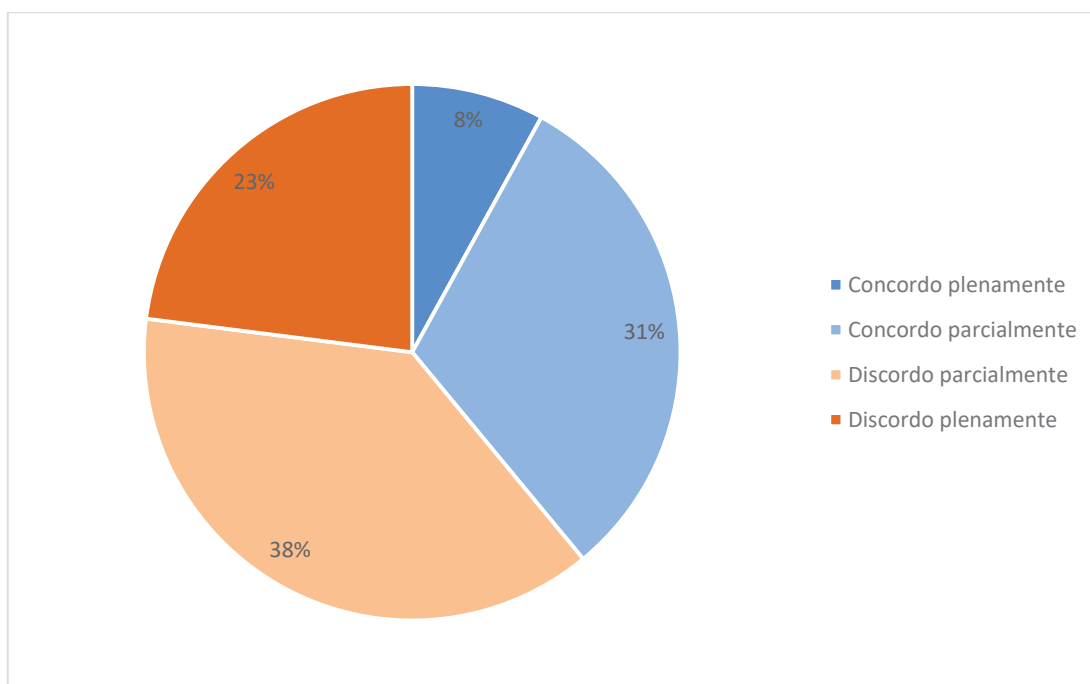
GRÁFICO 5 – NEM TODAS AS DECISÕES SÃO TOMADAS COLETIVAMENTE EM RAZÃO DA FALTA DE CONDIÇÕES DE TEMPO E ESPAÇO PARA REUNIR O CONSELHO



FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

Outra questão semelhante foi apresentada para as diretoras, mas não sequencialmente, que referiu as dificuldades em realizar as reuniões do conselho pela falta de tempo e espaços adequados. Ainda que as questões se assemelhem, o espaço de tomada de decisão apontado na primeira sentença supõe mais que somente a realização de reuniões. Os índices apresentaram pouca variação, como é possível observar no gráfico a seguir:

GRÁFICO 6 – HÁ DIFICULDADE EM REALIZAR AS REUNIÕES DO CONSELHO PELA FALTA DE TEMPO E ESPAÇOS ADEQUADOS



FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

Entre as discordâncias, há 52,5% na primeira sentença e 61% na segunda, contra 47,5% de concordância na primeira sentença e 39% na segunda. Quando olhadas individualmente para cada resposta, comparativamente entre essas questões, é possível observar 19 divergências de respostas – ou seja, 19 diretoras concordaram da primeira sentença e discordaram da segunda ou vice-versa. Apenas 7 diretoras (11% do total) discordaram plenamente das duas sentenças e mais da metade delas tiveram pontuação final localizadas no último quartil, entre as mais altas.

Essas dificuldades podem ser reais para a maioria das escolas infantis, que não dispõem de salas de reuniões, sala dos professores ou espaços apropriados para a realização de reuniões. Além disso, via de regra, conforme já descrito, essas unidades trabalham com um quadro bastante enxuto de profissionais. Portanto, as dificuldades relacionadas a tempo e espaço para as reuniões podem ser presentes na maioria dos casos. Porém, ainda que se reconheçam (mais) esses empecilhos para o pleno funcionamento dos conselhos como espaço de participação política e efetivação da democracia, parte das diretoras compreende que estas questões não podem sobrepor a necessidade de realizar as reuniões ou compartilhar as decisões.



Segundo os documentos norteadores das escolas – regimento do CMEI e estatuto do Conselho – é função da diretora e presidente do conselho garantir a participação de todos os conselheiros nas reuniões, bem como a de convocar as reuniões conforme cronograma estabelecido. Em outras palavras, cabe dizer que é função da diretora encontrar estratégias que garantam a realização das reuniões e a plena participação da comunidade escolar no conselho.

De todo modo, conforme já descrito ao longo desta pesquisa e defendido pelos autores que tratam deste tema (SOUZA, 2009; 2019; PARO, 2001), o exercício da participação é culturalmente construído e não natural ou automático. Portanto, é dever pedagógico das instituições educativas e seus profissionais, dentre eles, a diretora, proporcionar espaços de participação e zelar por eles. Esta função da diretora independe de ser ela a presidente do conselho. Aliás, este é um fator que requer dela ainda um cuidado a mais, uma vez que esta concentração de poder se constitui prejudicial à democracia.

Ainda sobre o conselho, 95% das diretoras concordam que são levadas para reuniões todas as pautas definidas pela SME que dependem da aprovação deste órgão colegiado. Três diretoras discordaram desta afirmação e, neste caso, não se sabe se é por não levarem todas as questões previstas pela SME ao conselho ou por terem compreendido que há outras questões que são levadas, além destas, embora a afirmação não tenha determinado a exclusividade. Esta foi uma questão com alta tendência de resposta com inclinação democrática, atingindo pontuação final de |105| pontos.

Na seara das questões levadas ao conselho por determinação da SME, poderiam ser incluídas algumas que, embora prevejam a aprovação do conselho, não se tratam de aprovação de fato, pois são questões que já vem decididas e são somente apresentadas ao conselho. Neste sentido, o conselho desempenha apenas uma função técnica, conforme descrito acima. Ainda assim, mesmo quando não há de fato decisões a serem tomadas, o simples fato de abrir espaço para tais discussões entre a comunidade escolar pode representar, em si, um ato democrático, na medida em que torna as questões atinentes, tanto a escola como ao sistema, públicas entre os membros desta comunidade. Outrossim, o exercício democrático demanda conhecimento sobre a realidade a ser discutida e, neste caso, o conhecimento é fundamental. Afinal, como concordar ou discordar de algo sem que haja conhecimento?

De toda forma, todas as diretoras concordam que é seu papel fomentar a participação do conselho escolar, ainda que 38% concordem apenas parcialmente. Uma diretora não respondeu.

É preciso, diante desta questão, ressaltar que em muitos momentos não será suficiente apenas abrir espaços para pautas apontadas pela comunidade ou permitir horário e local para que o conselho se reúna. As diretoras concordam que o funcionamento do conselho está condicionado à sua intervenção, e que, para que este seja um órgão de gestão, a diretora deverá trabalhar para que este fim se efetive.

Esta questão suscita a discussão sobre o como e o porquê as pessoas participam – ou não participam – de processos de tomada de decisão. Esta é uma questão abordada pelos estudiosos das ciências políticas: “Uma indagação recorrente nas abordagens é a questão do engajamento. Como e por que as pessoas participam ou se engajam em ações coletivas, tanto da sociedade civil como nas formas de participação institucionalizadas na sociedade política?” (GOHN, 2019, p.36).

Não é simples determinar o que leva os sujeitos a se engajarem em discussões políticas e processos de disputa de poder e tomadas de decisão. Também não é simples determinar se os membros dos conselhos ou as próprias diretoras reconhecem este com um espaço político de disputa. Reconhecer o nível de participação desejável dos membros de um conselho de CMEI pode assumir diferentes faces, a partir do ponto em que se observa, o que se espera deste órgão colegiado e qual a importância que se atribui a ele.

Em trabalho anterior (CARVALHO, 2018), a partir da entrevista de algumas diretoras sobre este tema, o problema de superar uma participação presencial para chegar à participação na decisão política já havia sido apontado por duas diretoras, que mencionaram a fragilidade dos conselhos enquanto órgãos de gestão. Os conselheiros, especialmente os que não participam da rotina no interior do CMEI, não se sentem aptos a tomar decisões que contrariem a posição das professoras e pedagogas – vistas por sua competência técnica, e em especial, que contrariem as diretoras – figura de autoridade. Este poder da diretora está ligado ao ideário da competência e do conhecimento, além da legitimidade que o próprio status do cargo impõe. Uma legitimidade ligada à posição hierárquica que ocupa e ao fato de vivenciar a rotina do CMEI mais intensamente. Neste aspecto, os demais conselheiros e em especial as famílias, não consideram que terão mais propriedade para a tomada de decisão ou pelo menos, para uma decisão diferente daquela apontada pelas diretoras

e acabam por validá-la somente ou esperam que a diretora, as professoras ou a pedagoga apresentem as soluções ou, pelo menos, as alternativas.

A questão do conselho acaba sendo então um elemento central na democratização da gestão, pois não só este é o órgão apontado pela legislação educacional como responsável por garanti-la, como a forma com as diretoras o percebem também é determinante para sua atuação no interior das escolas.

Contraditoriamente ao dado de que as diretoras reconhecem sua atuação para fomentar a participação do conselho, também retratam uma certa insatisfação quanto à atuação dos demais membros, em especial, as famílias. Quando a afirmação apontou que as reuniões têm pouca participação das famílias, pois estas não valorizam este espaço de participação, 64% das diretoras concordaram com a afirmação, sendo que 18% concordaram plenamente. 36% discordaram, sendo que 11,5% discordaram plenamente.

A análise destas questões de forma conjunta nos mostra que embora as diretoras compreendam sua função de formadoras de consciência política junto ao conselho e, em especial, junto às famílias do conselho, pouco agem para este fim ou sua ação é pouco efetiva. Este é um dado que revela certo sentimento de impotência das diretoras diante de uma ausência de cultura democrática. Porém,

Para efetivar a participação das famílias é indispensável assegurar-lhes reais condições de envolver-se, estar presente e realizar ações conjuntas. Dentre essas condições, destacam-se: horários alternativos de reuniões, acesso à informação, respeito às opiniões, abertura para o dissenso. Assim, também são necessárias condições para os educadores, como tempo remunerado e formação contínua que lhes dê segurança e domínio para propor e realizar coletivamente as situações participativas com a família, tais como as reuniões de pais, o contato diário, as diferentes formas de comunicação, as festas e comemorações. Tal garantia, porém, parece estar sendo delegada às próprias instituições de educação infantil e a seus profissionais, sem referência clara à responsabilidade que as instâncias centrais devam assumir (ALVES,2007) (ALVES, 2016, p. 280).

Porém, a participação efetiva dos membros do conselho está vinculada a propriedade que sentem neste espaço. Portanto, afirmar que a baixa participação das famílias é um resultado da sua não valorização a este espaço ou a própria escola revela uma percepção limitada e que não contribui para que este movimento seja ampliado. Outro aspecto a se considerar é que, de fato, em dados CMEI há mais participação, em outros menos. E isto advém: a) da cultura de participação do entorno

da escola (comunidade politizada ou organizada por outros movimentos); b) cultura de participação da própria escola/CMEI (pela história de participação da instituição).

Há que se reconhecer que existem diversas questões que atravessam a precariedade da participação das famílias (SOUZA, 2009) que são muito mais complexas do que a carga de importância que as famílias atribuem a ele. É possível apontar algumas delas:

- Qual a natureza dos assuntos que são levados à discussão do conselho?
- Qual conhecimento prévio os diferentes segmentos têm sobre os assuntos?
- Que tipo de decisões são tomadas?
- Quem são os impactados por tais decisões?
- Qual retorno o conselho recebe sobre as decisões tomadas coletivamente?
- Em que momentos são realizadas as reuniões? Qual a periodicidade?
- Sobre quais assuntos ou temas o conselho não tem poder de decisão? Essas questões são compartilhadas?
- Como o conselho compartilha suas decisões com o conjunto da comunidade educativa?
- Como o conselho atua como órgão representativo de toda comunidade?

Segundo Souza, os elementos levantados sobre as dificuldades de funcionamento dos conselhos escolares

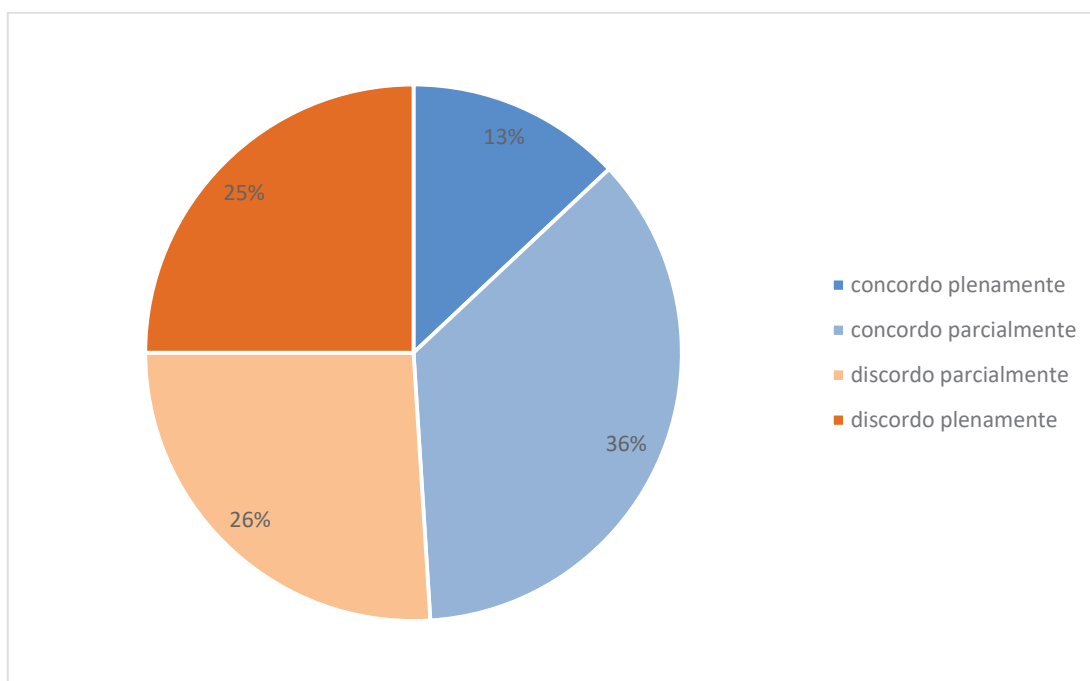
se articulam, ao que parece, com os mais importantes elementos para a democracia escolar: A comunicação efetiva entre as pessoas pressupõe as condições básicas para se operar a democracia na escola; a participação democrática prevê uma ação intencional e ativa dos sujeitos; a democracia exige constante reflexão sobre os processos e técnicas para o diálogo, evitando-se a transformação da técnica na principal razão para o encontro entre as pessoas; os processos de gestão escolar não podem, em qualquer hipótese, perder de vista os objetivos educacionais centrais e a natureza e a função pedagógica da escola (SOUZA, 2009, p. 284).

Outro coletivo que compõe os momentos de tomada de decisão do CMEI são as APPF, denominada pelo regimento como instituição auxiliar. Embora as APPF

tenham atuação mais restrita, relacionadas principalmente a aplicação dos recursos financeiros da escola, subordinada à ação do conselho, também são importantes espaços de compartilhamento e democratização do CMEI, envolvendo a representatividade da comunidade educativa.

À afirmação de que a participação da APPF nas decisões relativas a movimentação financeira da unidade limita-se à validação e fiscalização dos planos de aplicação e prestação de contas, uma vez que as necessidades são sentidas pelas profissionais e direção da unidade, a percepção das diretoras ficou bastante dividida:

GRÁFICO 7 – A APPF APENAS VALIDA AS DECISÕES FINANCEIRAS, POIS AS NECESSIDADES SÃO SENTIDAS PELAS PROFISSIONAIS E DIREÇÃO DA UNIDADE



FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

Afirmar que cabe a este órgão somente a validação, como responderam 49% das diretoras é desconsiderar a própria natureza desta associação e seus objetivos, dentre eles:

fazer reuniões periódicas de Diretoria, Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal e Assessoria Técnica para **tomada de decisões** e aprovação de prestação de contas de recursos recebidos de doações, contribuições, convênios, acordos e/ou termos de colaboração [...] (CURITIBA, 2019).

Neste caso, ainda que seja evidente que as necessidades de natureza financeiras sejam sentidas com maior intensidade pelas pessoas mais próximas ao

centro de poder, também cabe a elas compartilhar as informações privilegiadas com os demais, afinal

A participação envolve também lutas pela divisão de responsabilidades[...] Essas lutas possuem várias frentes tais como, a constituição de uma linguagem democrática não excludente nos espaços participativos criados ou existentes, o acesso dos cidadãos a todo tipo de informação que lhes diga respeito, e o estímulo à criação e desenvolvimento de meios democráticos de comunicações (GOHN, 2019, p. 35).

Portanto, quanto maior o nível, a qualidade e a periodicidade de compartilhamento de informações por parte dos agentes privilegiados pela proximidade ao centro de poder, melhores e maiores as condições para que os demais possam, de fato, participar e decidir questões importantes da escola.

Por esta razão, este é um dado importante nesta análise, pois as diretoras, e em especial às 13% que concordaram plenamente, afirmam que à APPF cabe somente a validação, uma tarefa burocrática de assinar atas. Ainda que não possa ser minimizada a importância desta validação – uma vez que a APPF atua também como órgão de controle, o processo participativo de tomada de decisão, envolvendo a todos, é fundamental.

Outro dado importante nesta afirmação é a de que as profissionais da escola seriam mais aptas a tomar as decisões por sentirem melhor as necessidades da escola. Ainda que as rotinas da escola sejam vivenciadas mais intensamente pelas responsáveis diretas pelos processos pedagógicos, não se pode supor que os pais não poderão contribuir, especialmente quando é compreendido o papel de um conselho ativo e consciente de sua função para a escola. Além do mais, é o conselho o responsável primeiro pelos processos de gestão da escola, conforme determina o regimento em seus artigos 6º e 7º:

Art. 6º - A gestão da educação infantil é o processo que rege o funcionamento do Centro Municipal de Educação Infantil - CMEI, compreendendo tomada de decisão, planejamento, execução, acompanhamento e avaliação das questões pedagógicas, administrativas e financeiras, promovendo a participação da comunidade educativa que compõe a instituição, numa ação democrática.

Art. 7º - A gestão da educação infantil terá como órgão colegiado o Conselho do Centro Municipal de Educação Infantil Vitória Régia, garantindo o princípio constitucional da democracia (CURITIBA, 2016).

Segundo este texto, não só a gestão tem responsabilidade por todas as questões atinentes ao espaço educativo do CMEI e designe a promoção da participação, como define que a gestão é atribuição do conselho. Portanto, ainda que nem todos os membros deste órgão colegiado tenham proximidade com as questões pedagógicas e organizacionais do CMEI, faz parte da ação formativa da instituição de educação também estas questões.

Grande parte das diretoras que apresentaram algum nível de concordância com esta sentença, concordaram também, conforme destacado acima, que a ação dos conselhos caminha nesta mesma direção, em que os membros dos colegiados pouco têm a decidir e acabam por validar decisões já estabelecidas, sejam elas pela SME, pelas profissionais da escola ou pela diretora, ou seja, um órgão de função técnica – somente – ainda que mesmo esta função, seja exercida de maneira precária.

A afirmação seguinte, semelhante à anterior, creditava à APPF apenas a validação em razão dos protocolos rígidos de gastos e prestação de contas, que abririam pouco espaço de decisão. Este índice de respostas também se apresentou dividido, ainda que o índice de discordância plena – 25% seja significativamente maior que o de concordância plena – 10%.

A burocracia imposta sobre os gastos públicos é um dos grandes desafios para as diretoras; as exigências documentais anteriores e posteriores aos gastos, o tempo dedicado aos orçamentos, a atenção quanto aos itens permitidos ou não para compras são apenas alguns desses exemplos. Ainda que esta tarefa deva ser compartilhada, bem como todas as demais atividades da gestão, a responsabilização pessoal da diretora por qualquer inconsistência apresentada, especialmente em relação ao maior recurso disponível para o CMEI, que é vinculado ao seu CPF, traz uma carga de trabalho e preocupação significativa. Também é cultural que as profissionais das escolas sejam vistas pela comunidade como mais aptas a decidir. A esta cultura estão ligadas questões como o capital cultural da comunidade, os espaços participativos a que tem acesso e a própria dinâmica que se estabelece nos espaços de participação da escola. Ainda assim há uma gama de decisões possíveis de serem tomadas no âmbito do conselho e APPF, antes e depois dos gastos, que trazem a esses órgãos uma importância bem maior que somente à validação de decisões tomadas por pessoas externas à escola. Outrossim, quando faltam espaços instituídos, a própria comunidade escolar pode atuar como agente de reivindicação de

tais espaços, mas somente será capaz de fazê-lo quando as informações e o conhecimento são partilhados.

Novamente, tratar de participação para determinar os processos democráticos no interior das escolas não é suficiente. Não é suficiente supor que um ambiente mais propenso a participação, será por si só mais democrático. Todavia, o contrário também é verdadeiro. Se os espaços de participação não são suficientes garantidores da democracia, não é possível supor democracia sem tais espaços instituídos. Por isso, a forma como as diretoras compreendem a participação e os órgãos colegiados institucionalizados são elementos que trazem elementos importantes sobre a percepção delas em relação à gestão democrática.

Na próxima seção, será detalhada a forma como as diretoras responderam às questões relativas especificamente à gestão democrática e como percebem este princípio em sua relação com a qualidade.

#### 3.2.4 A percepção das diretoras sobre a gestão democrática e sua relação com os elementos de qualidade

Na apresentação do questionário às diretoras, estes dois blocos de questões tratavam, nesta ordem, da gestão democrática e da qualidade. Embora o questionário tenha separado tais questões em dois blocos, o conteúdo das questões mesclava esses elementos, com o fim de desvelar, justamente, como a percepção das diretoras em relação a eles se comporta.

No primeiro bloco de questões, as diretoras puderam apresentar sua percepção sobre 12 sentenças relacionadas à gestão democrática, em que poderiam marcar seu grau de concordância (figura 5).

Embora algumas questões aproximem-se às do bloco anterior, a partir das respostas deste bloco é possível analisar até que ponto as próprias diretoras compreendem a participação como elemento da gestão democrática e como a definem de forma conceitual e de forma prática.

A primeira afirmação apresentada às diretoras trazia a definição de gestão democrática como um dispositivo legal que pressupõe a participação da comunidade educativa, por meio do colegiado nos processos de tomada de decisão do CMEI. Ainda que este conceito esteja simplificado, apresenta a gestão democrática ligada a elementos importantes, como o da participação e o compartilhamento do poder com



a comunidade escolar, além da importância dos colegiados. Em relação a esta afirmação, 99% das diretoras concordaram, sendo que 79% de forma plena. Apenas uma diretora discordou parcialmente desta afirmação. Todavia, ao considerar suas respostas e o fato de pertencer ao terceiro quartil de pontuação, seria possível supor que sua discordância fosse, em maior parte, conceitual. Ainda assim, quando analisadas individualmente as demais questões em que as respostas desta diretora receberam a cor vermelha, fica evidenciado que ela vê pouco a ação do conselho e dos processos participativos em oposição a importância da própria diretora, como profissional mais (e previamente) capacitada e responsável primeira pelas ações de qualidade da escola.

Silva (2011, p. 216) afirma que o contexto construído pela cultura profissional ou cultura organizacional terá grande peso sobre a construção das identidades dos diferentes profissionais da escola, dentre eles, as diretoras, e destaca: “Cria-se, por outro lado, a identidade do diretor como autoridade hierárquica da escola, gerando comportamentos autoritários e centralizadores que dificultam uma prática de gestão que considere todos como parceiros no processo decisório”. Neste caso, o contexto poderia ser compreendido não como o espaço local de cada escola, mas sim o contexto em que essas diretoras se constituem enquanto profissionais. Este contexto seria então o universo de diretoras e os espaços coletivos que as formam em seu fazer profissional, incluindo, entre elas, as diretrizes emanadas pela gestão da SME. Sobre isso, Silva completa: “O contexto de uma cultura nacional centralizadora e autoritária contribui para a construção de identidades dessa natureza, por meio dos discursos oficiais e de práticas institucionais” (Ibid).

A afirmação seguinte apontava um possível impacto negativo da gestão democrática na qualidade do CMEI, uma vez que nem sempre a comunidade compreenderia as especificidades do trabalho e da organização no cotidiano da escola. A esta sentença, equivale dizer que a participação poderia atrapalhar a qualidade da escola. 52,5% das diretoras discordaram plenamente desta afirmação. Todavia, um número significativo – 24,5% concorda parcialmente e outras 21% discordaram parcialmente. Uma diretora concordou plenamente.

Em relação a este número de 26% das diretoras que apresentaram algum grau de concordância com esta sentença, não será possível definir se concordam com o impacto negativo da gestão democrática na qualidade do CMEI ou com o fato de a comunidade não compreender as especificidades da organização e do trabalho da

instituição de educação infantil. Para qualquer um dos casos, entende-se que uma escola aberta à participação, que compartilha as decisões e responsabilidades com as famílias, atua para que elas se tornem importantes na construção da qualidade educacional. Ainda que as famílias não vivenciem todas as nuances da rotina da instituição, irão compreender as especificidades e trabalhar, debater e decidir em prol do seu bom funcionamento, portanto, da sua qualidade. Conforme Cury define:

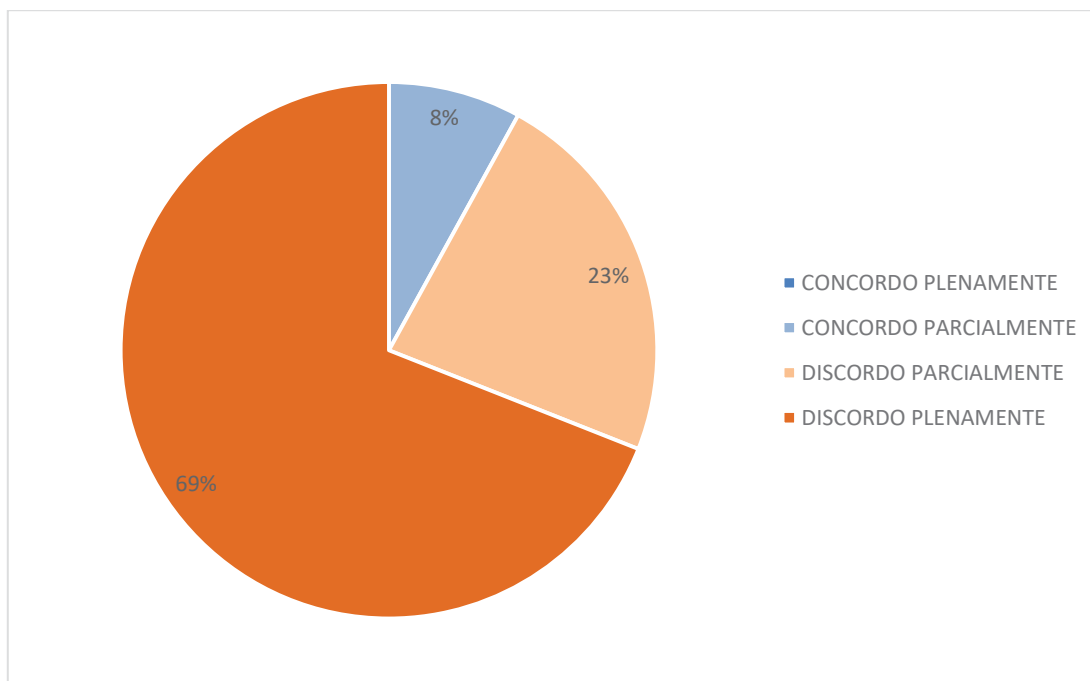
A escola é uma instituição de serviço público que se distingue por oferecer o ensino como um bem público. Ela não é uma empresa de produção ou uma loja de vendas. Assim, a gestão democrática é, antes de tudo, uma abertura ao diálogo e à busca de caminhos mais consequentes com a democratização da escola brasileira em razão de seus fins maiores postos no artigo 205 da Constituição Federal (CURY, 2007, p. 493).

Mesmo que esta sentença tenha uma tendência positiva de resposta, com soma de 55 pontos, há um alto índice de diretoras que consideram, de alguma forma, que a gestão democrática pode impactar negativamente a qualidade do CMEI. A resposta destas diretoras pode estar ligada tanto a forma como compreendem os fundamentos da gestão democrática, quanto na forma como compreendem a qualidade – ou ainda, às duas coisas.

Quando a gestão democrática é percebida a partir de seu princípio educativo, conceitos como o da participação e o da própria democracia fazem parte da definição da qualidade. Portanto, a qualidade estará para muito além de um prédio bem conservado e de materiais e equipamentos de qualidade, ainda que ambas condições sejam importantes. Pois se há uma boa estrutura, bons materiais didáticos e pedagógicos, bons espaços, mas não há relações democráticas e espaços de participação, a escola estará carente de um dos seus princípios mais básicos e importantes e não será uma escola de qualidade.

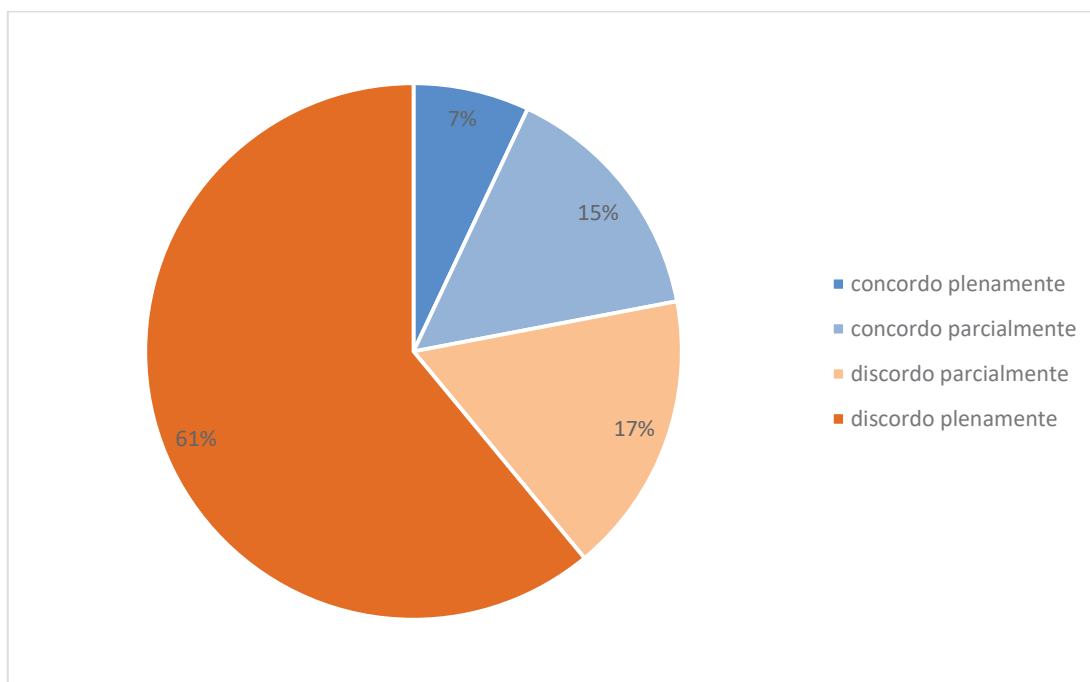
As próximas duas sentenças, traziam a gestão democrática como fator de impacto para a autonomia e autoridade das diretoras. Na primeira, o impacto em relação à autonomia da diretora foi apresentado como um problema para a qualidade do CMEI. Na segunda, o impacto em relação à autoridade da diretora foi apresentado como desejável para a qualidade do CMEI. Na segunda sentença houve duas diretoras que não responderam.

GRÁFICO 8 – A GESTÃO DEMOCRÁTICA IMPACTA NA AUTONOMIA DA DIRETORA E ISTO É UM PROBLEMA PARA A QUALIDADE DO CMEI



FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

GRÁFICO 9 – A GESTÃO DEMOCRÁTICA IMPACTA NA AUTORIDADE DA DIRETORA E ISTO É DESEJÁVEL PARA A QUALIDADE DO CMEI



FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

Embora os dois gráficos se assemelhem, especialmente quanto ao índice de diretoras que discordam, as sentenças são contraditórias – o que suporia um índice

proporcionalmente contrário em relação as respostas. Cabe ainda o destaque que ambas as sentenças referem a autoridade e autonomia da diretora, não da escola, da gestão escolar ou do conselho. A autonomia desejável em um contexto democrático é a autonomia da própria escola. Neste caso, o conselho será autônomo para tomar decisões que beneficiem a escola e os partícipes deste espaço. A autonomia desejável é aquela que compartilha o poder – ainda que haja disputas – e garante os direitos. A autonomia desejada abre espaço para os dissensos como elemento natural, e não como algo a ser combatido.

Neste sentido, retirar da diretora a autonomia plena perante as decisões a serem tomadas na escola é um importante elemento para a garantia de um espaço mais democrático. É um elemento que acaba por afirmar que a qualidade da escola não pode ser personalizada na atuação da diretora (nem de ninguém, pessoalmente).

O segundo gráfico, que explora a relação da gestão democrática com a autoridade da diretora, traz este elemento contraditório, de que este é um elemento desejável. Neste caso, o alto índice de discordância poderá referir-se à primeira parte da sentença ou à segunda, ou seja, ou não impacta na autoridade da diretora, ou isso não é desejável para a qualidade.

Novamente, não se quer diminuir, no âmbito desta pesquisa, a importância das diretoras no contexto escolar. Todavia, a diretora é legal e culturalmente instituída de um poder e de uma autoridade que, a depender de sua postura, poderá desencorajar a participação e inviabilizar a materialização da gestão democrática, ou pelo contrário, poderá ser capaz de favorecer e possibilitar os espaços de participação e caminhar favoravelmente em direção a materialização da gestão democrática. Portanto, é desejável que a autoridade da diretora não seja o elemento central da gestão das escolas, afinal “a gestão democrática implica o diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução dos conflitos” (CURY, 2007, p. 494).

Retirar o poder individual para trazer o compartilhamento das decisões a partir do exercício democrático nas escolas, a começar pelos processos de gestão, implica na horizontalidade das relações entre os diferentes membros da comunidade escolar, portanto, numa diminuição da hierarquia presente no poder concentrado na figura da diretora. Todavia, quase 11% das diretoras discordam disso.

Exercer a gestão democrática somente a partir da existência dos dispositivos expressos na LDBEN, sem que eles sejam refletidos e vivenciados, pode reduzir a

potencialidade do compartilhamento de decisões que uma gestão dialógica tem condições de assegurar.

Apenas quatro diretoras marcaram respostas de cor verde escura para as duas questões (portanto de potencialidade convergente à gestão democrática, com índice de 2 pontos). Ainda assim, a primeira sentença teve uma tendência positiva (93 pontos), enquanto a segunda teve tendência negativa (-61 pontos). Portanto, parece que as diretoras estão mais propensas a considerar a influência da gestão democrática na autonomia, sem que seja um problema, que aceitar que a perda da sua autoridade poderá trazer benefícios para a qualidade do CMEI.

À afirmativa de que a gestão democrática é um princípio fundamental da educação pública, 93% das diretoras concordaram plenamente e 5% concordaram parcialmente. Uma diretora discordou parcialmente.

A gestão democrática, como já destacado, é um princípio constitucional da educação pública expressa no artigo 206 da Constituição Federal e no artigo 3º da LDBEN.

A gestão democrática como princípio da educação nacional, presença obrigatória em instituições escolares públicas, é a forma dialogal, participativa com que a comunidade educacional se capacita para levar a termo um projeto pedagógico de qualidade e da qual nasçam “cidadãos ativos” participantes da sociedade como profissionais compromissados (CURY, 2007, p. 489).

Não se trata, portanto, de uma escolha a ser tomada pelas redes, pelas escolas ou mesmo pelas diretoras. Ainda assim, há diretoras em pleno exercício da função que não a reconhecem como princípio ou não compreendem sua importância. É possível que esta realidade seja fruto de uma carência individual em vivenciar o exercício democrático em outros contextos da vida em sociedade. Todavia, preocupa pensar: sendo a diretora a maior responsável por garantir espaço e exercício democrático no interior da escola, de que forma o fará sem compreender ou acreditar na sua importância?

Esta questão, de tendência positiva, teve pontuação geral de 114 pontos – o segundo maior entre as questões pontuadas. Portanto, a única resposta divergente à gestão democrática chama atenção. A diretora, que discorda parcialmente que a gestão democrática é um princípio fundamental da educação pública tem formação superior em pedagogia e uma especialização (não especificada). Está na carreira atual há pelo menos 6 anos, mas atua há menos de 5 anos como diretora. Sua

pontuação final esteve no limite do primeiro quartil: 4 pontos. Individualmente, suas respostas tiveram mais convergência com a tendência da questão quando estas tiveram resultado geral negativo – divergente à gestão democrática. Em outra questão com alto índice geral positivo, de soma 113, esta também foi a única diretora a responder de forma contrária, discordando parcialmente de uma sentença em que todas as demais concordaram.

Esta análise corrobora para a ineficácia da indicação como processo que garantiria qualidade às diretoras nomeadas. Se esta diretora, com respostas tão contraditórias aos princípios constitucionais da educação pública, foi recentemente colocada nesta função, qual foi o requisito para sua indicação? Por quais processos passou e por que não foram suficientes para desvelar carências tão evidentes de concepção? Ou, por outro lado, quais situações no exercício da função como diretora ou em observação a outras diretoras que fizeram parte da sua história profissional, a levaram a essas crenças?

88,5% das diretoras concordam que a gestão democrática é diretamente impactada pelas demandas cotidianas, sendo que 42,5% concordam plenamente. Isto implica que o exercício da gestão democrática deverá estar no centro do fazer da diretora; deverá ser planejada, pensada, observada, avaliada, discutida. Como não é natural e espontânea, precisa ser alvo a ser buscado cotidianamente. Caso contrário, se não ocupar o centro da preocupação das diretoras, não é difícil que seja marginalizada às necessidades burocráticas e, neste contexto, diminuída de importância e alcance.

Não se pode desconsiderar a importância da burocracia – neste caso, a burocracia no sentido weberiano. Porém cumpre pensar que Weber situava a burocracia e a democracia como elementos diferentes em princípio e responsabilizava agentes diferentes para cada atividade. A burocracia é a tarefa principal do funcionário, e este é movido, essencialmente, “pelo senso do dever pelo dever” (SELL, 2011, p. 147), enquanto que a democracia pertence ao político (profissional), e ele é movido pela luta pelo poder. Ora, parece que na esfera das escolas – e das escolas infantis – as diretoras estão no centro destes dois processos, portanto concentram tanto a tarefa do burocrata, quanto a tarefa do político. No contexto desta pesquisa, os dados vêm mostrando que as diretoras compreendem seu fazer enquanto burocrata mais evidenciado que seu fazer político. Talvez a própria organização sistêmica da qual fazem parte, em que podem ser incluídas as demandas de trabalho,

a maior responsabilização individual perante determinados tipos de tarefas, a forma de acesso à função e a própria história desta etapa sejam elementos de forte influência sobre a compreensão dessas profissionais.

Weber também define, sobre a organização de instituições democráticas:

Chama-se “democrática” por duas razões que não coincidem necessariamente, a saber: 1) porque se baseia no pressuposto da qualificação igual, em princípio, de todos para a direção dos assuntos comuns, e 2) porque minimiza a extensão do poder de mando (WEBER, 1999 apud SELL, 2011, p. 145).

A isto, equivale dizer que para Weber, segundo Sell, a “concepção de democracia aponta para ideia de igualdade” (SELL, 2011, p. 145). Sell completa:

Na administração diretamente democrática todas (ou as mais importantes) decisões materiais são reservadas aos membros da associação, sendo que compete aos funcionários (escolhidos em turnos ou por sorteio) apenas preparar e executar as deliberações da assembleia (2011, p. 145).

Conforme já tratado nesta pesquisa, Weber diferencia a democracia plebiscitária da democracia parlamentar, evidenciando os benefícios da primeira em detrimento da segunda, a partir de dois pontos importantes: a horizontalidade entre os membros da associação e a importância das assembleias, ou seja, das decisões tomadas coletivamente; cabe aos “funcionários” – burocratas a execução do que foi deliberado. Neste conceito, as diretoras de CMEI, embora responsabilizadas por assegurar e fomentar os processos democráticos, assumem também a função de burocratas diante das assembleias, ou seja, são as responsáveis pelas decisões tomadas coletivamente.

As diretoras demonstram, em sua maioria, compreender a importância desta horizontalidade. Diante da sentença *A gestão democrática pressupõe a horizontalidade das relações no CMEI, minimizando a hierarquização dos processos de gestão*, 89,5% concordam, sendo que 53,5% concordam plenamente. Todavia, 10,5% das diretoras apresentam algum grau de discordância, sendo que a metade discorda plenamente. Embora o índice de discordância seja baixo e a tendência da questão seja positiva, o número de diretoras que apresentam discordância sobre um dos objetivos da gestão democrática, que é a minimização da hierarquização, não pode ser desprezado. É possível que as diretoras que discordaram desta afirmação compreendam a gestão democrática apenas a partir de seus dispositivos, mas, ainda

assim, de dispositivos descritos, mas não vivenciados. Três diretoras não responderam a esta questão.

Metade das diretoras afirma que a gestão democrática da escola tem melhores condições de se desenvolver em comunidades mais politizadas. Embora esta sentença possa sugerir uma desresponsabilização da escola frente a participação da comunidade ou da própria gestão democrática, é natural supor que uma comunidade que vivencia processos democráticos e é consciente de seu papel diante da escola exigirá menor esforço da direção em fomentar os processos participativos.

Por outro lado, faz parte do processo educativo da escola formar a prática e a cultura democrática. A questão não é a de criar cursos e formações para “ensinar” democracia. O próprio exercício democrático fomentado nas escolas é, por si só, formador. Nas palavras de Peroni:

A gestão democrática é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira. Nesse sentido, a construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos, a eleição para diretores, a autonomia financeira, são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral [...] (PERONI, 2012, p. 26).

Todas as diretoras concordam que o CMEI pode tornar-se um agente de formação da comunidade com vistas aos processos de cidadania, sendo que 90% concorda plenamente. Portanto, ainda que a comunidade não seja tão politizada ou tenha a cultura da participação política, as diretoras acreditam que as escolas podem levar a esta mudança de cultura - que uma comunidade pouco politizada pode, a partir da atuação da escola, tornar-se uma comunidade com alto nível de cultura política e que valoriza participação.

Não é equivalente a ideia de que a escola poderá se tornar a tábua de salvação para todas questões sociais que se impõe diante de uma comunidade e que, por óbvio, vão interferir na relação desta comunidade com a escola. Afinal, ainda que a escola possa (e deva) se tornar, em âmbito local, um espaço de formação para democracia, há outras questões que impactam a ação da comunidade. Todavia, um espaço que acolhe a diversidade e que “oferece oportunidades a todos os cidadãos, os jovens e os mais velhos, para participarem, sejam eles filhos ou pais, profissionais ou políticos, ou, na verdade, qualquer outro cidadão local” (MOSS, 2009, p. 425) é, sem dúvida, um espaço democrático e de formação democrática.



Embora a democracia nas escolas refira-se especialmente ao diálogo, ao compartilhamento de decisões e a garantia dos direitos, em especial ao direito da educação, 92% das diretoras concordam com a afirmação de que a gestão democrática pressupõe, necessariamente, que as escolhas serão tomadas coletivamente em razão da vontade da maioria. Embora não se pretenda nesta pesquisa, minimizar a importância do sufrágio (pelo contrário, ele é defendido ao longo de todo o texto), a democracia é mais complexa que a escolha da maioria em detrimento da minoria. Todavia, embora tenha um alto índice de concordância com esta afirmação, 98,5% também concordam que a direção deverá se opor a decisões tomadas coletivamente sempre que elas representarem negação de direitos das crianças ou de qualquer membro da comunidade escolar. A única diretora a discordar plenamente desta sentença foi a diretora a atingir a menor pontuação geral – [-7]. Talvez seja necessária uma formação mais ativa para as diretoras sobre os processos democráticos no interior das escolas, pois quando a exigência democrática é esvaziada de conteúdo e perde-se nas cobranças relativas as atas de conselho e prestação de contas, somente, parece que a democracia se perde também. Fica enfraquecida em relação as suas potencialidades.

Cury destaca que “o papel do gestor é o de assumir e liderar a efetivação desse direito no âmbito das suas atribuições” (CURY, 2007, p. 484). O direito à educação, portanto, não está nem acima, nem abaixo do direito à democracia, visto que são interdependentes. Não faz sentido uma disputa entre o direito à educação X a gestão democrática, uma vez que ambos são direitos fundamentais e complementares – a democracia é parte do direito à educação, e vice-versa.

À diretora cabe, portanto, a complexa tarefa de fomentar a gestão democrática, mas principalmente de formar para a democracia. Neste contexto, a autoridade instituída pela função que ocupa tem a prerrogativa de formar, mas também de garantir que nenhum princípio seja desrespeitado, mesmo quando for pela vontade da maioria.

A gestão democrática da escola não é apenas, nem sobretudo, um problema organizacional e de gestão, mas antes uma questão central ao processo de democratização da educação, de expansão e realização do direito à educação, de possibilidade de educar para e pela democracia e a participação. Com efeito, a gestão democrática implica a assunção de especiais responsabilidades na organização e no governo das escolas, tendo em vista concretizar o direito à educação, não só na lógica da provisão pública, mas também na lógica da promoção dos direitos humanos e da participação dos implicados na organização e gestão da educação. Ao contrário do que muitos supõem, é por esta razão que a gestão democrática é parte constituinte do próprio currículo escolar *lato sensu* considerado, não só um contexto ou um modelo de gestão, mas também uma das dimensões do processo educativo (LIMA, 2018, p. 26).

Todas as diretoras concordam que a gestão democrática é um elemento importante para a qualidade do CMEI, sendo que 97% concordam plenamente. Esta foi a questão, dentre as pontuadas com maior índice – [118], apenas 4 pontos abaixo da pontuação máxima possível. Duas diretoras concordaram parcialmente com esta afirmação e uma diretora não respondeu.

A este dado equivale dizer que as diretoras reconhecem a importância da democracia para efetivar a qualidade na escola e o seu valor nas relações educativas. E ainda que as demais questões tenham revelado algumas controvérsias ou alguns descompassos no entendimento das diretoras sobre a democracia e a qualidade, esta é uma sentença que assegura a compreensão das diretoras sobre a interdependência destes conceitos – ainda que, em muitos momentos, não consigam visualizar tal relação no cotidiano da escola.

Portanto, à gestão democrática cabe muito mais do que somente permitir que as decisões da escola sejam votadas pela comunidade. Conceitualmente, a democracia enquanto princípio pode convocar diversos elementos caros a educação, pois são eles elementos inspirados por valores democráticos (BONDIOLI; SAVIO, 2013). Tais elementos estão (ou devem estar) presentes em todas as esferas educativas, desde as relações, até o currículo.

As diretoras puderam marcar o grau de importância da gestão democrática em alguns processos e relações no interior da escola. A tabela, com os resultados das respostas das diretoras, apresenta pouca variação entre o que consideram fundamental e muito importante. Nenhuma diretora escolheu, para nenhuma das sentenças, as opções: indiferente, pouco importante ou sem importância. Duas diretoras não responderam.

TABELA 3 – A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA PARA AS RELAÇÕES NO CMEI

	FUNDAMENTAL	MUITO IMPORTANTE
Nos processos de tomada de decisão da gestão	72%	25%
Na relação da direção com as professoras	77%	20%
Na relação da direção com os familiares	75%	21%
Na relação da direção com a SME ou NRE	74%	23%
Na relação da direção com as crianças	75%	21%
Na definição da qualidade no CMEI	79%	18%
Na relação das professoras com as crianças	79%	18%
Na relação das professoras com as famílias	77%	20%

FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

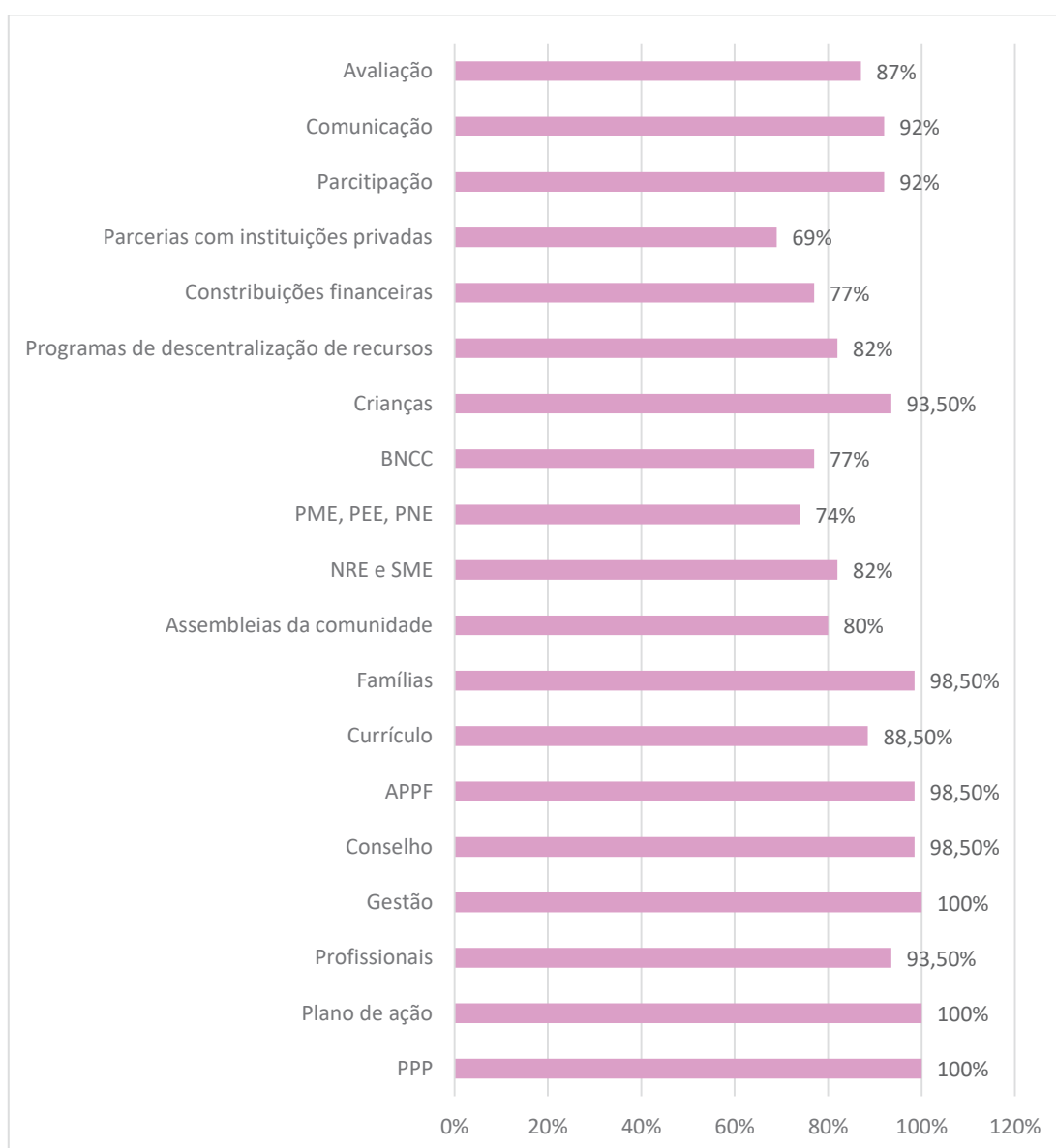
Esta tabela revela que as diretoras compreendem que a gestão democrática se refere a muito mais elementos que somente aos processos de tomada de decisão ou as ações da gestão. Percebem que a gestão democrática tem importância em todas as ações e relações que ocorrem no interior do CMEI e para além de seus muros. Com isto, pode-se assegurar que, ainda que a diretora seja vista como o elemento central na garantia dos processos democráticos, não será a única; de fato, seria incoerente, ao fomentar as formas participativas de gestão, responsabilizar apenas uma agente, de forma individual.

Outro fator que precisa ser destacado é o alto índice de diretoras que consideram a gestão democrática na relação delas próprias e das professoras com as crianças. Afinal, embora esta pesquisa tenha colocado foco sobre a percepção das diretoras sobre a gestão democrática, este não é um princípio que se limita à sua própria atividade, somente. A gestão democrática se desenvolve, também, nos diversos âmbitos e relações que se dão no interior da escola – fundamentalmente na criança. Afinal, sendo a criança o elemento central da instituição, ela deve estar no centro dos processos democráticos. MONÇÃO (2021, p. 153) afirma que “para atingir os objetivos educacionais, é preciso que esse conjunto de pessoas busque objetivos e propósitos comuns e utilize o diálogo como instrumento primordial para a

constituição de relações democráticas”. Portanto, reconhecer que a gestão democrática é fundamental para todas as relações que se estabelecem na escola pressupõe uma relação dialógica entre todos que definem este espaço.

Além das relações, as diretoras foram questionadas sobre os agentes e documentos que se relacionam a materialização da gestão democrática<sup>59</sup>. As respostas das diretoras mostraram o seguinte panorama:

GRÁFICO 10 – AGENTES, AÇÕES E DOCUMENTOS QUE SE RELACIONAM A MATERIALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA



FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

<sup>59</sup> Nesta questão, as diretoras deveriam marcar apenas as ações, agentes ou documentos que consideravam se relacionar com a gestão democrática. Neste caso, os quadros em branco não se referem a não-respostas. Todavia, há uma diretora que não respondeu nenhuma questão.

Todos os elementos apresentados tiveram alto índice de diretoras que os selecionaram, afirmando que se relacionam à gestão democrática. Mas mesmo que quase todos os elementos tenham atingido alto índice de respostas, ainda há diretoras que não consideram que a gestão democrática se refere às crianças, às professoras, às famílias e aos colegiados – Conselho e APPF. Neste caso, há uma ideia de que os processos de gestão só se desenvolvem no âmbito da direção e dos aspectos organizativos, e menos em quem é o fim do processo.

A democratização das relações no interior das instituições educacionais é fundamental para a existência da gestão democrática; entretanto, não pode ser vista de maneira unilateral, reconhecendo apenas um dos segmentos da unidade educativa. Uma gestão democrática necessita garantir a participação de todos que compõe o quadro de funcionários do CMEI, das famílias e das crianças. Isso só pode ser realizado por meio do diálogo, pois cada segmento tem diferentes interesses, que devem ser explicitados e negociados permanentemente (MONÇÃO, 2021, p. 160).

Dentre os elementos que tiveram índice menor de 85%, estão as parcerias com instituições privadas (firmadas quase sempre para buscar recursos extras para investimentos na escola), as contribuições financeiras, o programa de descentralização de recursos, as assembleias com a comunidade, além dos elementos externos à escola, como alguns dos documentos legais que regem a educação infantil (BNCC, PME, PNE, PEE), e agentes externos, como NRE e SME. É possível que as diretoras considerem que à relação com esses documentos ou agentes não cabe participação ou discussão, apenas a obediência ou o cumprimento das determinações por eles emanados.

Esta questão revela uma carência na compreensão da gestão democrática fora dos limites da escola. Parece que as questões mais próximas do controle das diretoras são mais facilmente reconhecidas como elementos importantes para a gestão democrática que os que não dependem somente de sua ação. Porém, embora esta pesquisa esteja tratando mais diretamente da gestão democrática no âmbito da escola e da ação das diretoras, ela não se limita a este universo. Portanto, as disputas e garantias de direitos democráticos devem basear também (e principalmente) as ações e documentos que pautam a educação. Não é possível compreender relações democráticas se o currículo não for democrático ou se as relações com a secretaria não forem igualmente democráticas. Tampouco, se as relações da direção com as famílias forem democráticas, mas a relação das professoras com as crianças não.

Pois a democracia só é efetiva se estiver presente em todas as relações, em todos os fazeres e em todos os documentos.

O último bloco de questões apresentadas às diretoras procurou relacionar de que forma elas percebem os elementos de qualidade do CMEI e o quanto os relacionam à gestão democrática. Quando perguntadas sobre isso, todas as diretoras concordaram que a gestão democrática é um elemento importante para a qualidade. Porém, interessa saber em que medida as diretoras compreendem esta relação.

Para este bloco de questões, foram apresentadas algumas questões semelhantes às do bloco anterior, mas que destacavam os elementos de qualidade em substituição aos elementos de gestão democrática. A intenção de apresentar questões similares foi justamente de perceber as diferenças e semelhanças entre as respostas selecionadas pelas diretoras e cotejá-las às respostas dos blocos anteriores.

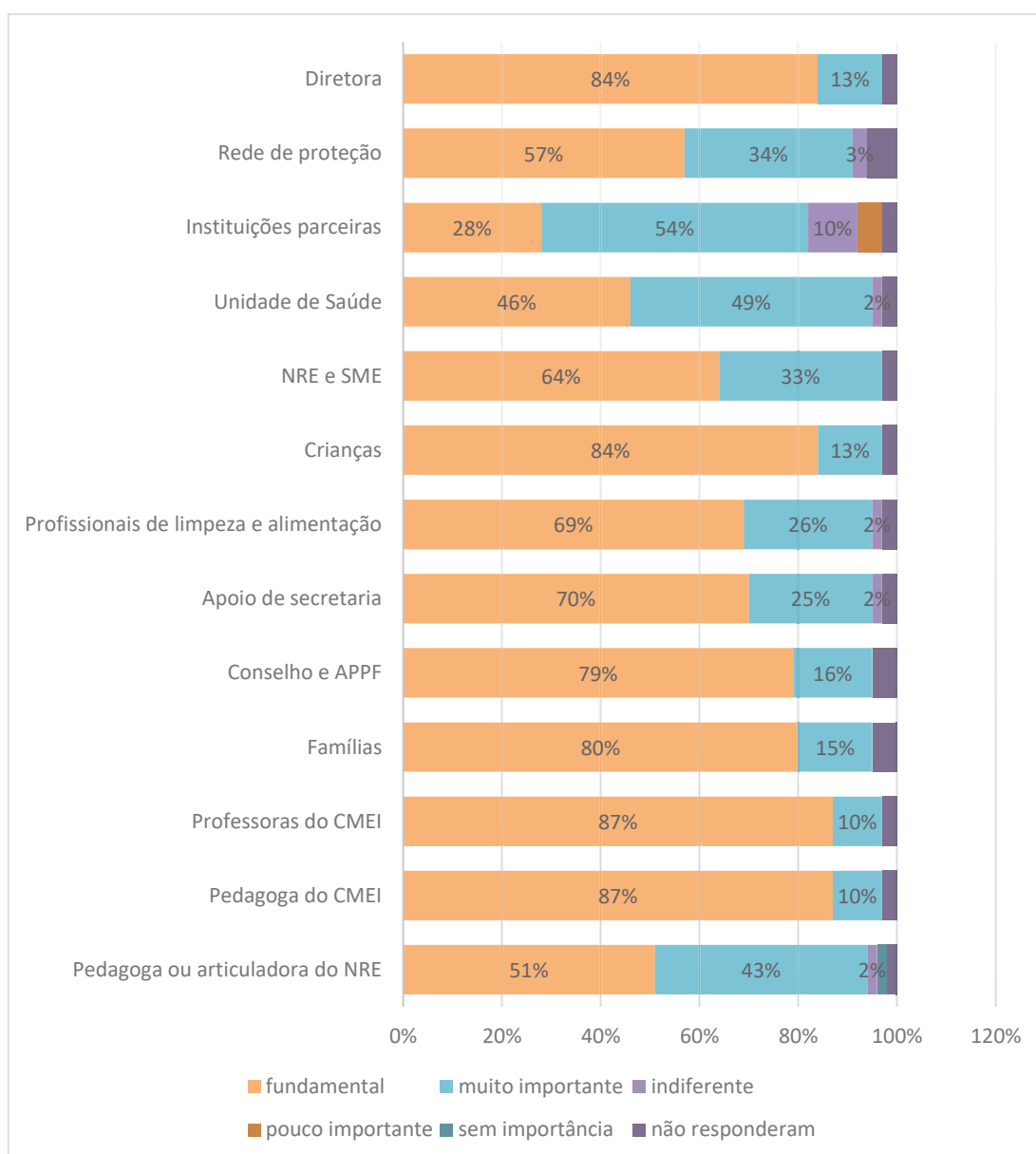
Definir qualidade na educação infantil, como já destacado ao longo desta pesquisa, é mais subjetivo que nas demais etapas da educação. Ainda que não se possa determinar elementos simplistas para avaliação da qualidade, especialmente das escolas de ensino fundamental e médio, pelo simples desempenho dos seus estudantes, estas escolas têm como objeto a qualidade nos processos de ensino e aprendizagem. A educação infantil, todavia, tem seu objeto o atendimento das crianças em função complementar à da família, em um processo indissociável de cuidar e educar que não pode ser mensurado por indicadores externos ou avaliação de desempenho das crianças.

Corrêa (2003) define a dificuldade em se estabelecer um conceito único de qualidade, mas acaba por relacioná-la, no âmbito da educação infantil, à garantia de direitos. Para Bondioli e Savio (2013, p. 33) “A qualidade e a excelência exigem envolvimento, o compartilhamento, a cooperação, e exigem, na sua origem – trata-se de um ponto importante –, que as metas e os objetivos pelos quais se trabalha juntos sejam definidos conjuntamente”. As autoras chamam isso de “qualidade negociada”, que determina que o fazer pedagógico será definido de forma compartilhada e que, portanto, cabe a todos também a responsabilidade por sua efetivação e sua avaliação.

A qualidade não é somente algo que se confere, de que se verifica no nível da adequação a padrões prefixados; é também algo que se “faz”, se elabora, se constrói através do concurso de todos aqueles que operam em certa realidade educativa. A qualidade é inscrita e incorporada na vida de uma instituição – escola, creche, etc., - nas relações entre as pessoas, na organização dos tempos e dos espaços, nas atividades, nas modalidades de participação. “Fazer” a qualidade é pelo menos tão importante quanto defini-la e avaliá-la (BONDIOLI; SAVIO, 2013, p.34).

Em um primeiro momento, as diretoras puderam definir como percebem a importância de cada agente para a qualidade do CMEI:

GRÁFICO 11 – A IMPORTÂNCIA DOS AGENTES PARA A QUALIDADE DO CMEI



FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

Ainda que os dados referentes à qualidade tenham valores diferenciados dos dados referentes à gestão democrática, eles são convergentes quando consideram importância maior aos agentes mais próximos ao centro de poder. De fato, para as diretoras, a qualidade parece estar diretamente relacionada ao fazer pedagógico, portanto, mais diretamente sob a responsabilidade das professoras, pedagogas, além dela própria. Todavia, acredita-se que as diretoras consideraram somente o fazer diário – o cotidiano da escola, ainda que, como mencionado acima, a qualidade relacione-se a sua própria definição e deverá ser compartilhada entre todas as esferas.

Bondioli e Savio determinam as consequências de se definir qualidade de forma conjunta e participativa:

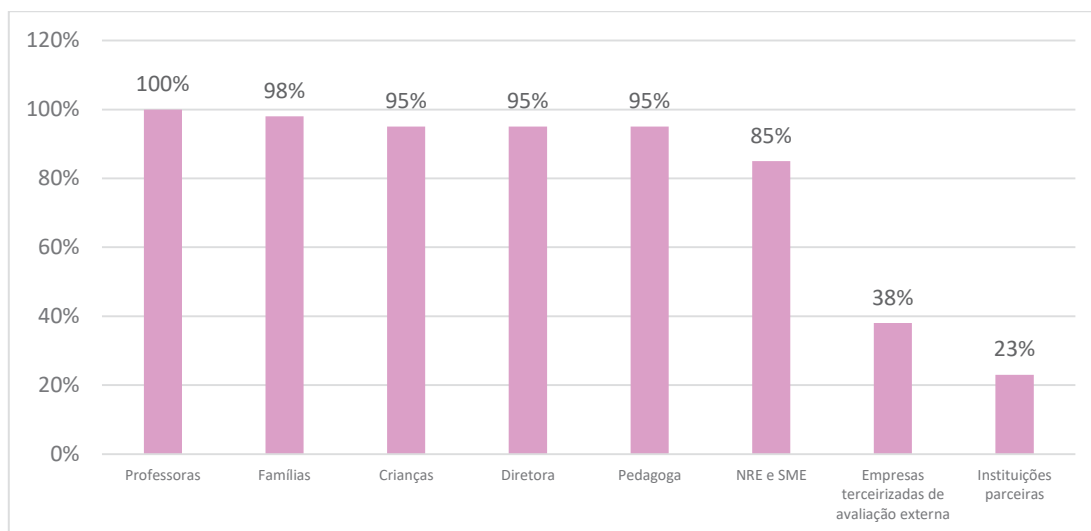
- as educadoras/professoras não são as únicas ou mais importantes responsáveis pelo processo educativo, que é compartilhado também pelas crianças e pelas suas famílias;
- o esclarecimento dos fins para os quais diversos atores sociais participam é indispensável para ressaltar a sua compatibilidade e a sua possibilidade de composição;
- igualmente importante é o esclarecimento dos valores que os diversos atores e grupos têm como referência e que influenciam o modo de conceber e realizar o processo educativo;
- o processo decisório, embora respeitando a especificidade dos papéis e competências, é compartilhado, assim como a responsabilidade; a realização da finalidade formativa é uma tarefa comum;
- a interação é baseada na troca (de ideias, conhecimentos, informações, opiniões) e no debate;
- o processo é aberto ao exterior, em relação a todos os sujeitos ou grupos que podem nele ter interesse (BONDIOLI; SAVIO, 2013, p. 34-35).

Não se trata de diminuir a responsabilidade dos agentes internos da escola, tampouco, em ignorar as responsabilidades ou função de cada agente. Trata-se sim de reconhecer que todos têm condições de contribuir e que essa construção coletiva coopera para a qualidade da escola infantil.

Ainda assim, as diretoras compreendem uma importância maior em relação a alguns agentes, pela responsabilidade de avaliar a qualidade, ainda que não tanto por defini-la – é o caso das famílias e das crianças. Ainda que os percentuais não sejam significativamente diferentes, há mais diretoras que responsabilizam esses agentes por avaliar a qualidade que as que os consideram fundamentais para a qualidade da escola.



GRÁFICO 12 – AGENTES RESPONSÁVEIS PELA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO CMEI



FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

A atual forma de avaliação de qualidade da educação infantil em Curitiba é a partir dos Parâmetros e Indicadores de Qualidade, avaliação que foi implantada em 2009 e é realizada anualmente pelas famílias e profissionais do CMEI. Ainda que algumas escolas busquem formas de trazer a participação das crianças para esta avaliação, este instrumento não prevê sua participação direta, tampouco dos agentes marginais ao centro do poder, como as instituições e agentes externos à escola. O resultado da avaliação serve para que a própria escola possa planejar ações a fim de superar questões frágeis, reveladas pela avaliação. Esta avaliação não contempla ações de qualidade que não estejam no âmbito da própria escola, e assim como não há agentes externos participando desta avaliação (como o NRE ou a SME), também não há espaço para que a comunidade educativa avalie as ações desses agentes, definidores da política – pelo menos, não no âmbito da avaliação de qualidade realizada anualmente.

Dourado destaca a amplitude da qualidade social da educação com sendo

caracterizada por um conjunto de fatores intra e extra-escolares que se referem às condições de vida dos alunos e de suas famílias, ao seu contexto social, cultura, e econômico e à própria escola – professores, diretores, projeto pedagógico, recursos, instalações, estrutura organizacional, ambiente escolar e relações intersubjetivas no cotidiano escolar (DOURADO, 2007, p. 941).

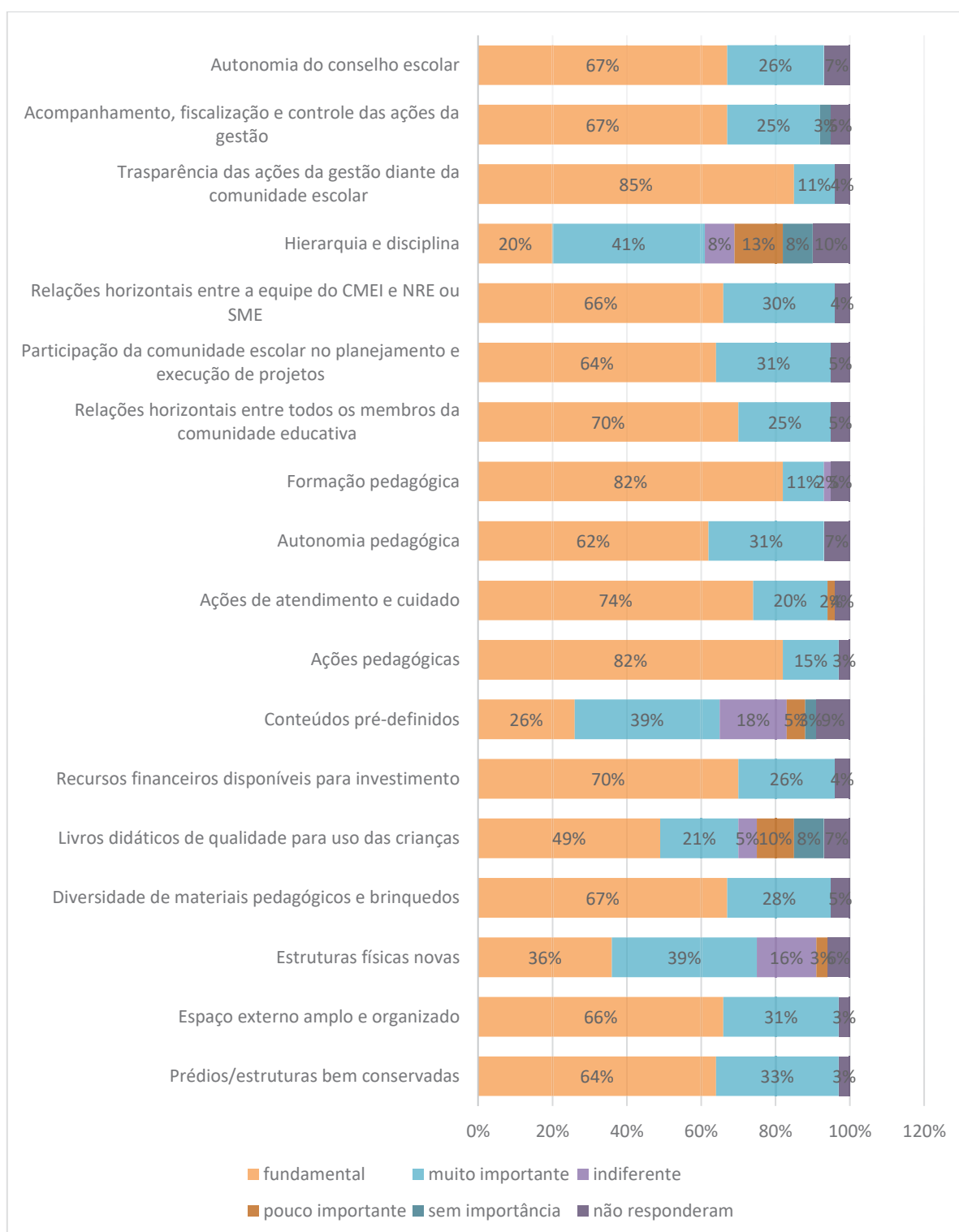
Portanto, para além da influência dos fatores sociais para a qualidade da própria escola, está também a responsabilidade da escola em partilhar os valores fundamentais como forma de garantir os direitos das crianças:

A gestão democrática na educação infantil, vista de forma mais ampla, pode contribuir para que a infância seja um compromisso de toda a sociedade. Ao lutar por melhores condições de vida das crianças e de suas famílias, por seus direitos fundamentais, rompem-se as matrizes que sustentam o isolamento da prática educativa, restrita ao momento da aula e aos conteúdos curriculares das áreas de conhecimento (MONÇÃO, 2021, p. 161).

Cabe destacar nesta questão o índice de diretoras que consideram que a avaliação deveria ser responsabilidade de empresas ou instituições de avaliação externa. Embora o índice seja baixo em relação aos demais, são quase 40% das diretoras que consideram que esta seria uma possibilidade que traria benefícios às escolas. Tal ideia pode estar relacionada ao incremento de uma perspectiva gerencialista já na condução de instituições de educação infantil e é oposta ao conceito de avaliação participativa, pois define que quem avalia não define a qualidade, ou pior, quem define qualidade e avalia não participa da instituição educativa - do fazer pedagógico. Também é contraditória ao fato de que “a qualidade é um processo participativo [...] cujo pressuposto é uma ideia de escola ou de instituição como uma empresa inspirada em valores democráticos, na qual o processo decisório é autenticamente compartilhado” (BONDIOLI; SAVIO, 2013, p. 34). Portanto, ainda que o instrumento utilizado para avaliar a qualidade das escolas infantis no município de Curitiba tenha forte centralidade em questões materiais e de infraestrutura – questões importantes, mas insuficientes – o fato de ser um instrumento de autoavaliação da própria comunidade que não tem como fim o ranking de escolas de maior ou menor qualidade deve ser exaltado.

Posteriormente foram apresentados alguns fatores que poderiam (ou não) estar relacionados à qualidade dos CMEI. Para esta questão, as diretoras deveriam marcar o grau de importância, de acordo com as cinco graduações já apresentadas.

GRÁFICO 13 – IMPORTÂNCIA DOS FATORES PARA A QUALIDADE DO CMEI



FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

Segundo as diretoras, questões relacionadas a autonomia, transparência e horizontalidade das relações são majoritariamente fundamentais ou muito importantes

para a qualidade do CMEI. Essas são ações relacionadas a participação da comunidade no fazer pedagógico.

Qualidade na educação infantil, segundo a maioria das diretoras requer autonomia (pedagógica e administrativa), horizontalidade, participação, recursos disponíveis, estruturas adequadas e diversidade de materiais. Uma minoria de diretoras marcou como fundamental a hierarquia e disciplina, conteúdos pré-definidos e os livros didáticos para uso das crianças, todavia, se considerarmos as que definiram tais questões entre fundamental e muito importante, os índices passam de 60% das diretoras. Esses são fatores que destoam dos demais: ou são contraditórios quanto as questões de participação e horizontalidade, ou vão contra os documentos norteadores da educação infantil, orientados pela pedagogia participativa.

Neste caso, não é possível afirmar se este alto índice de diretoras que marcaram tais questões deve-se a não compreensão de tais elementos ou às crenças individuais, que vêm a sobrepor a formação profissional e a própria atuação como diretora.

Por fim, as diretoras puderam marcar quais agentes, ações e documentos relacionam-se à qualidade do CMEI. Todos os elementos tiveram um índice superior a 60%, sendo que mais de metade superou 90% das diretoras que os selecionaram, conforme tabela abaixo<sup>60</sup>:

TABELA 4 – AGENTES, AÇÕES E DOCUMENTOS RELACIONADOS À QUALIDADE DO CMEI

AGENTES, AÇÕES E DOCUMENTOS	PERCENTUAL DE DIRETORAS
Plano de ação; Profissionais da unidade; Gestão da unidade	98%
Conselho de CMEI; APPF; Famílias; Crianças	95%
PPP	93%
Currículo; Programa de descentralização de recursos financeiros	90%
NRE e SME	88%
BNCC; Participação; Comunicação	87%
PNE, PEE, PME; Avaliação	85%
Assembleias da comunidade escolar	77%
Contribuições financeiras voluntárias e doações	72%
Parcerias com instituições privadas	60%

<sup>60</sup> Os elementos foram apresentados na tabela, reunindo os que obtiveram mesmo índice. Todavia, foram apresentados de forma individual para as diretoras marcarem sua importância.

FONTE: Dados da pesquisa (2021). Elaborado pela autora

Neste item ficou evidenciado novamente que os elementos que se referem diretamente ao fazer pedagógico no interior da escola são mais facilmente percebidos em relação a sua importância para a qualidade. Todavia, ainda que a questão não perguntasse sobre quais agentes têm maior responsabilidade sobre a qualidade, e sim quais agentes se relacionavam com a qualidade, há um índice de 5% das diretoras que não consideraram as famílias e crianças, além dos colegiados. Parece que a qualidade é considerada fim da instituição, mas não tarefa meio. Ou seja, a qualidade é destinada para famílias e crianças, mas não são construídas com a participação destes agentes.

Ao final deste questionário, foi colocada uma questão aberta em que as diretoras foram convidadas a escrever o principal objetivo do CMEI pelo qual respondem na função de diretoras. Das 61 diretoras que participaram desta pesquisa, 47 responderam a essa questão. Embora a questão tenha evidenciado o objetivo do CMEI, e não da própria diretora, ficou evidente que eles se confundem para as diretoras, ou seja, que as diretoras relacionam o objetivo do CMEI ao seu próprio e, por consequência, se colocam como as principais responsáveis pelas ações da instituição.

Dentre as respostas, algumas palavras e termos apareceram com grande frequência. As principais delas são a “qualidade”, a “garantia de direitos” e a responsabilidade do CMEI diante da “comunidade”. A “gestão democrática” apareceu somente em duas respostas e os termos “democracia” e “participação” não foram mencionados. Muitas diretoras também relacionaram o objetivo do CMEI à “prestação de serviço”, à “educação pública”, às “ações pedagógicas”, ao “atendimento”, ao “cuidado”, ao “respeito às infâncias” e a responsabilidade diante das “famílias” e das “profissionais”. Uma diretora evidenciou a responsabilidade compartilhada com a comunidade para a qualidade da educação das crianças.

As questões relacionadas à qualidade do atendimento prestado à comunidade ou da educação oferecida às crianças é um elemento natural na compreensão das diretoras em relação aos objetivos, tanto do CMEI, quanto aos seus próprios.

Ainda que não se tenha definido no âmbito desta pesquisa, os elementos que configuram a qualidade para as instituições de educação infantil de Curitiba – visto que não era o objetivo aqui presente, ficou evidenciado seu caráter democrático por

meio, principalmente, da participação. A isto equivale dizer que a gestão democrática é pré-requisito para a qualidade das instituições: não há qualidade possível sem democracia.

Portanto, a compreensão de que democracia se refere à própria essência da educação infantil pressupõe transcender a responsabilidade individual da diretora ou a possibilidade de seu fazer solitário. Mas também requer compreender que sua ação poderá ser determinante para garantir espaços de participação com as profissionais, com as famílias, com as crianças e com toda a comunidade, garantindo o exercício democrático em instituições de educação infantil de qualidade.

## 4 CONCLUSÕES

Esta pesquisa procurou compreender a gestão das instituições de educação infantil de Curitiba, a partir da seguinte questão: Qual a percepção das diretoras sobre a gestão democrática na educação infantil e qual importância atribuem a esse fator como elemento de qualidade educativa?

A pesquisa levantou sua base teórica a partir dos estudos desenvolvidos no campo das políticas educacionais que tratam da gestão na/da educação infantil e na gestão escolar. Ainda que seja possível localizar, atualmente, um crescimento nas produções interessadas em compreender a gestão sob as especificidades da educação infantil, tais elementos ainda são pouco considerados para a gestão escolar, induzindo que não há compreensão de que são fatores importantes ou capazes de incidir sobre os processos de gestão e sua relação com a qualidade das escolas infantis.

O foco na percepção das diretoras das escolas de educação infantil foi elemento central nesta pesquisa. Embora tenha se afirmado ao longo do texto que a gestão não se dá somente no âmbito de sua ação, mas que também se desenvolve na ação dos demais agentes participantes do espaço escolar e suas relações (MONÇÃO, 2021; ALVES, 2016; BORGES; PANDINI-SIMEANO, 2019), compreende-se a ação das diretoras como central e capaz de influenciar a ação dos demais agentes da comunidade escolar. É possível conjecturar que a organização das instituições no município de Curitiba também seja responsável por esta realidade, uma vez que as diretoras não só se veem como centrais neste processo, mas são responsabilizadas tanto pela efetivação de espaços democráticos, como também (e principalmente) pela qualidade das instituições.

Para delinear o objeto, considerou-se importante desenvolver diversos elementos dentro de uma mesma pesquisa, quais sejam: a gestão educacional, as especificidades da educação infantil enquanto etapa educativa e sua brevidade na história da educação brasileira; a legislação educativa que trata da gestão democrática e da educação infantil; o percurso da educação infantil em Curitiba; os processos de escolha das diretoras da educação infantil no município e a qualidade na educação infantil. Transversalmente a estas questões, foram abordados conceitos como participação, qualidade, democracia e poder.

Uma vez que a pesquisa procurou compreender a percepção das diretoras, foi fundamental identificar e conhecer esses sujeitos, não só a partir de sua constituição enquanto profissionais e o processo de escolha enquanto responsáveis primeiros pelas instituições, mas também em relação aos elementos que – em teoria – poderiam justificar sua percepção, tais como: idade, formação, carreira, tempo de atuação, dentre outros.

Além dessas questões, também foi importante apreender a percepção das diretoras em um movimento que buscava compreendê-la em todo universo potencial dos sujeitos.

Perante a inexistência de uma base de dados que fornecesse e sintetizasse tais informações, a pesquisa assumiu o desafio de construir um instrumento próprio e, dada a multiplicidade de informações a serem captadas e do universo potencial dos sujeitos, optou-se pela construção do questionário.

O processo de autorização de pesquisa se mostrou um desafio inesperado, pois ainda que a pesquisa previsse somente a aplicação de questionário que tratava exclusivamente da prática profissional das diretoras, foi necessário que o projeto fosse autorizado por dois comitês de ética em pesquisa, ambos ligados à área da saúde. Este processo e todos os seus entraves, juntamente com as restrições impostas pela pandemia de Covid-19, demandaram que o tempo da pesquisa se estendesse mais do que o previsto.

Para o processo de coleta de dados foram lançadas-mão de inúmeras estratégias para atingir o maior número de respondentes possível. De um total de 229 diretoras que receberam o instrumento, obteve-se 61 respostas perfazendo o índice de 27%.

O tratamento das informações levantadas a partir do objetivo da pesquisa, exigiu a construção de um processo de análise que sintetizou todas as respostas em um único quadro (vide apêndice). O quadro contém todas as questões e todas as respostas coletadas, sintetizadas primeiramente com siglas, de acordo com cada resposta apresentada. Após a sintetização geral de respostas, o quadro foi identificado com cores, de acordo com o tipo de questão apresentada e de resposta de cada diretora – sendo os identificados com as variações de verde, mais inclinados à percepção da gestão democrática e em tons de vermelho, os mais voltados a uma gestão tradicional ou hierárquica.



Em um segundo momento, foram selecionadas apenas as 37 sentenças do questionário que tinham como opções de respostas o grau de concordância das diretoras, a fim de quantificar tal percepção. As graduações possíveis de respostas foram |2|, ao |-2|, sendo que as graduações positivas referem à maior convergência à gestão democrática e foram destacadas pelos quadros verdes e as negativas referem-se à maior convergência à gestão tradicional/hierárquica, e foram destacadas pelos quadros vermelhos.

Somada cada caso/linha, as pontuações identificadas foram do -7 ao 53, havendo um universo muito maior de diretoras com a percepção mais voltada à gestão democrática que à gestão tradicional/hierárquica. Ainda assim, poucas diretoras apresentaram altos índices voltados à gestão democrática, mas ainda menos diretoras apresentaram índices muito baixos. É um resultado que identifica o universo de respondentes em um perfil intermediário de gestão democrática. Dito de outra forma, pode-se afirmar que as diretoras de CMEI de Curitiba tenham majoritariamente a compreensão dos elementos atinentes à gestão democrática, ainda que não a percebam ou considerem em todas as ações desenvolvidas no seu fazer profissional.

Também foi possível fazer o cotejamento entre os tipos de sentenças apresentadas e a tendência de respostas das diretoras, somando a pontuação de cada questão. Embora dois terços das questões tenham tido tendência positiva de respostas – voltadas à gestão democrática, a análise das sentenças por blocos revelou que a percepção das diretoras é tendencialmente mais voltada à gestão tradicional/hierárquica quando se referem ao processo de escolha das profissionais para a função de direção e aos os processos de tomada de decisão no interior das escolas. O bloco que tratou especificamente da gestão democrática foi o único que apresentou tendência positiva de respostas, estando neste bloco as questões que obtiveram maiores tendências positivas – próximas da pontuação máxima possível.

Quando analisadas individualmente os tipos de respostas de cada diretora, procurando uma correlação entre elas ou ao perfil da respondente, não foi possível estabelecer qualquer padrão de resposta ou elemento capaz de justificar a percepção revelada. A percepção das diretoras, sintetizadas nas pontuações, não pode ser relacionada ao perfil individual, à carreira de ingresso ou à carreira atual, à localização do CMEI em que trabalha, à formação ou ao tempo na direção.

Também não há um padrão entre as respostas – ora uma diretora cuja pontuação final ficou entre as mais altas apresenta resposta vermelha em questões

de tendência positiva, ora uma diretora cuja pontuação ficou entre as mais baixas, apresenta resposta verde em questões de tendência negativa.

Um exemplo que ilustra esta dicotomia entre as respostas das diretoras é que 80% delas compreendem a indicação pela gestão municipal para a função de diretora de CMEI como um processo adequado para a garantia da qualidade do CMEI – esta questão teve índice negativo de resposta. Em contrapartida, 85% concordam que um processo de consulta à comunidade traria benefícios à gestão e a qualidade do CMEI.

Esta descoberta reafirma a complexidade da gestão democrática na percepção e atuação das diretoras. Ainda que o princípio democrático permeie toda a legislação educativa, tanto na esfera nacional, quanto na esfera local – e que os documentos curriculares orientadores das práticas da educação infantil no município de Curitiba asseverem a democracia e a participação como elementos importantes para a prática da gestão, o fazer diário e a responsabilidade depositada nas diretoras individualmente, pode ser um fator que as impede de perceber e vivenciar a democracia em suas ações.

Outro fator evidenciado foi sobre quais os sujeitos que são mais solicitados a participar nos processos de tomadas de decisão, e quais são os responsáveis por definir e avaliar a qualidade do CMEI. Estas questões foram identificadas no quadro geral com tonalidades de roxo e lilás, sendo que os tons mais escuros se referem aos agentes mais próximos dos centros de poder (GOHN, 2019) ou ao centro do processo educativo (BONDIOLI; SAVIO, 2013).

As respostas das diretoras a essas questões evidenciaram que os agentes mais próximos ao centro são vistos como de maior importância que os agentes mais distantes. Este não é um movimento que causa estranheza, afinal, quanto mais próximos dos processos que ocorrem nas escolas, mais fácil participar dos processos de tomada de decisão e maior o impacto sentido por elas.

Em relação à qualidade, o quadro apresenta pouca variação de respostas. Ainda assim, foi possível constatar que para as diretoras alguns sujeitos que são mais vistos como responsáveis por avaliar a qualidade não são tão considerados por defini-la. Ou seja, a qualidade é algo visto como algo que se faz “para”, mas não que se faz “com”, o que sugere uma visão fragmentada da comunidade educativa: de um lado estão os responsáveis por definir a qualidade e oferecê-la, e, de outro, estão os usuários do serviço, que irão também avaliar sua qualidade – a satisfação ao serviço prestado.

Este movimento é contrário aos princípios da gestão democrática, que não entende que a escola é a prestadora de um serviço oferecido para a comunidade; pelo contrário, a comunidade escolar, composta por todos os partícipes deste espaço (crianças, famílias e profissionais), é responsável pela construção de uma escola de qualidade para todos.

As respostas das diretoras ao questionário evidencia o quanto estas profissionais se colocam como responsáveis pela qualidade, quando 77,5% delas defende que há decisões que devem ser tomadas unilateralmente por elas, justificando tal responsabilidade. Quando há compartilhamento de ideias nos processos de tomada de decisão, 89% das diretoras afirmam consultar preferencialmente as professoras e pedagogas da unidade, uma vez que serão as maiores impactadas por tais decisões. Ou seja, a comunidade escolar é vista também de forma fragmentada – de um lado estão as profissionais, de outro lado estão as famílias.

Ainda que a comunidade educativa seja bastante considerada nos documentos que regem a educação infantil, tanto em âmbito nacional, quanto no âmbito do município, como agentes importantes de efetivação da gestão democrática, por meio da participação e também da qualidade, a efetivação de tais movimentos limita-se ao âmbito local – ao universo de cada instituição. Há poucas oportunidades de participação desta mesma comunidade no âmbito central dos responsáveis pela definição das políticas (ALVES, 2016).

Esta realidade também ficou evidenciada no questionário, que revelou que as diretoras compreendem os agentes externos, definidores da política, como menos responsáveis, tanto pelos processos de tomada de decisão e de gestão democrática, quanto pela qualidade – seja na definição, seja na avaliação. Curiosamente tal percepção parece ignorar a importância da definição das políticas nestes processos e induz uma ideia de que cada escola, de forma individual, é responsável pela sua qualidade. Esta centralidade na responsabilização das escolas de modo geral e das diretoras, em particular, pela efetivação do direito à participação e pela qualidade, as coloca em um impasse: de um lado, precisam garantir processos participativos e de construção conjunta da escola de qualidade; do outro lado, absorvem a cobrança individual das determinações do executivo, sendo responsabilizadas de forma individual pelas escolhas tomadas coletivamente pela comunidade escolar.

Esta contradição imposta as diretoras, que as coloca como representantes do executivo, mas também como representantes da comunidade (PARO, 2012), é uma barreira para que a gestão democrática se efetive.

O conselho, principal órgão de gestão democrática conforme documentos legais que regem esta etapa, também tem papel restrito segundo percepção das diretoras. A maioria respondeu que há decisões que não podem ser tomadas coletivamente, uma vez que são pré-definidas pela SME e consideram que as famílias não valorizam os espaços de participação existentes no CMEI.

As diretoras também acumulam em sua função o papel de presidentes do conselho, ainda que o PME determine que o presidente precise ser escolhido democraticamente pelos demais membros do conselho. 74% das diretoras não veem problema em presidirem o conselho, todavia, enxergam como parte do seu papel fomentar a participação e o fortalecimento deste órgão colegiado.

Também os processos de escolha e nomeação das diretoras, ainda que por si só não determinem a efetivação da gestão democrática, têm grande influência sobre a ação das diretoras. Este foi um elemento também evidenciado pelo questionário: as diretoras tendem a considerar a indicação para a função da direção das escolas como elemento importante para a garantia da qualidade. Como resultado, há tendência de que as diretoras que ocupam seu cargo por meio de nomeação estejam mais propensas a acatar as determinações do executivo, mesmo que sejam contrárias às necessidades da comunidade educativa (FINATTI, 2016).

A superação desta realidade impõe que a efetivação da gestão democrática não esteja somente a cargo das diretoras – e nem poderia estar. A construção da gestão, de forma democrática, aponta o diálogo como forma fundamental de fazer a gestão (BORGES; PANDINI-SIMEANO, 2019), em que todos os partícipes da comunidade educativa compreendam seu papel nesta construção. De forma ampliada, este diálogo deve estar presente também na construção da agenda política, pois a gestão democrática não pode se limitar ao universo das instituições.

Em relação aos elementos potencialmente capazes de explicar as tendências de respostas das diretoras frente às questões apresentadas, não foi possível estabelecer nenhuma relação. Não é possível explicar as respostas relacionadas a fatores como idade, formação, experiência, carreira ou tempo na direção. Portanto, conclui-se que o fazer profissional das diretoras é muito mais subjetivo e difícil de ser captado e não se explica somente pelas questões de âmbito profissional.

No âmbito dos elementos captáveis pela presente pesquisa, é possível concluir que as diretoras demonstram compreender o valor do princípio da gestão democrática para a construção de espaços educativos de qualidade e que, portanto, a gestão democrática é vista como elemento importante para as instituições de qualidade. 73,5% das diretoras discordam que a gestão democrática poderia impactar negativamente a qualidade do CMEI e um índice de 89,5% concorda que a gestão democrática pressupõe horizontalidade de processos e minimização da hierarquização no âmbito da escola. Por fim, quase todas as diretoras – 98% afirmam que a gestão democrática é um princípio importante para a qualidade.

Todavia, ainda é revelada a dificuldade de compreender a gestão democrática e sua realização na prática educativa. Pois ainda que ela possa ser um elemento importante da qualidade educativa, não pode ser tomada somente enquanto estratégia, instrumento ou mecanismo; a gestão democrática tem um fim em si mesma enquanto objetivo educacional e escolar, isto é, enquanto foco da ação da escola: formar para a democracia. Mas ela também é método/procedimento e, antes de tudo, é princípio que deve pautar ações e decisões no âmbito da educação e na construção da sociedade.

Por fim, a compreensão do princípio da gestão democrática não pode ficar encerrada à percepção e à ação das diretoras ou ao âmbito das escolas. Compreender a percepção dos outros sujeitos da escola – profissionais, famílias, crianças – e dos sujeitos que compõe os níveis de quem define as políticas, se constitui importante instrumento para compreender a democracia enquanto princípio, instrumento e objetivo para a educação.

E, compreendida a importância dos demais agentes para efetivação da gestão democrática enquanto elemento importante para a qualidade das instituições de educação infantil, sugere-se à continuidade desta investigação em pesquisas que intentem captar a percepção dos demais sujeitos presentes nesta comunidade e a relação que eles estabelecem com as diretoras das unidades de educação infantil para a construção de escolas democráticas e de qualidade.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, N. N. L. Educação da Infância: o lugar da participação da família na instituição educativa. **RBPAE** - v. 32, n. 1, p. 267 - 285, jan./abr. 2016
- ARAÚJO, G. C. Direito à educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>
- ARBIGAUSS, J. S. **Gestão da educação infantil**: a atuação dos conselhos dos Centros Municipais de Educação Infantil de Curitiba no processo de priorização de vagas de crianças de 0 a 3 anos. 2018. 152f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.
- ARENDT, H. **A condição humana**. Rio De Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas**. Tradução de BRIDON, J. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.
- BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade**. Para uma teoria geral da política. 17 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.
- BONDIOLI, A.; SAVIO, D. (Org.). **Participação e Qualidade em Educação da Infância – Percorso de compartilhamento reflexivo em contextos educativos**. Curitiba: Editora UFPR, 2013.
- BORGES, R. **(Desa)fios da gestão nas instituições de educação infantil**: entre concepções e práticas gestoras. 2016. 127f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, 2016
- BORGES, R.; PANDINI-SIMIANO, L. Desafios da gestão na educação infantil: entre concepções e práticas gestoras. **Educação Unisinos** – v.23, n. 3, julho-setembro 2019
- BRASIL. MEC. **Relatório Educação para todos no Brasil, 2000-2015**. Brasília: MEC, 2014.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 14 abril de 2021.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. 2014. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 22 agosto 2020.

\_\_\_\_\_. Lei 11.114 de 16 de maio de 2005. Torna obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Diário oficial da União, Brasília**, DF, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11114.htm)> Acesso em: 22 abril de 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros Nacionais de qualidade para a educação infantil**. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. V. 1 e 2, Brasília. DF, 2006a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica – Brasília: MEC/SEB, 2009b.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil** Brasília, DF: 2009e.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. INEP. **Avaliação Nacional da Educação Infantil (ANEI)**. Diretoria de Avaliação da Educação Básica. 2015. Disponível em: [https://undime.org.br/uploads/documentos/phpZF2CCS\\_5582e31e09aba.pdf](https://undime.org.br/uploads/documentos/phpZF2CCS_5582e31e09aba.pdf) Acesso em: 15/06/2021.

BUCCI, L. “**A escola é da diretora**”: a gestão de uma pré-escola municipal sob o olhar das crianças. 2016. 164f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016

CAMARGO, R. B. **Gestão democrática e a nova qualidade do ensino**: o conselho de escola e o projeto da interdisciplinaridade nas escolas municipais do estado de São Paulo. São Paulo, 1997.

CAMPOS, M. M. A mulher, a criança e seus direitos. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 106, p. 117-127, mar. 1999.

CARVALHO, N. C. **O papel dos diretores de CMEIS de Curitiba para o fortalecimento da gestão democrática nas unidades de educação infantil**. 2018. 61f. Monografia (Especialização) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, 2018.

CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 74, p. 11-19, São Paulo, 1990.

CASTRO, J. A.; DUARTE, B. C. **Descentralização da educação pública no Brasil**: trajetória dos gastos e das matrículas. Brasília: IPEA 2008.

CHAMON, C. S. PARAÍSO DAS CRIANÇAS: O KINDERGARTEN NOS ESTADOS UNIDOS ENTRE MEADOS DO SÉCULO 19 E INÍCIO DO 20. **Hist. Educ.** [online]. 2016, vol.20, n.48, pp.15-33.



CIPOLLONE, L. O percurso de análise da qualidade. In CIPOLLONE, L. (Org.). **Instrumentos e Indicadores para avaliar a creche**. Um percurso de análise da qualidade. Curitiba: Ed. UFPR, 2014.

CORRÊA, B. C. Considerações sobre qualidade na educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 119, p. 85-112, julho/ 2003

CORRÊA, B. C. A gestão da educação infantil em 12 municípios paulistas. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, 2018.

COUTINHO, A. S.; MORO, C. Educação infantil no cenário brasileiro pós golpe parlamentar: políticas públicas e avaliação. **Revista Zero-a-seis**. v. 19, n. 36 p.349-360, jul-dez 2017

CUCCHI, A. Z. **A atuação do diretor na gestão escolar nos Centros Municipais de Educação Infantil**: um estudo de caso em Francisco Beltrão/PR. 2019. 228f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Francisco Beltrão, 2019.

CRUZETTA, D.; SOUZA, A. R. As formas de escolha dos diretores das escolas de educação infantil nas redes municipais das capitais brasileiras. **Revista @mbienteeducação**. São Paulo: Universidade Cidade de São Paulo, v. 13, n. 3, p. 138-154 Set/Dez 2020.

CURITIBA. Lei n. 2585 de 23 de junho de 1965. Institui a Fundação de recuperação do indigente. **Diário Oficial do Município**. Curitiba, PR, 1965. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1965/259/2585/lei-ordinaria-n-2585-1965-institui-a-fundacao-de-recuperacao-do-indigente?q=funda%E7%E3o%20de%20recupera%E7%E3o%20do%20indigente>> Acesso em 22 abril de 2021.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Parâmetros e Indicadores de Qualidade para os Centros Municipais de Educação Infantil**. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.681, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME, da cidade de Curitiba. **Diário Oficial Eletrônico**, Atos do município de Curitiba, nº 115, ano IV, pp 13-66. Curitiba, PR, 2015. Disponível em: <[http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/diarioconsultaexterna\\_pesquisa.aspx](http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/diarioconsultaexterna_pesquisa.aspx)>. Acesso em: 11 novembro 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 15455/2019. Regulamenta a contratação por tempo determinado. **Diário Oficial do Município**. Curitiba, PR, 2019. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2019/1546/15455/lei-ordinaria-n-15455-2019-regulamenta-a-contratacao-por-tempo-determinado-para-atender-necessidade-temporaria-de-excepcional-interesse-publico-revoga-a-lei-n-8377-de-18-de-marco-de-1994-e-da-outras-providencias>> Acesso em 01 agosto de 2020.



\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Regimento Interno dos Centros Municipais de Educação Infantil.** 2016.

CURY, C. A. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **RBPAAE** – v.23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007

CURY, C. A. J. Sentidos da educação na Constituição Federal de 1988. **RBPAAE** – v.29, n.2, p. 195-206, mai-ago, 2013.

DALLMAYR, F. Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas. In SOUZA, J. **Democracia hoje.** Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007

DOURADO, L. F. **Plano nacional de educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira.** Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ANPAE, 2017.

DRABACH, N. P. A trajetória de construção do princípio da gestão democrática na legislação educacional brasileira. **Transmutare**, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 275-292, jul./dez. 2016.

DRABACH, N. P.; SOUZA, A. R. Leituras sobre a gestão democrática e o “gerencialismo” na/da educação no Brasil. In Oliveira, O. et al. **Política e Gestão na Educação: olhares críticos em tempos sombrios.** Curitiba: Ed. UTFPR, 2016.

DUBET, F. O que é uma escola justa? **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 539-555, dez. 2004.

FERNANDES, F. S.; CAMPOS M. M. Gestão da educação infantil: um balanço de literatura. **Educação em Revista.** Belo Horizonte v.31 n.01 p.139-167 Janeiro-Março 2015

FERNANDES, F. S.; GIMENES, N.; CAMPOS, M. M. Gestão educacional e educação infantil: formas de organização dos municípios para implementação da política de educação infantil no Brasil. **RBPAAE** - v. 29, n. 1, p. 61-78, jan/abr. 2013

FERNANDES, S. M. **A expressão do pedagógico na gestão escolar da educação infantil.** 2016. 141f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2016

FERRAZ, S. M. G. **Gestão educacional na educação infantil de Vitória da Conquista – BA:** analisando o discurso da equipe diretiva. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2016.

FERREIRA, K. A. B. **A gestão em uma pré-escola pública:** considerações sobre as práticas de uma diretora. 2016. 116f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-

Graduação em Educação, Faculdade de Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016.

FINATTI, R. R. **Eleições como forma de provimento da direção escolar na Rede Municipal de Ensino de Curitiba.** 2016. 186f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

FRANZONI, J. R. A. **Gestão democrática e práticas participativas na educação infantil: um estudo de caso numa creche pública municipal.** 2015. 177f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

FRATESCHI, Y. Liberdade política e cultura democrática em Hannah Arendt. **Cadernos de Filosofia Alemã** | v. 21; n. 3 | pp.29-50, São Paulo, 2016

GALDINO, L. **Gestão institucional na educação infantil.** 2016. 208f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.

GALDINO, L.; CÔCO, V. O trabalho dos gestores nas instituições de educação infantil. **RBPAE** - v. 34, n. 1, p. 289 - 309, jan./abr. 2018

GIL, J. Planos educacionais: entre a prioridade e a descrença. In SOUZA et al. **Políticas Educacionais: conceitos e debates.** Curitiba: Ed. Appris, 2011.

GLÓRIA, H. M. **Principais desafios enfrentados pelo gestor interventor de UMEI em Belo Horizonte.** 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

GOHN, M. G. **Participação e democracia no Brasil.** Da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes, 2019.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015

HECK, B. T. M. **A carreira das educadoras da educação infantil no município de Curitiba: integração com a educação ou consolidação da marginalização?** 2014. 221 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

HECK, B. T. M. **Carreira de trabalhadoras docentes da educação infantil e o reconhecimento social como dimensão de valorização profissional.** 2019. 213 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

KUHLMANN Jr, M. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação.** Mai/Jun/Jul/Ago, n. 14, 2000.

KUSSEN, J. **A percepção do diretor escolar sobre a política de gestão democrática na Rede Municipal de Curitiba.** 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

LIMA, L. Diretor(a) de escola pública: unipessoalidade e concentração do poder no quadro de uma relação subordinada. In PERONI, V. M. V. **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicação para a democratização da educação.** Brasília: Liber Livro, 2013.

LIMA, L. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr. 2018

LOPES, R. M. **Constituição da identidade do gestor de educação infantil na rede municipal de ensino de Campinas: Prazer e sofrimento no trabalho.** 2014. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014

LUZ, A. A. N. **Gestão dos Centros de Educação Infantil: Políticas e Práticas.** 2016. 170f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2016.

MANTAGUTE, E. I. I. **“Não ficarão mais ao Deus dará: Já existem as creches!” História da educação infantil em creches públicas de Curitiba: entre normas e práticas – 1977 a 2003.** 2017. 316 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação, Universidade

MANTAGUTE, E. I. I. **Educar a infância: estudo sobre as primeiras creches públicas na rede municipal de educação de Curitiba (1977 – 1986).** 2009. 135 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

MARÍN, J. M. Políticas Públicas de Educación Infantil en Chile y Brasil: tensiones y tendencias sobre calidad y gestión local. Paulo Freire. **Revista de Pedagogía Crítica.** Año 16, N° 20, Julio – Diciembre 2018, pp. 181 - 201 Disponível em <http://revistas.academia.cl/index.php/pfr/article/viewFile/1094/1212>

MASCARENHAS, M. S. **Gestão da educação infantil: o olhar das diretoras sobre as instituições públicas no município de Vitória da Conquista – BA.** 2015. 102f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2015.

MONÇÃO, M. A. G. **Gestão na Educação Infantil: cenários do cotidiano.** São Paulo: Edições Loyola, 2021.

MOSS, P. Introduzindo a política na creche: a educação infantil como prática democrática. **PSICOLOGIA USP**, São Paulo, julho/setembro, 2009, 20(3), 417-436

NUNES, D. G.; Educação infantil e mundo político. **Rev. Katál.** Florianópolis v. 12 n. 1 p. 86-93 jan./jun. 2009

OLIVEIRA, Z. M. R. A creche no Brasil: mapeamento de uma trajetória. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, 14 (1): 43-52, jan./jun. 1988. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rfe/article/view/33402/36140>

PARIZOT, I. A pesquisa por questionários. In: PAUGAN, S. (Coord.). **A pesquisa sociológica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

PARO, V. H. Gestão da escola pública: a participação da comunidade. **Revista brasileira de Estudos Pedagógicos**. v 73, n.174, p.255-290, maio/ago. 1992

\_\_\_\_\_. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.28, n.2, p. 11-23, jul./dez. 2002

\_\_\_\_\_. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2 ed. Rev. São Paulo: Xamã, 2003.

\_\_\_\_\_. José Querino Ribeiro e o paradoxo da Administração Escolar. **RBPAE** – v.23, n.3, p. 561-570, set./dez. 2007

\_\_\_\_\_. Formação de gestores escolares: a atualidade de José Querino Ribeiro. **Educ. Soc.**, Campinas, vol 30, n. 107, p. 453-467, maio/ago. 2009

\_\_\_\_\_. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educ. Pesqui.** (online). 2010, vol.36, n.3, p. 763-778. ISSN 1517-9702

\_\_\_\_\_. A qualidade da escola pública: a importância da gestão escolar. In OLIVEIRA et al. **A qualidade da escola pública no Brasil**. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2012

PASSADOR, C. S.; SALVETTI, T. S. Gestão escolar democrática e estudos organizacionais críticos: convergências teóricas. **Educação e Sociedade**, v. 34, n.123, p.477-492, abr./jun. 2013.

PERONI, V. M. V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 19-31, maio/ago. 2012.

PIEKARZEWICZ, E. S. **De professor a gestor: desafios encontrados ao assumir a gestão de um Centro Municipal de Educação Infantil**. 2017. 110f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Educação. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2017.

REIS, M. L. L **Formação e trabalho das equipes gestoras de educação infantil**. 2015. 250f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal do Espírito Santo, 2015.

ROSEMBERG, F. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: O caso da creche. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 51, p. 7-79, nov. 1984. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/cp/n51/n51a07.pdf>

ROSSETTI-FERREIRA, M. C.; RAMON, F.; SILVA, A. P. S. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 65-100, mar. 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a03n115.pdf>

SARMENTO, D. F.; MENEGAT, J. Gestão escolar democrática: desafios e perspectivas. **Roteiro**, Joaçaba, v. 45, p. 1-20, jan./dez. 2020.

SAVIANI, D. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua naturalização no contexto dos 25 anos de vigência. **RBPAAE** – v.29, n.2, p. 195-206, mai/ago, 2013.

SCAFF, E. Estado, Mercado e Educação: arranjos e tendências. **Educação Unisinos** 21(2): 146-254, maio/agosto 2017.

SCALABRIN, I. S. “Mértio, desempenho” e “participação”: adesões e resistências à meta 19 do PNE nos planos estaduais e distrital de educação. 2018. 387f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação. Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2018.

SELL, C. E. Max Weber: democracia parlamentar ou peblicitária? **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 137-147, out. 2010.

SELZ, M. O raciocínio estatístico em sociologia. In: PAUGAN, S. (Coord.). **A pesquisa sociológica**. Petrópolis, Rj: Vozes, 2015.

\_\_\_\_\_. Democracia com liderança. Max Weber e o conceito de democracia peblicitária. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 5. Brasília, janeiro-julho de 2011, pp. 139-166.

SESIUK, P. **As desigualdades perante o direito à Educação Infantil em creche no município de Curitiba**: reflexões acerca da visibilidade das crianças de 0 a 3 anos enquanto atores sociais. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Federal do Paraná, 2019.

SILVA, A. A.; JACOMINI, M. A. Pesquisas em políticas educacionais: escolhas temáticas e fontes em debate (2000 – 2010). **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-17, 2019.

SILVA, J. M. de P. A construção da identidade de diretores: discurso oficial e prática. **Educação em revista**. v.27 n. 03. Belo Horizonte, 2011

SILVEIRA, T. A. T. M.; ARAÚJO, C. S. Gestão democrática na Educação Infantil: uma análise da RBPAAE no período de 2000 a 2012. **RBPAAE** - v. 31, n. 3, p. 697 - 717 set./dez. 2015

SOCZECK. M. B. **Políticas públicas para a educação infantil no município de Curitiba (1997 – 2004)**. 2006. 163f. Dissertação (Mestrado em educação). Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

SORJ, B. Arenas de cuidado nas interseções entre gênero e classe social no Brasil. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 478-491, ago. 2003. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010015742013000200006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015742013000200006&lng=pt&nrm=iso)

SOUZA, A. R. de; TAVARES, T. M. A gestão educacional no Brasil: os legados da ditadura. **RBPAE**, v. 30, n. 2, 2014.

SOUZA, A. R. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. 2007. 302f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2007.

\_\_\_\_\_. Explorando e construindo o conceito de uma gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, n. 25 v.3 – 140. Belo Horizonte, 2009

\_\_\_\_\_. Conselho de Escola: Funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 27, n. 1, 273-294, jan./jun. 2009

\_\_\_\_\_. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**, n. 103, v. 27, p. 271 – 290, Rio de Janeiro, 2019

SOUZA, A. R.; PIRES, P. A. G. As leis da gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista, Curitiba, Brasil**, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018

STREMEL, S.; MAINARDES, J. A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil: Aspectos históricos. **Archivos analíticos de políticas educativas**, v. 26, p. 1-21, 2018

TATAGIBA, A. P. Percursos de uma luta urgente: a educação infantil como dever do Estado. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 29, p. 146-171, jul./dez. 2011. Disponível em: [http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/download/12669/11071/](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/download/12669/11071/)

WEBER, M. **Economia y sociedad**. México: FCE, 2004.

\_\_\_\_\_. **Ciência e Política: duas vocações**. SP: Cultrix, 2007

YOUNG, I. M. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In SOUZA, J. **Democracia hoje**. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.



## APÊNDICE 1 – QUESTIONÁRIO PARA AS DIRETORAS

### Bloco I - IDENTIFICAÇÃO DA UNIDADE

1. Núcleo  
(múltipla escolha para marcar o núcleo da unidade)
2. CMEI  
(múltipla escolha para marcar o CMEI)

### Bloco II - IDENTIFICAÇÃO DO RESPONDENTE

3. Gênero (opções para múltipla escolha)
  4. Cor/raça (opções para múltipla escolha)
  5. Idade (faixa de idade com opções para múltipla escolha)
  6. Formação (opções para múltipla escolha)
  7. Há quanto tempo você é servidor/servidora da Rede Municipal de Ensino de Curitiba? (RME)
  8. Qual sua carreira de ingresso na RME?
  9. A qual carreira pertence atualmente?
  10. Há quanto tempo está na carreira atual?
  11. Há quanto tempo exerce a função de diretor/diretora?
  12. Já atuou em direção de outra unidade antes?
  13. Já atuou em direção de escolas de outra etapa da educação básica?
  14. Há quanto tempo está nesta unidade?
  15. Já havia atuado em outra função no CMEI em que atua como diretor/diretora?
  16. Há quanto tempo exerce a função de direção nesta unidade?
- Para o próximo bloco de perguntas, responda considerando o período presencial de atividades, anterior a pandemia de Covid-19.

### Bloco III - SOBRE O PROCESSO DE ESCOLHA DAS DIRETORAS E PERMANÊNCIA NA FUNÇÃO

Marque a alternativa que lhe parece mais adequada (concordo plenamente, concordo parcialmente, discordo plenamente e discordo parcialmente)

17. A forma atual de escolha das diretoras de CMEI (indicação da gestão municipal) é um processo adequado, pois garante a qualidade dos/das profissionais designadas à esta função.

18. Um processo de consulta à comunidade traria benefícios a gestão e à qualidade do CMEI.
19. É fundamental avaliar os conhecimentos dos/das profissionais que irão exercer a direção, pois há competências específicas que precisam ser dominadas previamente.
20. É importante haver um tempo pré-definido para a permanência do diretor ou diretora na gestão de um CMEI.
21. Um diretor/uma diretora só deve sair da função ou trocar de unidade quando não está atendendo as expectativas em relação à qualidade do seu trabalho.
22. É saudável para o processo de gestão a alternância de diretoras ou diretores no CMEI
23. É prejudicial para a manutenção da qualidade do CMEI a rotatividade do diretor ou da diretora.
24. As diretoras precisam ser indicadas pela gestão municipal, uma vez que são a representação do Estado frente à comunidade escolar
25. As diretoras precisam ser escolhidas pela comunidade escolar, pois dessa forma é garantida maior representatividade dos agentes locais frente as demandas e necessidades do CMEI.

#### Bloco IV - SOBRE OS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO

26. Marque as alternativas de 1 a 5, de acordo com a importância dos agentes nas tomadas de decisão do CMEI, sendo 1 – menor importância e 5 – maior importância
- Pedagoga de referência e/ou articuladora do NRE
  - Pedagoga da unidade
  - Professoras
  - Famílias
  - Conselho
  - APPF
  - Auxiliar administrativo/apoio pedagógico
  - Profissionais de alimentação e limpeza
  - Crianças
  - NRE
  - SME
  - Unidade de saúde
  - Rede de Proteção
  - Instituições parceiras

Marque a alternativa que lhe parece mais adequada em relação aos processos de tomada de decisão no cotidiano do CMEI (concordo plenamente, concordo parcialmente, discordo plenamente e discordo parcialmente)



27. Há decisões que precisam ser tomadas unilateralmente pela diretora, afinal é ela a profissional designada pela SME para garantir a qualidade do CMEI
28. A diretora deve conversar com as professoras antes de tomar alguma decisão, uma vez que estas são as maiores impactadas com as decisões
29. As questões pedagógicas são discutidas somente com as professoras e pedagoga, afinal são as profissionais capacitadas para tomar decisões desta natureza.
30. É importante que sejam levadas à discussão do Conselho questões administrativas e pedagógicas.
31. As questões financeiras devem ser decididas somente com o conselho e a APPF
32. Nem todas as decisões podem ser discutidas ou tomadas em conjunto, uma vez que há demandas pré-definidas pela secretaria
33. Nem todas as decisões podem ser discutidas ou tomadas em conjunto por falta de condições de tempo e espaço para reunir o conselho.
34. É um problema para autonomia do conselho que a/o presidente seja, necessariamente, a/o diretora/diretor do CMEI.
35. São levadas para as reuniões de conselho todas as pautas definidas pela SME que dependem da aprovação deste órgão colegiado.
36. Há espaço para discussão nas reuniões do Conselho para assuntos ou pauta trazidos pelos conselheiros.
37. As reuniões de conselho têm pouca participação das famílias, que não valorizam este espaço de participação.
38. As reuniões do conselho acabam muito mais por validar as demandas apresentadas pela SME e trazem pouca possibilidade de ação para a comunidade escolar.
39. Há dificuldade em realizar as reuniões de conselho, uma vez que não há espaço e tempo adequados a esses momentos.
40. É responsabilidade da diretora fomentar a participação do conselho escolar.
41. A participação da APPF nas decisões relativas a movimentação financeira da unidade limita-se à validação, uma vez que quem sente a rotina e as necessidades da unidade são os profissionais e a direção da unidade.
42. A participação da APPF nas decisões relativas a movimentação financeira da unidade limita-se à validação, uma vez que os protocolos rígidos de gastos e prestação de contas abrem pouco espaço de decisão

#### Bloco V - GESTÃO DEMOCRÁTICA

Marque a alternativa que lhe parece mais adequada em relação ao princípio constitucional da gestão democrática (concordo plenamente, concordo parcialmente, discordo plenamente e discordo parcialmente)

43. Gestão democrática é um dispositivo legal que pressupõe a participação da comunidade educativa, por meio do colegiado (conselho) nas tomadas de decisão do CMEI.
44. A gestão democrática, muitas vezes impacta negativamente na qualidade do CMEI, uma vez que nem sempre a comunidade compreende as especificidades do trabalho e da organização no cotidiano da unidade de educação infantil.
45. A gestão democrática impacta diretamente na autonomia da diretora, e isto é um problema para a qualidade do CMEI.
46. A gestão democrática impacta diretamente na autoridade da diretora, e isto é desejável para a qualidade do CMEI.
47. A gestão democrática é um princípio fundamental para a educação pública.
48. A materialização da gestão democrática é diretamente impactada pelas demandas cotidianas.
49. A gestão democrática pressupõe a horizontalidade das relações no CMEI minimizando a hierarquização dos processos de gestão.
50. A gestão democrática tem melhores condições de desenvolvimento em comunidades mais politizadas.
51. O CMEI pode se tornar um agente de formação da comunidade em vistas aos processos de cidadania.
52. Gestão democrática pressupõe, necessariamente, que as escolhas serão tomadas coletivamente em razão da vontade da maioria.
53. A direção deverá se opor a decisões tomadas coletivamente sempre que representarem negação de direitos das crianças ou de qualquer membro da comunidade escolar.
54. A gestão democrática é um elemento importante para a qualidade do CMEI.
55. Marque, de acordo com a importância da gestão democrática no CMEI, a alternativa que lhe parece mais adequada (fundamental, muito importante, indiferente, pouco importante e sem importância).
  - Nos processos de tomada de decisão da gestão
  - Na relação da direção com as profissionais
  - Na relação da direção com familiares
  - Na relação da direção com a SME ou NRE
  - Na relação da direção com as crianças
  - Na definição da qualidade do CMEI
  - Na relação das professoras com as crianças
  - Na relação das professoras com as famílias
56. Marque os agentes, ações e documentos que, na sua opinião, relacionam-se à materialização da gestão democrática no CMEI. Marque quantas opções quiser.
  - Projeto político-pedagógico
  - Plano de ação
  - Profissionais da unidade
  - Gestão da unidade

- Conselho de CMEI
- APPF
- Currículo
- Famílias
- Assembleias da comunidade
- NRE e SME
- Planos Municipal, Estadual e Nacional de Educação
- Base Nacional Comum Curricular
- Crianças
- Programas de descentralização de recursos
- Contribuições financeiras voluntárias e doações
- Parcerias com instituições privadas
- Participação
- Comunicação
- Avaliação

#### Bloco VI - A QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL

57. Marque, de acordo com a importância dos agentes listados para a qualidade do CMEI, a alternativa que lhe parece mais adequada (fundamental, muito importante, indiferente, pouco importante e sem importância).
- Pedagoga de referência ou articuladora do NRE
  - Pedagoga do CMEI
  - Professoras do CMEI
  - Famílias
  - Conselho e APPF
  - Auxiliar administrativo/apoio pedagógico
  - Profissionais de limpeza e alimentação
  - Crianças
  - NRE e SME
  - Unidade de saúde
  - Instituições parceiras
  - Rede de Proteção
  - Diretor/diretora
58. Marque, de acordo com a importância dos fatores listados para a qualidade da instituição de educação infantil, a alternativa que lhe parece mais adequada (fundamental, muito importante, indiferente, pouco importante e sem importância).
- Prédios/estruturas bem conservadas
  - Diversidade de materiais pedagógicos e brinquedos
  - Conteúdos pré-definidos
  - Espaço externo amplo e organizado
  - Recursos financeiros disponíveis para investimento

- Relações horizontais entre todos os membros da comunidade educativa
  - Formação pedagógica
  - Participação da comunidade escolar no planejamento e execução de projetos
  - Relações horizontais entre a equipe da unidade e NRE ou SME
  - Hierarquia e disciplina
  - Transparência das ações da gestão diante da comunidade escolar
  - Acompanhamento, fiscalização e controle das ações da gestão
  - Autonomia do conselho escolar
  - Ações pedagógicas
  - Ações de atendimento e cuidado
  - Autonomia pedagógica
  - Estruturas físicas novas
  - Livros didáticos de qualidade para uso das crianças
59. Selecione os agentes que, na sua opinião, são responsáveis pela avaliação da qualidade da instituição de educação infantil.
- Diretor/diretora
  - Professoras
  - Famílias
  - Crianças
  - NRE e SME
  - Instituições parceiras
  - Pedagoga
  - Instituições/empresas terceirizadas de avaliação externa
60. Marque os agentes, ações e documentos que, na sua opinião, relacionam-se à qualidade do CMEI. Marque quantas opções quiser.
- Projeto político-pedagógico
  - Plano de ação
  - Profissionais da unidade
  - Gestão da unidade
  - Conselho de CMEI
  - APPF
  - Currículo
  - Famílias
  - Assembleias da comunidade
  - NRE e SME
  - Planos Municipal, Estadual e Nacional de Educação
  - Base Nacional Comum Curricular
  - Crianças
  - Programas de descentralização de recursos
  - Contribuições financeiras voluntárias e doações
  - Parcerias com instituições privadas
  - Participação
  - Comunicação

- Avaliação

61. Como você descreveria o principal objetivo do CMEI que você é diretor/diretora? (resposta aberta)

# APÊNDICE 2 – QUADRO DE SISTEMATIZAÇÃO DE RESPOSTAS

(PARTE 1/3)

NÚMERO DE ATRIBUIÇÃO	NÍVEL 1 - FASE SUBSTRUTURANTE										NÍVEL 2 - FASE SUBSTRUTURANTE E FUNDAMENTAL/PROTECTORIO																				NÍVEL 3 - FASE DE PROJETO DE FORMA INTEGRADA																																																																					
	1. IDENTIFICAR	2. COORDENAR	3. COORDENAR	4. COORDENAR	5. COORDENAR	6. COORDENAR	7. COORDENAR	8. COORDENAR	9. COORDENAR	10. COORDENAR	11. COORDENAR	12. COORDENAR	13. COORDENAR	14. COORDENAR	15. COORDENAR	16. COORDENAR	17. COORDENAR	18. COORDENAR	19. COORDENAR	20. COORDENAR	21. COORDENAR	22. COORDENAR	23. COORDENAR	24. COORDENAR	25. COORDENAR	26. COORDENAR	27. COORDENAR	28. COORDENAR	29. COORDENAR	30. COORDENAR	31. COORDENAR	32. COORDENAR	33. COORDENAR	34. COORDENAR	35. COORDENAR	36. COORDENAR	37. COORDENAR	38. COORDENAR	39. COORDENAR	40. COORDENAR	41. COORDENAR	42. COORDENAR	43. COORDENAR	44. COORDENAR	45. COORDENAR	46. COORDENAR	47. COORDENAR	48. COORDENAR	49. COORDENAR	50. COORDENAR	51. COORDENAR	52. COORDENAR	53. COORDENAR	54. COORDENAR	55. COORDENAR	56. COORDENAR	57. COORDENAR	58. COORDENAR	59. COORDENAR	60. COORDENAR	61. COORDENAR	62. COORDENAR	63. COORDENAR	64. COORDENAR	65. COORDENAR	66. COORDENAR	67. COORDENAR	68. COORDENAR	69. COORDENAR	70. COORDENAR	71. COORDENAR	72. COORDENAR	73. COORDENAR	74. COORDENAR	75. COORDENAR	76. COORDENAR	77. COORDENAR	78. COORDENAR	79. COORDENAR	80. COORDENAR	81. COORDENAR	82. COORDENAR	83. COORDENAR	84. COORDENAR	85. COORDENAR	86. COORDENAR	87. COORDENAR	88. COORDENAR	89. COORDENAR	90. COORDENAR	91. COORDENAR	92. COORDENAR	93. COORDENAR	94. COORDENAR	95. COORDENAR	96. COORDENAR	97. COORDENAR	98. COORDENAR	99. COORDENAR	100. COORDENAR
01	F 01 0001	F 01 0002	F 01 0003	F 01 0004	F 01 0005	F 01 0006	F 01 0007	F 01 0008	F 01 0009	F 01 0010	F 01 0011	F 01 0012	F 01 0013	F 01 0014	F 01 0015	F 01 0016	F 01 0017	F 01 0018	F 01 0019	F 01 0020	F 01 0021	F 01 0022	F 01 0023	F 01 0024	F 01 0025	F 01 0026	F 01 0027	F 01 0028	F 01 0029	F 01 0030	F 01 0031	F 01 0032	F 01 0033	F 01 0034	F 01 0035	F 01 0036	F 01 0037	F 01 0038	F 01 0039	F 01 0040	F 01 0041	F 01 0042	F 01 0043	F 01 0044	F 01 0045	F 01 0046	F 01 0047	F 01 0048	F 01 0049	F 01 0050	F 01 0051	F 01 0052	F 01 0053	F 01 0054	F 01 0055	F 01 0056	F 01 0057	F 01 0058	F 01 0059	F 01 0060	F 01 0061	F 01 0062	F 01 0063	F 01 0064	F 01 0065	F 01 0066	F 01 0067	F 01 0068	F 01 0069	F 01 0070	F 01 0071	F 01 0072	F 01 0073	F 01 0074	F 01 0075	F 01 0076	F 01 0077	F 01 0078	F 01 0079	F 01 0080	F 01 0081	F 01 0082	F 01 0083	F 01 0084	F 01 0085	F 01 0086	F 01 0087	F 01 0088	F 01 0089	F 01 0090	F 01 0091	F 01 0092	F 01 0093	F 01 0094	F 01 0095	F 01 0096	F 01 0097	F 01 0098	F 01 0099	F 01 0100







## APÊNDICE 3 – QUADRO DE RESPOSTAS COM PONTUAÇÃO: GESTÃO DEMOCRÁTICA E QUALIDADE

NÚMERO DE RESPOSTAS		NÚMERO DE RESPOSTAS		NÚMERO DE RESPOSTAS	
1		2		3	
44	63	104	46	37	62
13	30	57	38	68	34
98	12	71	18	50	105
113	25	9	29	97	9
272	106	55	93	61	114
71	74	8	116	83	112
118					



## **ANEXO 1 – ENTREVISTA ESCRITA COM DIRETORAS APOSENTADAS**

Olá! Meu nome é Natasha Carolina de Carvalho. Sou mestranda em educação pela UFPR na linha de Políticas Educacionais e estudo gestão democrática na educação infantil. Minha dissertação tem o foco nas diretoras de CMEI e por esta razão fez-se importante conhecer um pouco do histórico desta função na cidade de Curitiba. Agradeço se puder responder as perguntas abaixo. Caso não tenha conhecimento de todas as respostas, pode responder só as que souber, deixando as demais em branco. Caso tenha qualquer dúvida ou observação a me fazer, estou à disposição pelo celular ou email, como preferir.

Desde já agradeço imensamente sua colaboração para a realização deste trabalho.

.....

### **ENTREVISTADA “Y”**

Qual seu nome:

Qual seu ano de ingresso na PMC? 1988

Quando se aposentou? 2017

Em que carreira (ou carreiras) atuou? Em qual (ou quais) secretaria atuou? Quando iniciei as "creches" pertenciam a Secretária da Criança que foi extinta posteriormente. Passamos então para a Secretária da Educação. Meu concurso foi para administração de creche e atuei sempre como administradora e depois diretora ( só alteraram o nome do cargo) as atribuições eram de direção de equipamento. Até a incorporação de pedagogas éramos responsáveis pela parte administrativa e pedagógica com o apoio de técnicos centralizados no núcleo que preparavam as educadoras com relação a planejamento das atividades com as crianças

- Quantos concursos foram realizados de 1985 a 1994? Não sei dizer, não lembro.

- Primeiro houve concurso para administrador de creche e depois para assistente de desenvolvimento social. Quando passaram a ser designadas como diretoras (em que ano e/ou qual o contexto)?
- Como as diretoras concursadas eram encaminhadas pras unidades? (Qual diretora iria para qual unidade? Havia escolha ou a prefeitura que designava? Havia mudança de CMEI entre as diretoras ou permaneciam sempre na mesma unidade?)

As diretoras eram designadas pela Secretaria da Criança e permaneciam no cargo na mesma unidade, a menos que houvesse interesse da diretora ou algum motivo por parte da Secretaria para alterações. Eu atuei até a aposentadoria no mesmo CMEI.

- Como foram os primeiros processos de indicação? Quem indicava, quais eram os critérios, havia uma seleção? Havia requisito, como formação mínima?

A princípio a escolaridade solicitada para o concurso era o Ensino Médio e depois foi exigido formação superior na área da Educação.

- Você sabe em que período passaram a ser indicadas para a direção de CMEIs as profissionais do magistério?

Não recordo. Parece que foi em 2005 ou 2006.

- Espero que tenha sido útil. Abraço e sucesso.

### **ENTREVISTADA “X”**

- Qual seu nome:
- Qual seu ano de ingresso na PMC? 1985
- Quando se aposentou? 2011
- Em que carreira (ou carreiras) atuou? Em qual (ou quais) secretaria atuou?  
Administrador de Creche, Assistente de Desenvolvimento Social, Educador e Educador Social, através das sucessivas reformas que alteravam o nome. Porém, a função que exerci sempre foi a mesma, com exceção do período entre junho de 1987 a julho de 1988, quando ocupei um cargo de chefia na extinta Secretaria Municipal de

Desenvolvimento Social/Departamento de Atendimento Infantil/Coordenação de Creches oficiais

Quando fui admitida não havia secretarias, entrei no Departamento de Desenvolvimento Social, Diretoria de Atendimento Infantil

Em 1986 foi criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social-SMDS, que substituiu o DDS e as creches estavam então no Departamento de Atendimento Infantil

Na reforma administrativa, a SMDS deixou de existir e as creches passaram para a Secretaria Municipal da Criança SMCr. Departamento de Atendimento Infantil

A aprovação da LDBEN em 1996 fez com que o município mudasse a nomenclatura das creches para Centros Municipais de Desenvolvimento Social, os CMEIs

Em 2003 a SMCr foi extinta e os CMEIs passaram para a Secretaria Municipal da Educação, no Departamento de Educação Infantil

- Quantos concursos foram realizados de 1985 a 1994?

1985 foi o concurso que prestei. Em 1987 foi realizada uma seleção entre as então Babás, para assumirem a função de administrador de creche por contrato via CLT. Logo após um novo concurso público para os vários cargos foi realizado, do qual participei na elaboração da prova. Em 1988 houve aprovação da nova constituição e eleição do prefeito Jaime Lerner. Houve ainda um concurso para administrador de Creche e, em 1991 foi feita a reforma administrativa para o regime único (aprovado na Constituição de 1988). Nesta reforma, os administradores de creche passaram para a carreira de Assistente de Desenvolvimento Social (a qual incluía outras funções), as babás passaram a se chamar auxiliares de desenvolvimento social

- Primeiro houve concurso para administrador de creche e depois para assistente de desenvolvimento social. Quando passaram a ser designadas como diretoras (em que ano e/ou qual o contexto)?

O cargo/carreira de administrador de creche foi criado praticamente junto com as primeiras unidades. E assim foi mantido no plano de cargos e salários da gestão Mauricio Fruet, antes do concurso público de 1985. Logo em seguida foi estendida aos administradores de creche a Função Gratificada-FG, que é uma remuneração a

mais (paga a cargos de chefia), para quem estivesse exercendo o cargo efetivamente em creche, já que havia pessoas em desvio de função.

O Sindicato dos Administradores de Empresas fez uma representação junto à prefeitura, não sei precisar o ano, reclamando que o cargo de administrador seria privativo de quem fizesse o curso superior correspondente.

Assim, por diversas razões, a reforma administrativa de 1991 (Lei 7970) criou a carreira de Assistente de Desenvolvimento Social, bastante ampla, com a FG correspondente para direção de unidade. Dessa forma, quem estivesse na chefia de creche era chamado de Diretor.

- Como as diretoras concursadas eram encaminhadas pras unidades? (Qual diretora iria para qual unidade? Havia escolha ou a prefeitura que designava? Havia mudança de CMEI entre as diretoras ou permaneciam sempre na mesma unidade?)

Até determinado tempo, o funcionário de creche era admitido para preencher determinada vaga e lá permanecia. Só era transferido de unidade por uma medida administrativa ou algum acerto. Em 1986, com a expansão do número de unidades e vários pedidos de servidores que queriam trabalhar mais perto de casa, foi instituído o concurso de remoção. A partir daí, o funcionário, ao ser admitido, assumia uma vaga provisória, e só seria fixado através do concurso de remoção, dando a oportunidade para que os mais antigos fossem trabalhar mais perto de suas casas ou preferências. Esse procedimento continuava sendo adotado em 2011, quando me aposentei, para os professores, professores de educação infantil e pedagogos. Já os diretores, deixaram de figurar nos procedimentos de remoção logo após a reforma administrativa de 1991.

- Como foram os primeiros processos de indicação? Quem indicava, quais eram os critérios, havia uma seleção? Havia requisito, como formação mínima?

Até a edição do plano de cargos e salários de 1985, figurava a indicação, que ocorria por motivos políticos ou técnicos. Nesse último caso era comum os técnicos de creche do extinto DDS fazerem um procedimento que eles denominavam de “seleção de área” que consistia em testes e entrevistas divulgadas previamente, com moradores da área de abrangência da creche e selecionar os melhores perfis para as diversas funções.

A partir de 1985 o critério passou a ser concurso público para todas as funções, o que permanece, com exceção da direção/administração

Em 1987 houve a seleção, realizada entre as babás, pelo fato de o concurso anterior estar vencido e não haver autorização da câmara para realização de novo certame.

Na sequência, houve concursos até o início dos anos 90. Não sei precisar quantos concursos ocorreram.

Na segunda metade da década finda a validade do último concurso, ocorreram algumas indicações de profissionais do magistério/docentes, que estavam fora de sala de aula e na sequência, houve uma nova seleção, por núcleo regional, realizada pelos técnicos, para que os auxiliares de desenvolvimento social (que atuavam diretamente com as crianças, em sala) pudessem assumir a direção, tendo aí somado apenas o valor da gratificação de chefia. Esses procedimentos permaneceram até 2002, quando foi criada a lei 10.390, que extinguiu as carreiras de Assistente e Auxiliar de Desenvolvimento Social e instituiu a carreira de Atendimento à Infância e Adolescência, cargo de Educador. Nesse período a quantidade de funcionários que haviam sido contratados originalmente como administradores de creche e assistentes de desenvolvimento social era bem menor.

Com a passagem para a Secretaria da Educação, em 2003, os diretores de CMEIs passaram a ser indicados a partir de entrevistas com a cúpula da Secretaria e Departamento de Atendimento infantil, pelo que pude perceber, preferencialmente pedagogos, mas não apenas eles.

- Você sabe em que período passaram a ser indicadas para a direção de CMEIs as profissionais do magistério?

Conforme coloquei acima.