



A gestão democrática como elemento de qualidade na educação infantil: a percepção de diretoras de CMEI de Curitiba

Democratic management as an element of quality in early childhood education: the perception of CMEI directors in Curitiba

La gestión democrática como elemento de calidad en la educación infantil: la percepción de las directoras de CMEI en Curitiba

Natasha Carolina de Carvalho¹

Citação: CARVALHO, Natasha Carolina de. A gestão democrática como elemento de qualidade na educação infantil: a percepção de diretoras de CMEI de Curitiba. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 18, e92924. Abril de 2024.



<http://10.5380/jpe.v18i1.92924>

Resumo: A presente pesquisa teve como objetivo compreender a percepção das diretoras sobre a Gestão Democrática na Educação Infantil e qual importância atribuem a esse fator como elemento de qualidade educativa. O foco nas diretoras partiu da compreensão destas como personagens centrais, sendo sua ação e compreensão determinantes para a democratização das instituições. O estudo procurou observar a percepção da diretora sobre sua própria ação e, neste sentido, a análise dos mecanismos de gestão democrática, descritos pela legislação, importou tanto quanto a consciência das diretoras sobre suas ações. Para responder ao objetivo deste estudo, foi aplicado um questionário para as diretoras dos CMEI de Curitiba, no ano de 2021. O tratamento das informações levantadas exigiu a construção de um processo de análise que sintetizou todas as respostas em um único quadro, chamado de mosaico. O quadro contém todas as questões e todas as respostas coletadas, sintetizadas de acordo com cada resposta apresentada, mais inclinadas à percepção da gestão democrática ou mais voltadas a uma gestão tradicional ou hierárquica. A partir desta categorização, foi possível relacionar o quanto esta compreensão incide sobre a relação entre gestão democrática e qualidade. Conclui-se que as diretoras demonstram compreender o valor do princípio da gestão democrática para a construção de espaços educativos de qualidade. Portanto, a gestão democrática é vista como elemento importante para as instituições de qualidade.

¹Mestre em Educação. Doutoranda em Educação na Universidade Federal do Paraná. Curitiba, PR. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4201-8631>. E-mail: natashacarolinadecarvalho@gmail.com.

Palavras-chave: Gestão Democrática; Educação Infantil; Qualidade na educação; Políticas educacionais.

Abstract: The research aimed to comprehend directors' perceptions of Democratic Management in Early Childhood Education and the importance they attribute to this factor as a component of educational quality. The focus on directors stemmed from understanding them as central figures, with their actions and understanding being determinants for institutional democratization. The study observed the directors' perception of their own actions, and thus, the analysis of the democratic management mechanisms, as outlined by legislation, was as crucial as directors' awareness of their actions. To address the objective of this study, a questionnaire was administered to directors of "CMEI's" in Curitiba in 2021. The treatment of the gathered information necessitated of an analysis process that synthesized all responses in a single framework, referred to as a mosaic. This framework encompasses all questions and collected responses, synthesized based on each provided response, whether leaning towards perception of democratic management or towards a more traditional or hierarchical management approach. Through this categorization, it became possible to ascertain how much this understanding impacts the relationship between democratic management and quality. It is concluded that directors demonstrate an understanding of the value of democratic management principles for the establishment of quality educational environments. Thus, democratic management is considered an essential element for quality institutions.

Keywords: Democratic Management; Early Childhood Education; Quality in Education; Educational Policies.

Resumen: La siguiente investigación tuvo como objetivo comprender la percepción de los directores sobre la gestión democrática en la educación infantil y la importancia que le atribuyen a este factor como un elemento de calidad educativa. El enfoque en los directores parte de su papel como figuras centrales, con sus acciones y comprensión siendo determinantes en la democratización de las instituciones. El estudio observó la percepción de los directores sobre sus propias acciones, y, en este sentido, el análisis de los mecanismos de gestión democrática descritos por la legislación es tan importante como la conciencia de los directores sobre sus acciones. Para alcanzar los objetivos de este estudio, se aplicó un cuestionario a los directores de los "CMEI's" de Curitiba en 2021. El tratamiento de los datos recopilados requirió el desarrollo de un proceso de análisis que sintetizó todas las respuestas en un marco único, conocido como mosaico. Este marco engloba todas las preguntas y respuestas recopiladas, organizadas según si las respuestas se alinean más con una perspectiva de gestión democrática o con una perspectiva tradicional y jerárquica. A través de esta categorización, se pudo determinar en qué medida su comprensión impacta en la relación entre la gestión democrática y la calidad. El estudio concluye que los directores reconocen el valor del principio de gestión democrática en la creación de entornos educativos de alta calidad. En consecuencia, la gestión democrática se considera un elemento esencial para las instituciones de calidad.

Palabras clave: Gestión Democrática; Educación Infantil; Calidad en la Educación; Políticas Educativas.

Introdução

O presente trabalho procurou compreender a gestão das instituições de educação infantil de Curitiba, a partir da seguinte questão: Qual a percepção das diretoras² sobre a gestão democrática na educação infantil e qual importância atribuem a esse fator como elemento de qualidade educativa?

Nesse compêndio de uma pesquisa mais ampla (CARVALHO, 2021) procurou-se argumentar em defesa da gestão democrática como elemento primordial para a qualidade

²As 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 à totalidade de profissionais, independente do gênero), uma vez que, segundo a PNAD (2017), 83,6% das profissionais atuantes nas escolas brasileiras são mulheres.

das instituições de educação infantil. 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.

O foco na percepção das diretoras das escolas de educação infantil foi elemento central nesta pesquisa. Embora compreenda-se que a gestão não se dá somente no âmbito da ação da diretora (MONÇÃO, 2021; ALVES, 2016; BORGES; PANDINI-SIMEANO, 2019), marca-se a ação das diretoras como central e capaz de influenciar a ação dos demais agentes da comunidade escolar.

Para delinear o objeto, foi preciso considerar 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. Com base nessas considerações, partiu-se para a análise do perfil das diretoras e sua compreensão sobre gestão democrática e qualidade.

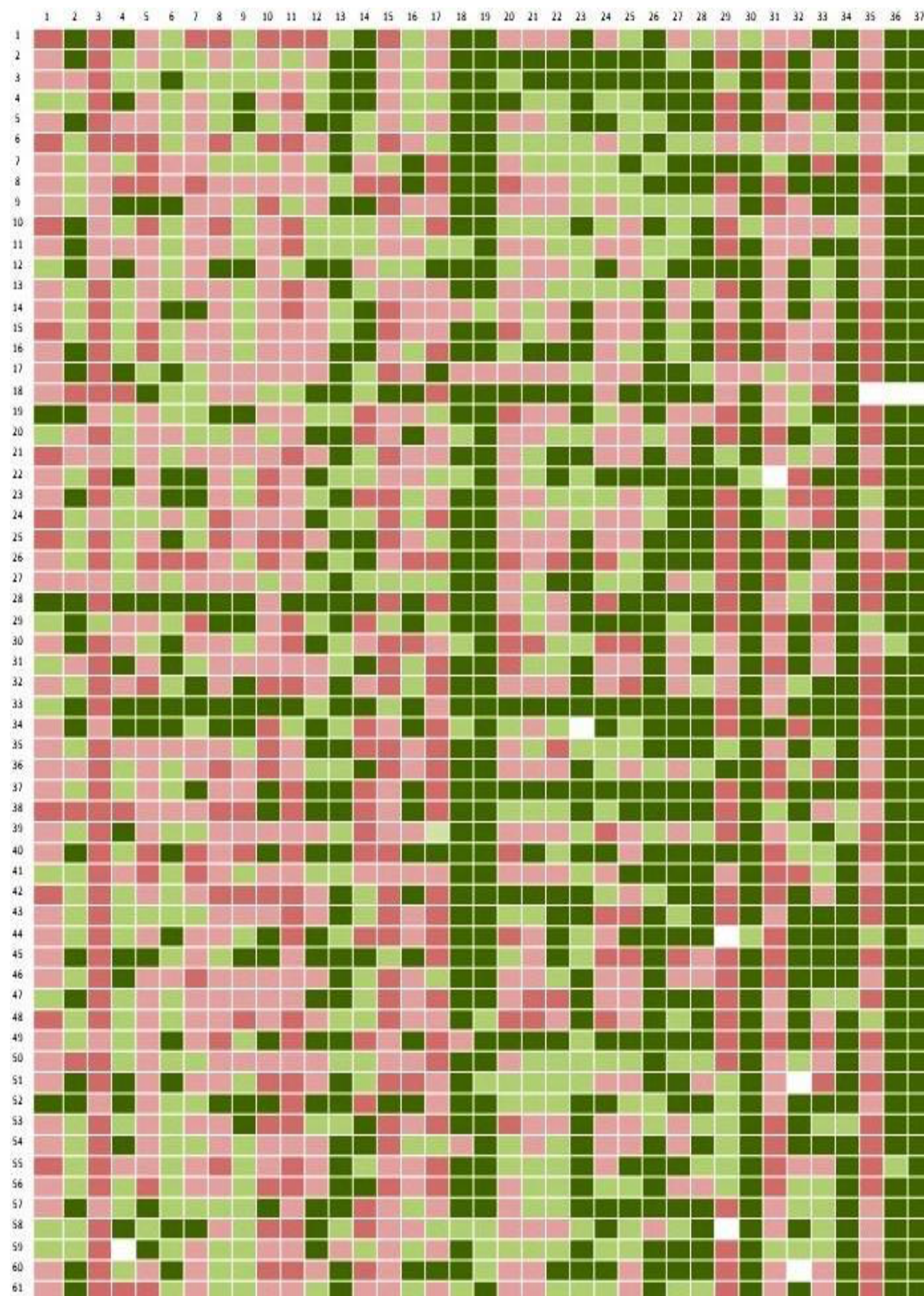
Construção e análise do instrumento de pesquisa

Perante a inexistência de uma base de dados que fornecesse e sintetizasse tais informações, esta 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, que obteve índice de resposta de 27%.

O questionário foi organizado em três blocos distintos: o primeiro acerca do perfil das diretoras, o segundo sobre a gestão democrática e o terceiro sobre a qualidade. 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, denominado de mosaico, identificado com cores, de acordo com o tipo de questão apresentada e de resposta de cada diretora.

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.

Figura 1 – Mosaico das respostas às questões de escolha e permanência na função de diretora, processos de tomada de decisão e gestão democrática



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

As linhas do quadro referem-se a cada caso, ou seja, a cada diretora, cujo total é 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 da cor vermelha, não se pode visualizar nenhuma linha com cor única. 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 ora soam mais polêmicas e têm resultado divergente entre as diretoras, ora soam mais óbvias, e ainda que apresentem um ou outro resultado divergente, tendem à mesma compreensão e alternativa de resposta.

Por certo, quando 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 da 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

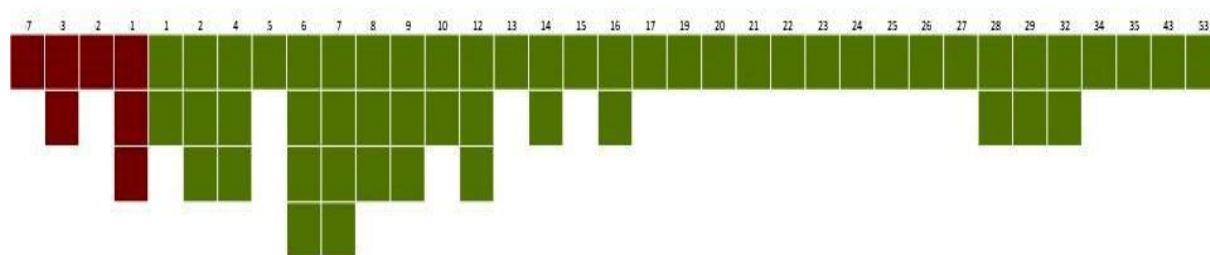
relacioná-las à forma como entendem a qualidade e descobrir, finalmente, se é possível estabelecer alguma correlação.

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.

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, apesar de nenhuma ter atingido o nível máximo.

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

Figura 2 – 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, que vão 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

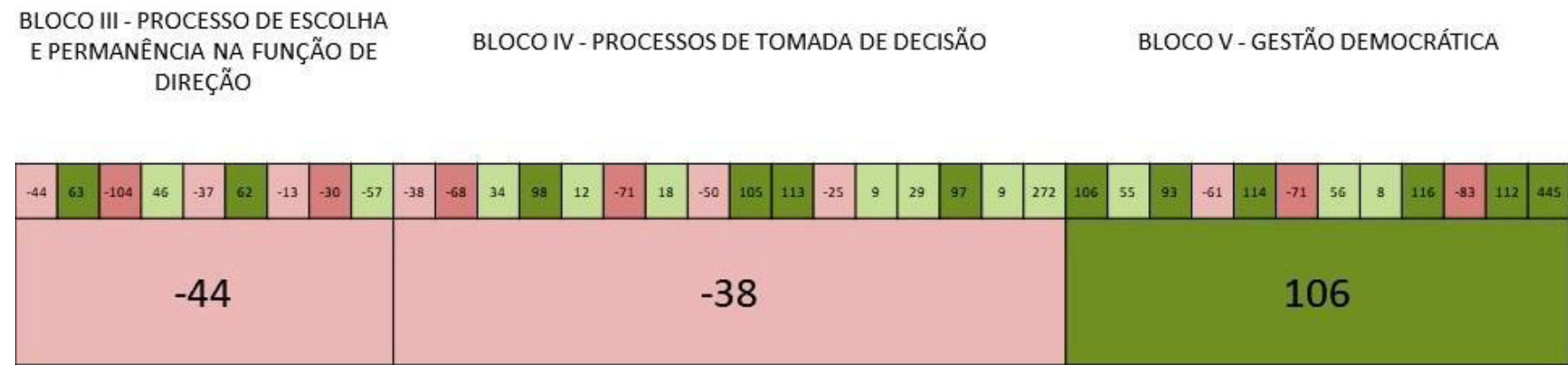
pontuação foi de |22| a |53|. Assim, é possível perceber que há maior concentração por pontuação nos dois primeiros quartis, com variação de 12 pontos. Nos dois últimos quartis, a variação chega a 23 pontos.

Se, por outra análise, fossem consideradas apenas as pontuações marcadas, seriam 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, isto é, com índices mais baixos em termos de tendências de gestão democrática em relação às 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 à 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 observado na figura abaixo:

Figura 3 – Tendência de resposta por bloco de questão



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A compreensão e concepção das diretoras de CMEI de Curitiba sobre gestão democrática e qualidade

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, p. 8) destaca a importância das dimensões contextuais nos processos de interpretação das políticas. Ele aponta quatro “dimensões contextuais” que influenciam a forma como cada indivíduo lê e interpreta a política: “contextos situados, culturas profissionais, contextos materiais e contextos externos”. Embora ele se refira muito mais à 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 foi o objetivo desta pesquisa. Ainda assim, não se pode descartar que as diretrizes da Secretaria Municipal da Educação de Curitiba (SME), que submetem as diretoras em relação ao seu trabalho, e a própria história da educação infantil da cidade poderiam caracterizar-se, em grande medida, como uma dimensão contextual importante, ainda que existam contextos que só poderiam ser localizados a partir de uma lente que cuidasse em levantar os dados de cada CMEI.

Sobre os processos de escolha e permanência para a função de direção

Um primeiro ponto a ser pensado acerca da percepção das diretoras sobre a gestão democrática é como estas, que são sujeitos diretos de atuação sobre a política de educação infantil na cidade de Curitiba, percebem o processo de escolha e permanência delas na função. Considera-se o modelo vigente até então, em que as diretoras eram indicadas pela gestão municipal e os critérios de escolha não eram publicizados.

Em relação ao 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. Quase o

mesmo percentual de diretoras concorda plenamente sobre esta 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 apresente 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 do que seja reconhecida pela comunidade educativa da escola como sua representação 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, haja vista que há competências específicas ao exercício da função que deverão ser dominadas previamente. Apenas uma diretora discordou desta afirmação, ainda que parcialmente.

Paro (2011, p. 39) afirma que os conhecimentos técnicos específicos exigidos das diretoras não são tão distantes dos já provados durante o concurso para professora. Segundo o autor:

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.

Mesmo que não seja 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 a 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. 216): “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”? Nesse contexto, a cultura organizacional, como define a autora, ou a cultura profissional, na definição de Ball (2016) transcende 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. Sendo assim, mesmo que a o conceito de gestão democrática seja elemento que permeia os documentos disciplinadores desta etapa na Rede Municipal de Ensino (RME), as práticas ainda se configuram em torno do mérito individual, tanto para o processo de escolha das diretoras, quanto para sua manutenção na função e, por consequência, para a garantia da qualidade educativa da escola.

Outro fator é 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).

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. No entanto, 15% das diretoras discordam que a participação da comunidade pode ser benéfica. Ainda que o número de respondentes que considera 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. O caráter político desta função não é considerado 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. Ainda que se suponha ser 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 percebida tem grande peso para a sua afirmação enquanto elemento importante na gestão e na cultura escolar.

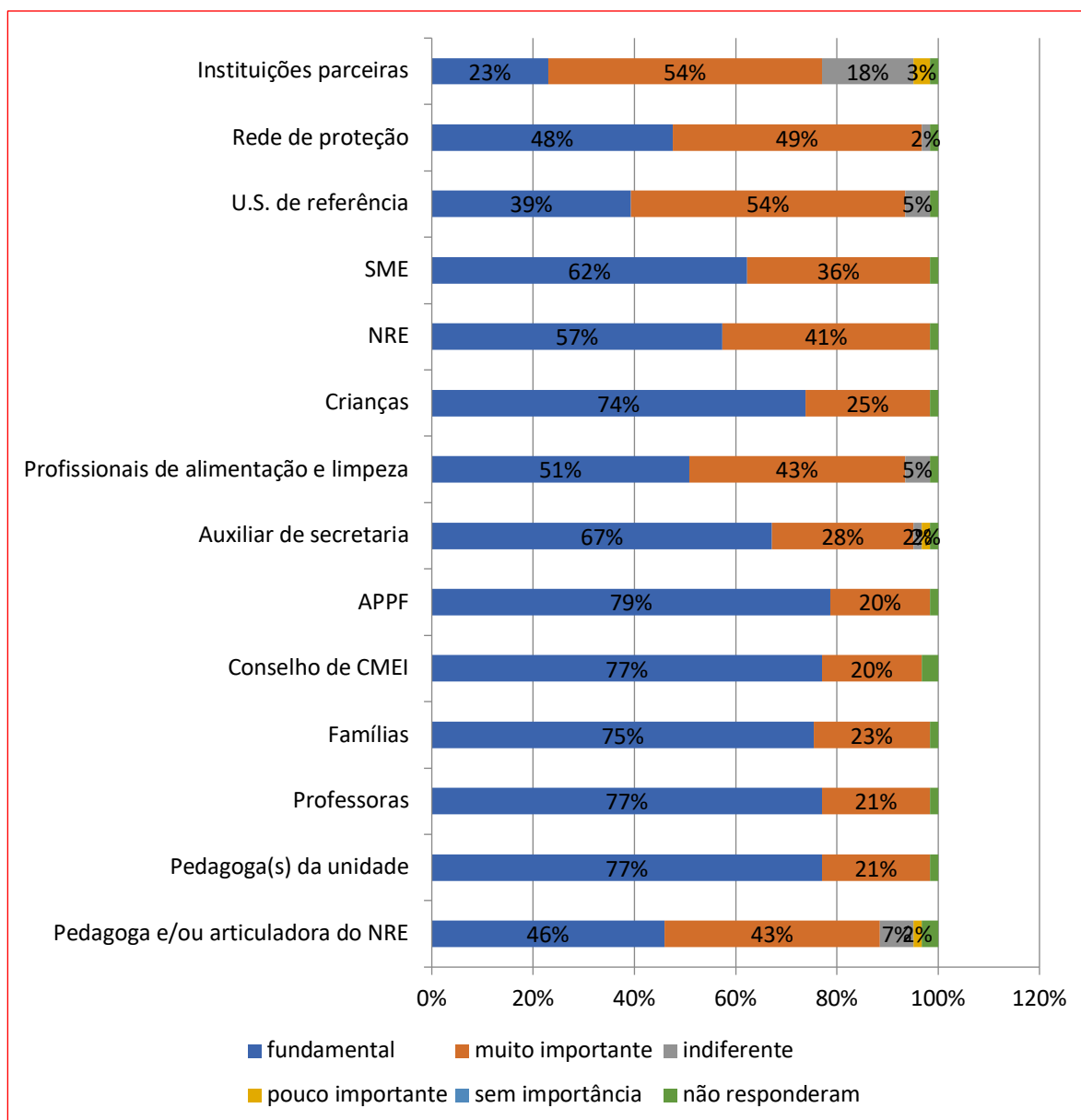
Quando olhado o regimento do CMEI, fica evidente que a gestão democrática não faz parte das atribuições da diretora, visto que o documento apresenta uma lista de responsabilidades técnico-burocráticas, mas não menciona a gestão democrática como uma das suas atribuições. “Essa visão racional/burocrática 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 para garantir a gestão democrática irá aparecer no regimento, por outro lado, somente entre as atribuições da pedagoga da unidade.

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

Quando consideradas suas percepções e posturas em relação aos processos de tomada de decisão, foi possível analisar quem as diretoras consideram como agentes 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. Além disso, foi possível analisar a percepção das diretoras diante da atuação dos órgãos colegiados, considerando o Conselho do CMEI e a Associação de Pais, Professores e Funcionários (APPF).

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

Gráfico 1 - A importância dos agentes nos processos de tomada de decisão



Fonte: Elaboração pela autora (2021).

Entre os 14 agentes listados nesta etapa, 8 deles estão no interior da escola: pedagoga, professoras, crianças, famílias, conselho, APPF, auxiliar de secretaria, profissionais de alimentação e limpeza. Os demais são agentes externos, sendo que as ações dos agentes relacionados ao Núcleo Regional de Educação (NRE) e à 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.

Bondioli e Savio (2013) destacam a importância da participação não somente como estratégia, ferramenta ou mecanismo para fortalecimento da gestão democrática. As pesquisadoras asseveram a participação como prática educativa democrática que deverá envolver 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). (p. 16).

Tomando emprestada esta ideia da proximidade de determinados agentes no centro do processo educativo, pode-se supor que este lugar – o centro do processo educativo – torna-se 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.

A participação será, portanto, relacionada não só a uma maior democratização da gestão, mas também ao aumento da qualidade das instituições ou, conforme já tratado, a gestão democrática, a democracia e a participação são elementos pares que determinam a qualidade da escola.

Apesar de ser 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 entendem 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.

Mesmo que as diretoras tenham considerado importante a participação de todos os agentes, em maior ou menor grau de acordo com sua proximidade ao centro do processo pedagógico, 77,5% das diretoras concordaram que há decisões que precisam ser tomadas unilateralmente por elas, afinal são elas as profissionais designadas pela SME para garantir a qualidade do CMEI, e 24,5% das diretoras discordaram desta afirmação. Embora 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 as decisões que não foram compartilhadas em razão da exigência de uma resposta imediata, elas, ainda assim, podem ser democráticas na medida em 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.

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 assumir, pessoalmente, a responsabilidade sobre o sucesso ou fracasso desses mesmos processos.

Bondioli e Savio (2013) afirmam que a participação é um aspecto importante para a 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 também devem ter centralidade nas decisões pedagógicas, pois trata-se de “abrir mão” de um poder específico dos constituintes do corpo técnico da escola. A participação social é fundamental ao universo escolar, não só como ambiente público e democrático, mas também sob o aspecto pedagógico.

Ainda neste aspecto, o conselho pode ser considerado efetivamente como um órgão de gestão, que toma decisões, participa, apoia, questiona e constrói a escola.

Notas sobre qualidade na educação infantil

Abordar a qualidade nesta pesquisa prescinde destacá-la à luz das especificidades da primeira etapa e abordá-la em sua relação direta com a gestão democrática. Neste percurso, a busca pela sua definição para a educação infantil constitui compreender o quanto este conceito difere-se nas demais etapas da educação básica. 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 de todo processo educativo.

Embora os índices de avaliação não sejam 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.

No Plano Nacional da Educação (PNE), as referências quanto à qualidade da educação apontam sistematicamente os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como elementos balizadores da qualidade da educação básica, embora tais índices não se apliquem a todas as etapas. O mesmo pode ser observado no Plano Municipal da Educação (PME) de Curitiba, que, tal 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 referentes 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, de 2006. O documento, composto por dois volumes busca subsidiar a avaliação institucional das escolas de educação infantil brasileiras tendo como princípio a autoavaliação.

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 também deve ser considerado 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.

Cabe afirmar que conceituar a qualidade, embora não preveja um resultado permanente, exige sempre a discussão dos agentes envolvidos por esta demanda: profissionais, familiares e agentes da sociedade civil organizada, ou seja, exige um processo democrático de participação.

Na esteira do documento nacional, Curitiba aprovou em 2009 o documento Parâmetros e Indicadores de Qualidade para os Centros Municipais de Educação Infantil. No processo de autoavaliação, cada CMEI, com a participação da comunidade educativa, avalia a condição local. Os resultados servem como base para a elaboração do Plano de Ação de cada CMEI na tentativa de transpor as fragilidades apontadas pela avaliação. O resultado da avaliação, apesar de público, não é usado para ranquear as instituições, premiá-las ou puni-las de acordo com os resultados revelados; ele constitui-se como um importante meio de publicizar as ações de cada instituição e envolver a comunidade educativa na gestão e na avaliação da qualidade.

Em âmbito nacional, a perspectiva de uma avaliação para a educação infantil foi sendo construída ao longo de vários anos, conforme descrevem Coutinho e Moro (2017). 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.

Outros movimentos foram depreendidos e em 2013 iniciou-se 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” (COUTINHO; MORO, 2017, p. 351). O enfoque era de uma avaliação de contexto, que olha a oferta e a qualidade a partir das próprias escolas, não sendo a avaliação de desenvolvimento das crianças um critério para ela. Contudo, o contexto político do país nos últimos anos tem retardado a implantação desta política.

Ademais, definir qualidade na educação infantil é subjetivo, pois tem como objeto o atendimento das crianças em função complementar à da família, em um processo indissociável de cuidar e de educar que não pode ser mensurado por indicadores externos ou por avaliação de desempenho das crianças.

Corrêa (2003) define a dificuldade em 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).

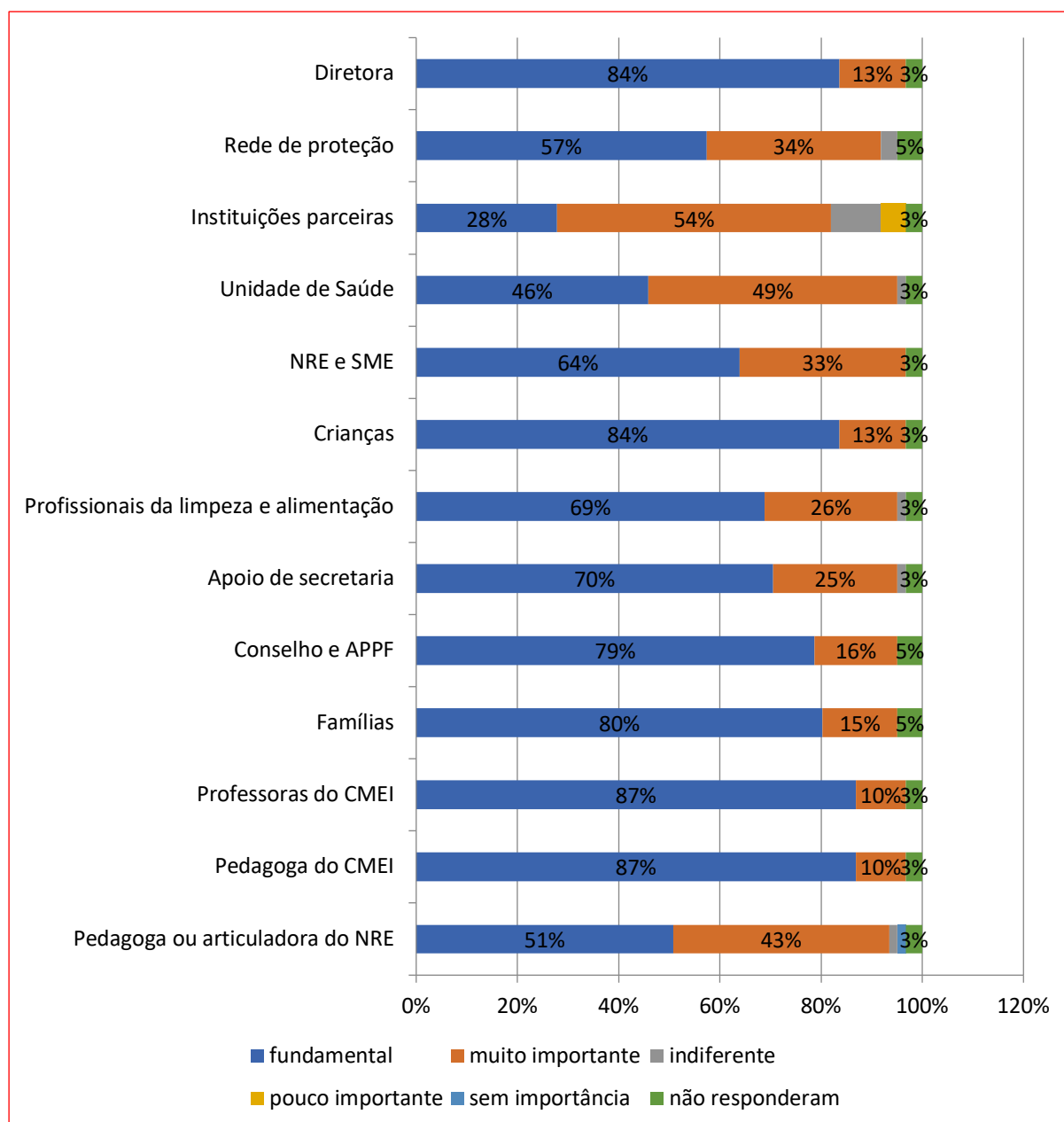
Desse modo, neste texto, compreende-se que a qualidade educacional depende de seu caráter democrático, tanto nas ações de gestão quanto nas formas de organização pedagógica e de avaliação. Assim, procurou-se localizar a percepção das diretoras sobre o quanto sua compreensão sobre a qualidade está relacionada com a gestão democrática.

A percepção das diretoras sobre participação, gestão democrática e qualidade

Diante da discussão sobre a qualidade na educação infantil, entende-se que a participação dos diversos agentes que habitam a escola deve ser refletida na qualidade desta escola. A pesquisa procurou, então, compreender a quais agentes as diretoras atribuem mais ou menos importância em relação à participação e à qualidade e em quais processos da escola.

Em um primeiro momento, as diretoras puderam definir como percebem a importância de cada agente para a qualidade do CMEI:

Gráfico 2 – A importância dos agentes para a qualidade do CMEI



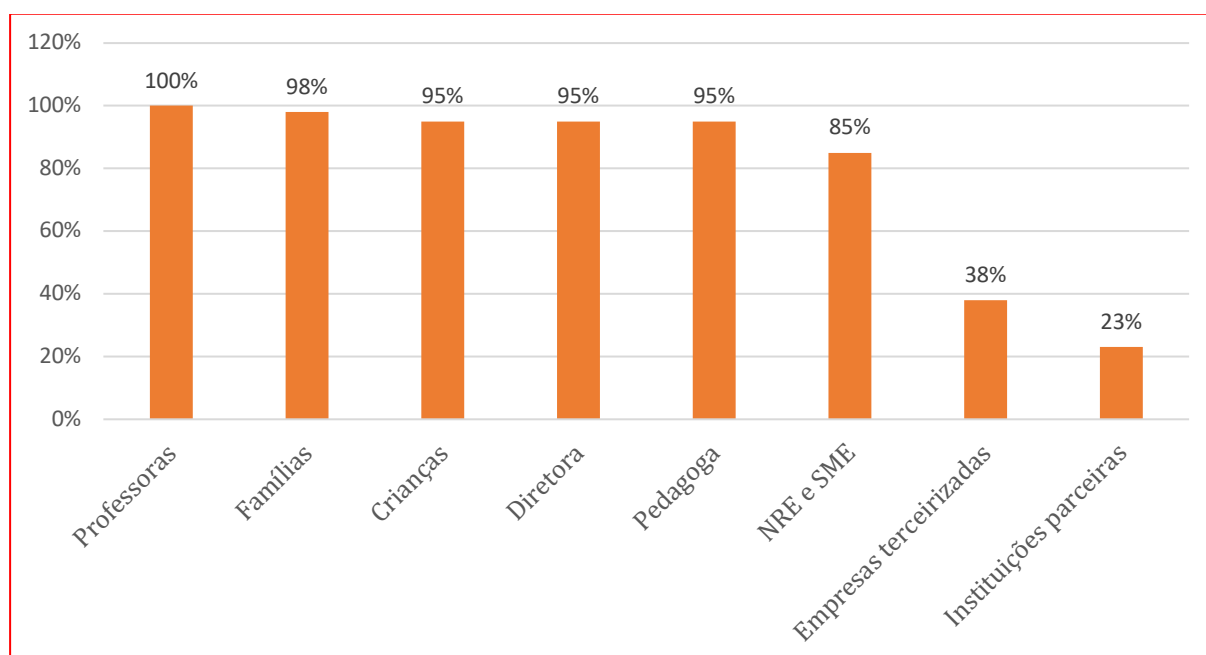
Fonte: Elaborado pela autora (2021).

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 das próprias diretoras.

Todavia, 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. Mesmo que os percentuais não sejam

significativamente diferentes, há mais diretoras que responsabilizam as famílias e as crianças por avaliar a qualidade que as que consideram esses agentes fundamentais para a construção da qualidade da escola. Dito de outra forma, a qualidade é compreendida pelas diretoras como um serviço prestado para famílias e crianças e não um conceito a ser construído conjuntamente entre profissionais e demais agentes da comunidade educativa.

Gráfico 3 – Agentes responsáveis pela avaliação da qualidade do CMEI



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

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 pelos profissionais do CMEI. Apesar de algumas escolas buscarem 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 os 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. Essa 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 como 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.(2007, p. 941)

Portanto, para além da influência dos fatores sociais para a qualidade da própria escola, é também responsabilidade da escola 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).

Segundo as diretoras, questões relacionadas à autonomia, à transparência e à horizontalidade das relações são majoritariamente fundamentais ou muito importantes para a qualidade do CMEI. Essas são ações relacionadas à 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 a disciplina, os conteúdos pré-definidos e os livros didáticos para uso das crianças. No entanto, 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 às questões de participação e horizontalidade, ou vão contra os documentos norteadores da educação infantil, orientados pela pedagogia participativa.

Nesse 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.

Considerações finais

Ainda que não se tenha definido no âmbito deste texto 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.

Assim sendo, 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, além de compreender que sua ação poderá ser determinante para garantir espaços de participação com profissionais, famílias, crianças e toda a comunidade, garantindo o exercício democrático em instituições de educação infantil de qualidade.

Referências

- ALVES, Nancy Nonato de Lima. Educação da Infância: o lugar da participação da família na instituição educativa. **RBPAE**. v. 32, n. 1, p. 267 - 285, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/60181/37746> . Acesso em 02/03/2024.
- BALL, Stephen John.; MAGUIRE, Meg.; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas**. Tradução de BRIDON, J. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.
- BONDIOLI, Anna.; SAVIO, Donatella. (Org.). **Participação e Qualidade em Educação da Infância** – Percurso de compartilhamento reflexivo em contextos educativos. Curitiba: Editora UFPR, 2013.
- BORGES, Rúbia.; PANDINI-SIMIANO, Luciane. Desafios da gestão na educação infantil: entre concepções e práticas gestoras. **Educação Unisinos**. v.23, n. 3, julho-setembro 2019. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/edunisinos/v23n3/2177-6210-edunisinos-23-03-544.pdf> . Acesso em 02/03/2024
- 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.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC/SEB, 2009b.

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 Acesso em: 15 jun.2021.

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. 2021. 229f. **Dissertação** (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

CORRÊA, Bianca Cristina. Considerações sobre qualidade na educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**. n. 119, p. 85-112, julho/2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/nNRQtddBr3396VMvzsrgbC/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 02 de fev. 2023.

COUTINHO, Ângela . Scalabrin.; MORO, Catarina. 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. Disponível em: <file:///C:/Users/Fabio/Downloads/katiagostinho,+14+-+Educa%C3%83%C2%A7%C3%83%C2%A3o+infantil+no+cen%C3%83%C2%A1rio+brasileiro+p%C3%83%C2%B3s+golpe+parlamentar.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2023.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Parâmetros e Indicadores de Qualidade para os Centros Municipais de Educação Infantil**. 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.** Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/w6QjW7pMDpzLrfRD5ZRkMWr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02 fev. 2023.

MONÇÃO, Maria Aparecida Guedes **Gestão na Educação Infantil: cenários do cotidiano**. São Paulo: Edições Loyola, 2021.

PARO, Vitor Henrique. Escolha e formação do diretor escolar. **Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional**. Curitiba, v. 6, n. 14, p. 36-50, set./dez. 2011. ISSN1980-9700. Disponível em: <https://www.vitorparo.com.br/wp-content/uploads/2019/10/Escolha-e-formacao-de-diretores.pdf>. Acesso em: 02 de fev. 2023.

SILVA, Joyce Mary Adam de Paula e. A construção da identidade de diretores: discurso oficial e prática. **Educação em revista**. v.27, n. 03. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/Z4d3fFNdJTHCmGXCZDTdGYD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02 de fev. 2023.

CARVALHO, Natasha Carolina de. A gestão democrática como elemento de qualidade na educação infantil: a percepção de diretoras de CMEI de Curitiba

Aprovado em Fevereiro de 2024

Publicado em Abril de 2024
