

GESTÃO NO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: QUADROS FUNCIONAIS, LIDERANÇAS E ARTICULAÇÕES

MANAGEMENT IN THE DEVELOPMENT OF EARLY CHILDHOOD EDUCATION: FUNCTIONAL STAFF, LEADERSHIP AND ARTICULATIONS

Valdete Côco

Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7335579662236147>

E-mail: valdetecoco@hotmail.com

Marcela Lemos Leal Reis

Mestra em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9163904669506983>

E-mail: marcelallealr@gmail.com

Resumo: Na pauta do desenvolvimento da Educação Infantil (EI), aborda-se a gestão, considerando a dialogia entre as equipes das secretarias municipais de educação e das instituições que atendem as crianças, de modo a focalizar a composição dos quadros funcionais. Na conexão entre ações de pesquisa e de formação, exploram-se dados referentes à EI, de 55 municípios capixabas. Com pressupostos teórico-metodológicos bakhtinianos, aponta-se para uma dialogia intensa, envolvendo questões ligadas ao provimento dos quadros funcionais e à organização do trabalho educativo, como expressão da emergência dos muitos – e diversos – dizeres que instam comprometimentos com a EI. Com isso, é possível incluir, na configuração do atendimento na EI, esforços organizativos referentes aos processos de gestão, notadamente, na composição de quadros funcionais. Nesse âmbito, ainda que se evidencie reivindicações de várias ordens, está se construindo "com diferentes (até mesmo, contrastantes) abordagens e formas de conceber o papel da EI" um percurso de fortalecimento da mediação pedagógica, dos vínculos entre as equipes e do reconhecimento do direito à educação das crianças e suas famílias.

Palavras-chave: Educação Infantil. Quadros funcionais. Gestão educacional. Equipes gestoras. Gestão institucional.

Abstract: The agenda for Early Childhood Education (ECE) development addresses management, considering the dialogue between teams at municipal education departments and institutions serving children, focusing on staff composition. Connecting research and training initiatives, the study explores data on ECE from 55 municipalities in Espírito Santo. Using Bakhtinian theoretical and methodological assumptions, the study points to an intense dialogue involving issues related to staffing and the organization of educational work, reflecting the emergence of the many – and diverse – statements that urge commitment to ECE. This allows for the inclusion, in the configuration of ECE services, of organizational efforts related to management processes, notably staff composition. In this context, although demands of various kinds are evident, a path is being constructed – with different (even contrasting) approaches and ways of conceiving the role of ECE – to strengthen pedagogical mediation, links between teams and recognition of the right to education of children and their families.

Keywords: Early Childhood Education. Staff. Educational management. Management teams. Institutional management.

Introdução

Na afirmação do direito à educação, especialmente, em vinculação à primeira infância, neste ensaio abordamos o desenvolvimento da educação infantil (EI), com atenção aos processos de gestão. Nessa atenção, observando o escopo do dossiê, consideramos a dialogia entre as equipes responsáveis pela EI das secretarias municipais de educação e das instituições, no contexto de construção de pertencimento da primeira etapa da educação básica aos sistemas de ensino (Brasil, 1996). Nessa direção, focalizamos a composição dos quadros funcionais, a partir de vivências situadas no contexto do Espírito Santo (ES).

Nossa participação nessas vivências decorre de interlocuções entre ações de pesquisa e de formação, ancoradas na parceria entre o Grupo de Pesquisa Formação e Atuação de Educadores (Grufae) e o Fórum Permanente de Educação Infantil do Espírito Santo (Fopeies). A partir dessas ações, dos vários componentes e indicadores, que instam os diálogos dirigidos à pauta do desenvolvimento da EI, atentamos para a dialogia entre lideranças que, dados seus posicionamentos nos quadros funcionais, são acionadas mais diretamente nos processos de gestão, no propósito de (re)compor articulações implicadas com o acesso e a qualificação do trabalho educativo com as crianças pequenas (Brasil, 2024).

Nesse intuito, cabe explicar que, a partir do referencial do círculo bakhtiniano¹, o eixo da dialogia visa tanto a sustentar parcerias de interlocuções quanto a posicionar as focalizações temáticas, no movimento (intenso e, não raro, tensionado e tencionado) de diálogos. Com isso, no escopo aqui focalizado, atinamos para cargos, funções, responsabilidades, atividades, interações e autorias vinculadas ao trabalho docente (na gestão), sem propor isolamentos ou protagonismos superiores. Desse modo, realçamos a importância da "não solidão sonora" (Bakhtin, 2011, p. 156), notadamente, nas lutas em defesa da gestão democrática, sobretudo, nos enfrentamentos às imposições de silenciamentos e processos de fazer calar, típicos das hierarquias vigentes. Em síntese, sem minimizar as clivagens, nas pautas que tomamos parte, reconhecemos o papel ativo das (diversas e distintas) vozes sociais, os esforços por gerar sinergias de ação e as (im)possibilidades de indagar sugestões de monologismos (Côco; Mello; Côco, Silva; 2023).

Então, na observação da complexidade da vida coletiva, marcada (cada vez mais intensamente) por processos de desigualdades, para focalizar a composição dos quadros funcionais ligados às funções de gestão nas secretarias municipais de educação e nas instituições de EI, organizamos esse ensaio em dois tópicos, acrescidos desta introdução das considerações finais. No tópico que segue, sintetizamos a ancoragem teórico-metodológica, abarcando pertencimentos, interlocuções, procedimentos e conceitual associado. A partir desses elos, avançamos para as reflexões relativas à composição das equipes gestoras na EI, no contexto do ES. Com isso, assinalamos vários intervenientes na composição da uma dialogia articuladora do trabalho entre as equipes que, por sua vez, implicam o desenvolvimento profissional docente e, então, também o fortalecimento institucional.

Movimentos teórico-metodológicos na pauta do desenvolvimento da educação infantil

Conforme assinalamos, no bojo da pauta do desenvolvimento da EI, abordamos a gestão, considerando a dialogia entre as equipes das secretarias municipais de educação e das instituições que atendem as crianças, de modo a focalizar a composição dos quadros funcionais. Este recorte integra interlocuções entre ações de pesquisa e de formação, ancoradas em parcerias situadas no contexto do ES, em especial, entre o Grufae e o Fopeies.

Detalhando essa parceria, informamos que, a partir das nossas iniciativas de pesquisa, fomos

¹ Refere-se ao grupo "composto por Mikhail Bakhtin (1895-1975), Matjev Isaevch Kagan (1889-1937), Pavel Nikolaevich Medvedev (1891-1938), Lev Vasilevich Pumpjanskij (1891-1940), Ivan Ivanovitch Solletinskij (1902-1944), Valentin Nikolaevich Voloshinov (1895-1936) e outros", que trabalhou (durantes os anos 1920-1930), na abordagem da natureza social, dialógica e historicamente situada da linguagem.

convidados a contribuir em ação de formação, vinculada à tarefa de mobilização social em defesa da EI. Mais especificamente, fomos solicitados a desenvolver encontro de formação (integrado a reunião plenária), intitulado "Educação Infantil no ES: diálogos com os municípios".

Para dar conta dessa incumbência, articulamos as pesquisas em curso² e os acúmulos do grupo³, na direção de mobilizar conjuntamente a produção de dados que sustentassem os diálogos. Para isso, desenvolvemos um questionário, que foi respondido (em formulário impresso ou de forma online, conforme as condições dos respondentes) por participantes do Fopeies, vinculados aos municípios, sob a organização de membros que, simultaneamente, integram o colegiado do Fopeies e o Grufae. Com a dialogia encaminhada a partir desses procedimentos e instrumentos, apuramos questionários referentes a EI de 55 municípios⁴ e de uma instituição federal, reunindo eixos conexos ao atendimento, à organização, à gestão e à formação de profissionais. A partir do trabalho de organização, exploração e análise das informações, desenvolvemos o encontro de formação⁵ que, nos diálogos, permitiu instar novos dados e reflexões.

Do conjunto dessas vivências de pesquisa e formação, selecionamos reflexões situadas na pauta da gestão, optando pelo ensaio com vistas a assinalar que *damos a ver*, do nosso *lugar situado*, um pouco das reflexões, em meio às muitas vozes que, nas vivências nas secretarias, nas instituições e na participação no Fopeies, informam sobre a EI no contexto capixaba. Privilegiamos indicadores da ordem qualitativa, entendendo que as múltiplas "e distintas" realidades compõem a dialogia da pauta, ainda que a articulação com indicadores quantitativos possa informar graus distintos de adesão a determinados aspectos, questões ou encaminhamentos.

Assim, tomar a pauta da gestão, situada no campo da EI pública, ainda que focalizando um contexto local (no nosso caso, um conjunto de municípios de um estado), implica em se conectar com uma base legal de afirmação da educação das crianças pequenas, sobretudo, a Constituição Federal (Brasil, 1998), que estabelece a garantia educacional de atendimento às crianças de até 5 anos e 11 meses em Creche e Pré-escola; e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996), que estabelece a EI como primeira etapa da Educação Básica. Ao posicionar a EI como direito fundamental da criança e dever do Estado, atribuindo aos municípios a responsabilidade pela oferta de creches e pré-escolas, com apoio técnico e financeiro da União e dos Estados, esses marcos legais impulsionaram a organização das redes de atendimento municipais, na vinculação com os sistemas de ensino. Com isso, assinalamos a composição de uma lógica de construção de pertencimento da EI aos sistemas de ensino (vinda dos setores de assistência social), requerendo compor seus mecanismos de gestão, notadamente, com implicações conexas às metas estabelecidas (Brasil, 2014) e à qualificação desse campo (Brasil, 2024).

Na processualidade desse pertencimento, marcado por lutas pela expansão e por reivindicações por ampliar investimentos (Côco, 2025), temos como objetivo compreender a composição dos quadros funcionais ligados às equipes das secretarias e das instituições, considerando uma dialogia situada no desenvolvimento da EI. Nesse propósito, afirmamos que a gestão das instituições públicas de EI se constitui em movimentos de interlocuções, que abarcam dimensões internas e externas, notadamente, com as demais instâncias dos sistemas educacionais. Ainda que expressem particularidades (por circunscrever o tópico da gestão, situado na EI), esses movimentos de interlocuções não podem ser apartados da conjuntura social.

Nessa perspectiva, trabalhamos com uma noção ampliada de política pública (Lotta, 2019; Bichir, 2020), para observar as políticas educacionais como instrumentos destinados à produção de efeitos específicos (geralmente expressos nas metas dos planos educacionais) e, para tal, guardam vinculações a determinados projetos, acionados (seja em adesão, composição ou contraposição)

2 Nessa articulação, destacamos a pesquisa "Formação de professores e educação infantil: perspectivas profissionais" (2021-2026), em especial, o subprojeto "Quadros Funcionais na EI do Espírito Santo" (2024-2027), selecionado no Edital da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES) nº 22/2023.

3 Considerando o escopo deste texto, destacamos os acúmulos ligados à tematização dos processos de gestão (Ferreira; Côco, 2011; Côco, 2014; Reis, 2015; Côco; Reis; Oliveira, 2017; Galdino; Côco, 2018; Reis; Côco, 2019; Vieira; Côco, 2022; Côco; Mello; Côco, Silva; 2023).

4 Lembramos que o ES reúne 78 municípios. Cabe explicar também que, na dialogia referente a EI nos 55 municípios, nem sempre conseguimos totalizar as informações, uma vez que os respondentes poderiam optar por não informar sobre determinado tópico (nenhuma questão tinha caráter de obrigatoriedade de resposta).

5 Do coletivo responsável pelo encontro de formação, duas pessoas integram a autoria desse texto.

por diversos atores, em processos complexos e, geralmente, assimétricos, de participação. Daí, cabe não desmerecer intervenientes decorrentes dos projetos e ideias em disputas, da multiplicidade de vozes, das diferentes formas de atuação e dos distintos graus de intervenções na gestão e desenvolvimento das políticas públicas educacionais.

No quadro dos desafios emergentes, cabe também não desmerecer as problematizações que apontam para um esgarçamento do conceito de liderança, em função da observação de líderes que usam instâncias estatais na imposição de imperativos que, na aderência às novas dinâmicas do capitalismo "de intensificação das desigualdades (Dardot, Laval, 2016) – se dirigem à *eliminação* do contraditório, no horizonte do poder de controle, inclusive da democracia. Por outro lado, na ênfase do papel das articulações em direção à reunião de forças ! lembrando os referenciais bakhtinianos, na perspectiva de agregar apoio coral, ou seja, não vivenciar a solidão sonora ⁶ emerge a atenção para importância dos processos de influência, sobretudo aqueles gerados por líderes. No quadro dessas discussões, no âmbito da educação, ganha destaque a atenção para os impactos da liderança, sobretudo nos resultados de aprendizagem dos estudantes. De todo modo, reflexões críticas vão asseverar que cumpre não invisibilizar a multiplicidade de fatores (internos e externos à escola) que incidem na qualidade da educação e do ensino e, tampouco, advogar a abordagem da liderança educacional como uma panaceia para a eficácia escolar, em meio a constatação de que "[...] a liderança permanece sendo questão de natureza estratégica na esfera das organizações" (Vieira;Vidal, 2019, p. 23).

Nas distintas apropriações dos processos participativos nas negociações sociais, com o referencial do círculo bakhtiniano, apontamos (com esperança)⁶ para a consideração de que uma última palavra nunca está dada (Bakhtin, 2011). Assim, fomentamos (também com este ensaio) a continuidade dos dizeres, no bojo do entendimento do mundo como acontecimento. Na dialogia com os desafios de nosso tempo, reafirmamos os acúmulos do campo educacional no que concerne a defesa da gestão democrática, entendida como:

Processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do "jogo" democrático e, consequentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (Dourado, 2003, p. 79).

Ao articular essas assertivas com as especificidades da EI, buscamos compor a noção de liderança com investimentos por gerar processos de gestão implicados com os direitos das crianças pequenas e de suas famílias, conectados com os enfrentamentos das desigualdades. Sabemos, não se trata de uma ancoragem que aponta para soluções mágicas "por vezes, prometidas em propostas de terceirização da gestão das instituições ou em *pacotes* de formação, típicos de processos de privatização e mercantilização da educação (Côco; Mello, 2023)", mas para a atenção à reponsabilidade participativa, na dialogia da vida comum (Bakhtin, 2020), implicando o reconhecimento, de modo interfaceado, de avanços, desafios, retrocessos e, sobretudo, perspectivas (Côco; Mello; Côco, Silva; 2023).

Nessa dialogia, ainda que não seja possível sintetizar uma revisão de literatura nos limites deste ensaio, cabe reconhecer os muitos já ditos (que podem ser acionados na movimentação das reflexões), num quadro de que, no pertencimento da EI aos sistemas de ensino, em termos de gestão educacional, "[...] essa integração é multidimensional e abrange processos de natureza jurídica, administrativa, financeira, cultural e pedagógica" (Coelho; Macário, 2020, p. 942). Reconhecendo abrangências e interfaces e, sobretudo, movimentos de ação, passamos ao tópico destinado à focalização temática, relativa à composição dos quadros funcionais das equipes de secretaria e das instituições, com vistas a fomentar a continuidade dos dizeres, na pauta da gestão na EI.

⁶ Enfatizamos que a menção à esperança está ligada ao sentido proposto por Paulo Freire, que convoca à ação e à transformação. O esperar, proposto pelo autor, reconhece as dificuldades sem se deixar paralisar, convidando à luta coletiva na direção de um futuro melhor, ou seja, trata-se de uma esperança crítica (Freire, 1992).

Na gestão da educação infantil, as equipes das secretarias e das instituições

Com o referencial bakhtiniano, lembramos a importância do contexto para compreensão dos fenômenos. Nesse sentido avançamos no tema das equipes de gestão, reiterando que se trata de um trabalho situado localmente. Daí, começamos por situar indicadores da EI no ES, recortando a meta 01 do PNE. No contexto das conquistas e dos desafios expressos nesses indicadores, em seguida, focalizamos a composição das equipes gestoras. Nessa composição, exploramos dois componentes – relativos à organização do trabalho educativo (em função da idade de ingresso das crianças e da jornada oferecida) e da produção de documentos –, presentes na dialogia articuladora do trabalho que, por sua vez, implica o desenvolvimento profissional docente e, com isso, o fortalecimento institucional.

Nesse intento, para situar os indicadores da EI, recortamos a meta 01 do PNE, com vistas a informar a sequencial de dados de acompanhamento, referentes à cobertura de atendimento na pré-escola, que expressa para o Brasil 93,92%, região sudeste 95,45% e ES 95,67%. Já na creche os indicadores são, para o Brasil 40,11%, região sudeste 46,74% e ES 35,55% (Demura, 2024). Análises desses indicadores apontam para conquistas, ainda que incipientes frente às metas estabelecidas para a pré-escola (de universalizar até 2016) e a creche (de atender, no mínimo, 50% até o final da vigência do PNE) (Côco, 2025). No quadro de vinculação da EI com as redes municipais, dada a distribuição das responsabilidades entre os entes federados na legislação nacional, também no ES a oferta da EI pública é, notadamente, de responsabilidade dos municípios. Os indicadores de oferta apontam para uma presença significativa da EI na paisagem social local, ainda que guarde nuances em cada realidade municipal. De todo modo, nos muitos desafios que ainda se impõem, esses indicadores apontam para a demanda por uma gestão municipal comprometida com a primeira etapa da Educação Básica e articulada com os demais entes federados.

Nesse compromisso, na nossa dialogia formativa, ao abordar a organização dos sistemas de ensino municipais, interagimos com ações de gestão situadas em sistemas próprios (18), em sistemas vinculados ao sistema estadual (36) e em Colégio de Aplicação Federal (01). Em sistemas próprios, na observância dos requisitos normativos, os municípios assumem diretamente a responsabilidade pela educação local, o que pode conferir agilidade na tomada de decisões, encaminhar ações de controle mais próximas e fortalecer a responsabilidade por responder (no desenvolvimento de caminhos singulares) às necessidades de sua população. Nos municípios vinculados ao sistema estadual, embora possam instituir Conselhos Municipais de Educação, observa-se uma dependência maior das normativas e diretrizes estaduais. De todo modo, cumpre não desconsiderar a diversidade das condições municipais, de modo a observar que o desenvolvimento da EI também guarda vinculações com as capacidades de investimentos locais, geralmente, negociadas num contexto cultural em que precisamos problematizar o lugar comum (de desprestígio) das infâncias (Gusmão, 2003).

Nesses investimentos, focalizamos a composição das equipes gestoras, realçando seu papel estratégico. Nossa dialogia com as pessoas no encontro de formação, mediada pelos dados do questionário, integrou tematizações sobre responsabilidades por organizar, planejar, acompanhar e avaliar as políticas públicas voltadas ao atendimento das crianças, articulando diferentes setores e, em face das necessidades, promovendo formação continuada dos profissionais.

Na atenção a esses encargos, observamos que a EI ganha presença na composição das equipes gestoras nas Secretarias Municipais de Educação (49), variando de um a oito integrantes – com destaques para um (19) e dois integrantes (15) –, na responsabilização mais direta pela primeira etapa da educação básica. Para o provimento, geralmente, a composição das equipes gestoras da secretaria se efetiva por meio de convites da gestão municipal, a profissionais que, originalmente, ingressaram na rede por concurso público e ou contratação. Para definição do quantitativo, em cada localidade, geralmente, é possível observar a combinação entre a abrangência da oferta e as particularidades dos projetos de apoio às instituições.

O provimento por meio de convites permite explorar várias nuances na dialogia sobre o trabalho, abarcando possibilidades de agregar experiências de gestão (por profissionais, de

outras funções, como por exemplo, professores), análises referentes à hierarquias, fragilidades na organicidade institucional, etc. No caso de não se contar com profissionais exclusivos para a EI, cabe incluir a observação de uma movimentação (de alguns contextos municipais) bem recente, de reclassificação das instituições "de Centros ou Unidades de EI para Escolas/Unidades de Educação Básica" implicando reorganização na dinâmica de trabalho das equipes gestoras. Essa movimentação, ainda que possa expressar propósitos de integração da EI à educação básica, acaba por apagar, da nomeação das instituições e da identificação das equipes, a especificidade da EI.

Nas várias questões implicadas com o provimento dos quadros funcionais, comportando dizeres e contra palavras, importante lembrar as lutas por vencer as fragilidades na gestão da EI, na direção de garantir condições de trabalho que favoreçam o desenvolvimento de planejamento estratégico, acompanhamento de ações e, sobretudo, apoio às instituições. O fortalecimento das equipes gestoras constitui as condições estruturantes, na qualificação do direito à educação das crianças pequenas. Nessa direção, o trabalho das equipes de gestão das secretarias se efetiva na parceria com as instituições, com realce para a dialogia com suas equipes técnico-pedagógicas. Geralmente, no cenário local, na composição dessas equipes, as instituições de EI contam com os cargos de diretor e de pedagogo.

Os pedagogos "que podem estar presentes na totalidade (40), na maioria (09) e em algumas (3) das instituições de uma determinada rede" geralmente possuem ingresso por concurso público ou contratação, com destaques para jornadas de trabalho de 25 ou 40h. O trabalho dos pedagogos se efetiva, na dinâmica da gestão institucional, em interface com as atribuições dos diretores. O diretor compõe, não raro em centralidade, os elos entre a equipe docente, as crianças, as famílias e a comunidade; e as equipes que atuam na secretaria municipal de educação. Nas parcerias entre as equipes da secretaria e equipes das instituições, as atividades podem se dirigir a determinados sujeitos (geralmente diretores e/ou pedagogos, em reuniões sistemáticas), grupos (geralmente, em ações de formação) ou coletivos (geralmente, eventos educacionais).

Nas muitas ações implicadas com o desenvolvimento profissional, nas práticas ligadas à gestão, Campos assinala que:

[...] a gestão de creches e pré-escolas apresenta especificidades importantes, quando comparada à gestão de escolas que atendem crianças acima de 6 anos de idade, como: integrar o cuidado à Educação, uma vez que as crianças pequenas necessitam maior atenção por parte dos adultos; organizar ambientes que estejam de acordo com as necessidades das faixas etárias atendidas; planejar rotinas para atendimento em turno integral (caso de muitas creches); manter uma relação próxima com as famílias. Assim, as instituições de Educação Infantil têm preocupações peculiares, que geram demandas bastante diversas das do Ensino Fundamental (Campos, 2012, p. 28).

Realçando as demandas próprias da gestão de creches e pré-escolas, com nossa dialogia, observamos que os diretores "que podem estar presentes na totalidade (41), na maioria (10) e em algumas (3) das instituições de uma determinada rede" geralmente possuem ingresso original na rede por concurso público em função docente (de professor e/ou pedagogo), alcançando a função de diretor em uma determinada instituição por meio de processos adicionais, que podem abarcar seletivos próprios, eleições e/ou indicações. Em relação a jornada na função de diretor, destaca-se 40h (35) de trabalho.

Nas particularidades das formas de provimento na função de direção e das articulações e dinâmicas encaminhadas em cada contexto, com suas condições de trabalho e reconhecimento profissional, cumpre fortalecer os vínculos entre a equipe escolar, favorecer a constituição de um bom clima institucional e potencializar a mediação pedagógica, aspectos apontados em pesquisa realizada por Galdino e Côco (2018) como

a constante preocupação dos gestores acompanharem o trabalho pedagógico desenvolvido na instituição, como

planejamentos, formações continuadas desenvolvidas no âmbito da instituição, registros nos diários de classe e fichas de avaliação das crianças, atividades de rotina desenvolvidas com as crianças, acompanhamento às famílias, entre outros itens.

Nessas atribuições, a identificação funcional carrega nomenclaturas, marcadamente de diretor (09) e diretor escolar (14), evidenciando as atribuições e responsabilidades de uma identidade profissional, implicada com o reconhecimento do diretor como liderança pedagógica. Do conjunto dessas informações, cabe resgatar os princípios legais da gestão democrática, previstos na Constituição Federal (Brasil, 1988), na LDB (Brasil, 1996) e no PNE (Brasil, 2014), de modo a considerar a importância dos processos coletivos e da estabilidade necessária ao planejamento pedagógico institucional de longo prazo, para a continuidade dos projetos educativos.

Em termos de requisitos de formação, seja para as equipes das secretarias, seja para as das instituições, a legislação brasileira (Brasil, 1996) estabelece a obrigatoriedade de formação em nível superior, admitindo a formação em nível médio na modalidade normal, para atuação na EI. Então, marcadamente, pudemos observar menções à formação inicial em nível superior, associadas a ações de formação continuada para atendimento das especificidades da primeira infância, ganhando realce desafios implicados com a integração entre as ações de cuidado e de educação, a organização de espaços e tempos e o apoio ao trabalho educativo (de professores e demais profissionais) com os bebês e crianças.

Assim, do até então exposto, situamos os indicadores da EI no ES e descrevemos informações referentes ao provimento dos quadros funcionais das equipes de gestão da EI das secretarias e das instituições, no horizonte de reconhecer uma dialogia de trabalho. Nesse sentido, avançamos para explorar dois componentes que ganharam ênfases nessa dialogia, dado que são trabalhos que interagem em princípios, propósitos e mecanismos de ação.

Um primeiro componente se refere à idade de ingresso das crianças "primeiros meses (06), a partir de quatro meses (12) ou a partir de seis meses (24)" em conexão com a carga horária de atendimento: parcial (55) – de quatro ou cinco horas – e integral (44). Esses componentes carregam diferentes (e complexos) elementos ligados à organização do trabalho educativo na creche (bebês e crianças bem pequenas) e na pré-escola (crianças pequenas). O corte etário na composição dos grupos de crianças e a jornada de atendimento, implicam desafios no acolhimento próprio de cada subetapa, abarcando condições estruturais, quantitativo funcional e, sobretudo, desenvolvimento de mediações educativas.

A predominância da oferta parcial é, frequentemente, acionada como estratégia para ampliar o número de matrículas, ainda que se reconheçam as demandas pelo atendimento em tempo integral. No âmbito de normativas que preconizam o direito ao atendimento das crianças desde bebês e a expansão da oferta da jornada em tempo integral, esse atendimento é considerado fundamental para o desenvolvimento pleno das crianças e, em face à dupla titularidade desse direito (Rizzi; Ximenes, 2010), também no suporte às famílias, principalmente, aquelas em situação de vulnerabilidade social. As várias problematizações vinculadas às incipiências na oferta da EI, incluindo a jornada em tempo integral, representam desafios para a efetivação das diretrizes legais, na garantia de um atendimento de qualidade para cada uma e todas as crianças.

Daí, num quadro de indicadores de atendimento que precisam ser ampliados e qualificados, sobretudo, na subetapa da creche, a dialogia nesse tópico abarcou reflexões vinculadas ao planejamento da oferta de vagas, à infraestrutura existente, ao provimento e a organização dos quadros funcionais, ao financiamento, à formação continuada para equipes técnicas e educadores e a outras questões que, por caminhos diversos, reivindicam a prioridade para a EI nos planos de ação das Secretarias Municipais de Educação, bem como a articulação intersetorial, em especial, com as áreas da saúde e assistência social.

Em vinculação com essas questões, um segundo componente que marca as dialogias se refere aos documentos locais, como expressão dos comprometimentos com a qualidade da EI. Na estruturação da EI, no que concerne ao trabalho das equipes das secretarias, ganha destaque a presença de proposta curricular (39) ou os esforços em processos de elaboração em curso (08), alinhados às orientações nacionais e estaduais. Nessa movimentação, mesmo nas referências à

ausência de proposta curricular formalizada (08), ganham destaque interações com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (Brasil, 2018) e o Currículo Capixaba (Espírito Santo, 2018), como referências ao trabalho educativo. Nesse quadro, cabe demarcar que a integração da proposta curricular com a BNCC e o currículo capixaba, conforme evidenciado no parecer 20/2009 (Brasil, 2009), deve contemplar as realidades locais de cada município, sendo, portanto, uma proposta flexível.

A partir das propostas curriculares locais, espera-se que as instituições possam avançar na elaboração dos projetos políticos-pedagógicos (PPP), de modo a contarem com esse documento (43) na realidade local ou encaminharem processos de elaboração (09) nessa direção. Assim, as equipes técnico-pedagógicas possam valer-se desse instrumento na institucionalização da proposta educativa nas unidades de EI. A literatura na área reforça que, no princípio da gestão democrática, o currículo é um instrumento a ser elaborado de forma coletiva e participativa. Ele envolve a participação de docentes, crianças, famílias e comunidade, no propósito de que seja significativo e adequado ao contexto em que será desenvolvido.

Em meio as concatenações entre as políticas de formação e as políticas curriculares (Coutinho; Côco, 2022), que demandam movimentos analíticos sobre os interesses que marcam as mudanças curriculares, e os desafios de romper com compreensões formais dos documentos, destaca-se a importância de fortalecer a gestão democrática, a qual pressupõe a participação ativa na construção, no acompanhamento, na avaliação e em reelaborações dos documentos que orientam a prática educativa.

A partir das vivências, assinalamos que a participação coletiva constitui aposta para fortalecer pertencimentos e corresponsabilidades, ainda que isto demande condições para sua efetivação. De todo modo, esses documentos constituem balizadores importantes da dialogia entre as equipes de secretaria e das instituições, notadamente, na mobilização de processos formativos, tanto aqueles mais informais (em encontros de acompanhamentos, visitas técnicas de supervisão, orientações, planejamentos, etc.) quanto aqueles destinados a atender a algum objetivo temático específico, geralmente, ligado a um desafio eleito para estudos e formação.

Na multiplicidade de ações que são desenvolvidas (fazendo interagir conflitos, parcerias, entraves, realizações...), lembramos nossa ancoragem, numa noção ampla de política pública (Lotta, 2019; Bichir, 2020). Com isso, assinalamos que, ao abordarmos a gestão, em especial, na atenção à composição das equipes técnico-pedagógicas, não estamos sugerindo ênfases ou protagonismos, que isolam os sujeitos. A partir do referencial bakhtiniano, lembramos que, junto com essas equipes, muitos são aqueles e aquelas que cotidianamente vivificam a política de EI e, então, a gestão na EI. Nesse sentido, cabe observar que os estudos sobre os quadros funcionais da EI, ligados ao atendimento direto com as crianças, vêm apontando para a composição de um trabalho compartilhado na EI entre professores e profissionais auxiliares, em condições desiguais de condições, reconhecimento e valorização profissional (Coutinho; Côco; Alves, 2023).

Nos desafios que se impõem, apontamos para o reconhecimento de uma multiplicidade de vozes, incluindo as crianças (expressivas de lutas e esforços), sem abdicar de se observarem diferentes condições, diversas formas de atuação e distintos graus de intervenções na gestão. Nos complexos movimentos de interlocuções, que não podem ser apartados das dinâmicas conjunturais, buscamos reafirmar os princípios da gestão democrática, de modo a acionar a noção de liderança com investimentos por gerar processos implicados com os direitos das crianças e suas famílias, conectados com os enfrentamentos das desigualdades.

Na atenção aos desafios do nosso tempo, do lugar único de nossa participação nas vivências deste estudo, evidenciamos uma das intervenções no encontro de formação, que nos ajuda a finalizar esse tópico. Em meio as reflexões ancoradas nos indicadores sobre a configuração das equipes de EI que, por variados caminhos apontavam para a reivindicação de mais investimentos na EI, uma pessoa pede a palavra e observa (chamando à responsabilidade da coordenação da mesa) sobre a importância de se levar algumas daquelas questões aos dirigentes, porque muitas *são questões em que, geralmente, não somos consultados, não temos como interferir...*

Daí, com a perspectiva dialógica do referencial bakhtiniano (Bakhtin, 2011), reconhecendo avanços que animam as lutas e também desafios que persistem, convidamos à continuidade dos esforços em direção a afirmação da EI, de modo a comprometer novos interlocutores, incluindo

aqueles com poder de interferência *mais direta*. Sabemos que, nos atos de mover-se ao encontro com o *outro*, interagimos com diferentes formas de conceber a EI, que instam os (des)encontros e (im)possibilidades de ação. Muitos são os âmbitos de participação, intervenção e decisão, espalhando-se nos impactos. Entendendo que a educação é uma responsabilidade coletiva, reiteramos o convite a manter acessa essa cadeia de interlocuções, ligada à gestão, singularmente, dos vínculos entre as equipes, na qualificação das mediações pedagógicas, no reconhecimento do direito à educação das crianças e suas famílias.

Considerações Finais

Conforme assinalamos, na pauta do desenvolvimento da EI, abordamos a gestão, considerando a dialogia entre as equipes das secretarias municipais de educação e das instituições que atendem as crianças, de modo a focalizar a composição dos quadros funcionais. Este recorte integra interlocuções entre ações de pesquisa e de formação, ancoradas em parcerias situadas no contexto do ES, em especial entre o Grufae e o Fopeies.

Com pressupostos teórico-metodológicos bakhtinianos observamos uma dialogia intensa, que marca as muitas ações realizadas, tanto pelas equipes das secretarias, quanto das instituições, assim como a interação entre elas e com as demais instâncias das políticas públicas educacionais. Na atenção a essa dialogia, que comporta abrangências, articulações, espacialidades e orquestrações no desenvolvimento do trabalho (Côco, 2014), descrevemos informações ligadas ao provimento dos quadros funcionais das equipes e exploramos dois componentes, referentes à organização do trabalho educativo (em função da idade das crianças e da jornada) e aos documentos (propostas pedagógicas), como expressão da emergência dos muitos dizeres que instam comprometimentos com a EI.

Com este movimento, apontamos para a interação entre avanços, conquistas, desafios, retrocessos e perspectivas, em movimentos complexos. Com isso, é possível assinalar avanços na consolidação da EI como direito fundamental das crianças e dever do Estado, impulsionada pelos marcos legais vigentes (Brasil, 1988; 1996). Essa base normativa tem mobilizado os municípios na direção de organizar suas redes de atendimento, repercutindo no fortalecimento da institucionalização da EI, como a primeira etapa da educação básica. Os indicadores educacionais apontam para o aumento progressivo da oferta, ainda que seja necessário ampliar os investimentos para atingir as metas educacionais.

Na configuração desse atendimento, além se de buscar condições estruturais para a oferta, emergem esforços organizativos referentes aos processos de gestão, notadamente, na composição de quadros funcionais, tanto nas secretarias quanto nas instituições. Nesse âmbito, ainda que se evidencie reivindicações de várias ordens, está se construindo com diferentes (até mesmo, contrastantes) abordagens e formas de conceber o papel da EI – um percurso de fortalecimento da mediação pedagógica, dos vínculos entre as equipes e do reconhecimento do direito à educação das crianças e de suas famílias. Sem menoscabo das desigualdades, que podem ser captadas com os indicadores educacionais, em especial, se desagregarmos informações ligadas a renda, local de moradia, questões étnico-raciais e outras, apontamos para a busca por construir um ambiente social mais responsivo ao direito das crianças à educação, requerendo investimento nos profissionais e, com isso, no fortalecimento da EI.

A expansão da infraestrutura e o aprimoramento do planejamento são postos como áreas estratégicas para assegurar um ambiente educacional que possa garantir o desenvolvimento integral das crianças, conforme prescrito na legislação. Nesse escopo, a elaboração (ou atualização) de propostas curriculares e projetos político-pedagógicos representa uma oportunidade para problematizações referentes à coerência pedagógica, à participação democrática, à qualidade do ensino, à necessidade das crianças, ao desenvolvimento dos profissionais, a direitos sociais, dentre outras questões.

Nas muitas discussões implicadas com as formas de provimento, quantitativo necessário, atribuições, responsabilidades e reconhecimentos dos quadros funcionais, continuam emergentes as preocupações quanto à intensificação da precarização do trabalho docente (Bartolozzi Ferreira;

Côco, 2012), também na observação dos indicadores referentes às equipes, no horizonte de afirmação dos princípios de profissionalização do magistério. Na transitoriedade dos sujeitos implicados com a EI, observada em alguns contextos (decorrentes de processos sustentados em convites, indicações, contratações e outros), reconhecemos desafios quanto à continuidade e à consolidação das ações desenvolvidas, que podem afirmar a identidade própria da EI na formulação e na implementação de políticas públicas mais consistentes e duradouras voltadas à primeira infância.

Assim, com os vários intervenientes sintetizados neste ensaio, esperamos nutrir a cadeia dialógica associada ao fortalecimento da gestão democrática na EI, de modo a valorizar lideranças que, associando as várias dimensões implicadas no trabalho pedagógico, possam favorecer movimentos compartilhados de planejamento, acompanhamento e desenvolvimento das ações educativas com as crianças. Com isso, intentamos contribuir para a qualificação, o reconhecimento e a valorização dos profissionais, de modo a fortalecer a EI. Na complexa interação entre distintos percursos e posicionamentos ligados ao compromisso com a EI, que possamos avançar (quantitativamente e qualitativamente) na oferta educacional dirigida às crianças pequenas.

Referências

BAKHTIN, Mikhail Mikhailovich. **Estética da criação verbal**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

BAKHTIN, Mikhail Mikhailovich. **Marxismo e filosofia da linguagem**. 13. ed. São Paulo: Hucitec, 2009.

BAKHTIN, Mikhail Mikhailovich. **Para uma filosofia do ato responsável**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020.

BAKHTIN, Mikhail Mikhailovich. **Problemas da Poética de Dostoiévski**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

BARTOLOZZI FERREIRA, Eliza.; COCO, Valdete. Gestão na educação infantil e trabalho docente. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 5, n. 9, p. 157- 168, 2012. DOI: 10.22420/rde.v5i9.17. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/17>. Acesso em: 5 ago. 2025.

BICHIR, Renata Mirandola. Para além da "fracassomania": os estudos brasileiros sobre implementação de políticas. In: **IPEA**. Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020, p. 23-44.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: maio 2025.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 jun. 2014. Edição extra. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: maio 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2018. Disponível em: <https://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/>. Acesso em: jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Qualidade e equidade na educação infantil**: princípios, normatização e políticas públicas. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/qualidade-equidade-educacao-infantil.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Qualidade e equidade na educação infantil**: princípios,

normatização e políticas públicas. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/qualidade-equidade-educacao-infantil.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2024.

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. **Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil.** Parecer CNE/CEB nº 20 de 11 de novembro de 2009. Brasília, DF: MEC, 2009. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2097-pceb020-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192 Acesso em: jun. 2025.

CAMPOS, M. M. (coord). **A gestão da Educação Infantil no Brasil:** Relatório de pesquisa. São Paulo: Fundação Carlos Chagas e pela Fundação Victor Civita, 2012. Disponível em: < https://fvc.org.br/wp-content/uploads/2018/04/estudos_e_pesquisas_educacionais_vol_3.pdf > Acesso em: 06 jul. 2025.

CÔCO, Valdete (org.). **Desafios na gestão:** secretarias municipais de educação. Vitória: Ufes, Proex, 2014.

CÔCO, Valdete. Direito à educação infantil: expansão e investimentos. In: ALVES, Kallyne Kafuri; DUARTE, Ana Lúcia Cunha (Orgs.). **Diálogos educacionais:** abordagens contextuais avançadas em gestão e formação de professores. São Carlos: Pedro & João Editores, 2025, p. 21-40.

CÔCO, Valdete; MELLO, André da Silva. Privatização e mercantilização na EI: diálogos sobre a oferta nas redes pública e privada. **Revista Eletrônica Pesquiseduca**, [S. l.], v. 14, n. 36, p. 847-870, 2023. DOI: <https://doi.org/10.58422/repesq.2022.e1387>.

CÔCO, Valdete; MELLO, André da Silva; CÔCO, Dilza; SILVA, Sandra Aparecida Fraga. Educação Infantil: debates emergentes e sinergias de ação. In: WIEBUSCH, A.; ALVES, K. K.; DUARTE, A. L. C. (Org.). **Gestão e formação de professores na Educação Básica.** São Carlos, SP: Pedro & João Editores, 2023. p. 27-76. Disponível em: <https://pedrojoaoeditores.com.br/produto/gestao-e-formacao-de-professores-na-educacao-basica/>. Acesso em: 27 ago. 2024.

CÔCO, Valdete; REIS, Marcela Lemos Leal; OLIVEIRA, Valéria Menassa Zucolotto. Políticas públicas de educação infantil: transição de governos municipais e movimentos de articulação. In: ARAÚJO, Vânia Carvalho de (Org.). **Infâncias e educação infantil em foco.** Curitiba: CRV, 2017, p. 93-108.

COELHO, Rita de Cássia de Freitas; MACÁRIO, Alice de Paiva. Educação infantil e avaliação: processos e perspectivas. **Pesquisa e Debate em Educação**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 940-960, 2020. DOI: <https://doi.org/10.34019/2237-9444.2020.v10.32013>. Acesso em: 30 jun. 2023.

COUTINHO, Angela Scalabrin; CÔCO, Valdete. Políticas de formação e políticas curriculares para a EI: perspectivas em disputas. **Debates em Educação**, [S. l.], v. 14, n. esp., p. 127-148, 2022. DOI: <https://doi.org/10.28998/2175-6600.2022v14nEsp127-148>.

COUTINHO, Angela Scalabrin.; CÔCO, Valdete.; ALVES, Thiago. As auxiliares na composição funcional da docência na educação infantil. **Cadernos Cedes**, v. 43, n. 119, p. 130-143, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/CC256552>.

DEMURA, Kiara de Deus. **Acompanhamento do Plano Estadual de Educação.** Vitória. Núcleo de educação. Instituto Jones dos Santos Neves: setembro de 2024.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (org.). **Gestão democrática: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2003.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança: um reencontro com a Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GALDINO, Luciana; COCO, Valdete. O trabalho dos gestores nas instituições de Educação Infantil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 34, n. 1, p. 289-309, jan. 2018. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2447-41932018000100289&lng=pt&nrm=iso. acessos em: 03 ago. 2025. <https://doi.org/10.21573/vol34n12018.75993>.

GUSMÃO, Neusa Maria Mendes de (Org.). Infância e velhice. **Pesquisa de ideias**. Campinas: Alínea, 2003.

LOTTA, Gabriela Spanghero. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. S. (org). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

REIS, Marcela Lemos Leal. Formação e trabalho das equipes gestoras de educação infantil. 2015. 250 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - **Universidade Federal do Espírito Santo**, Centro de Educação, Vitória, 2015. Orientadora: Valdete Côco. Disponível em: < <https://educacao.ufes.br/pt-br/pos-graduacao/PPGE/detalhes-da-tese?id=9049> > Acesso em: jun. 2025.

REIS, Marcela Lemos Leal; CÔCO, Valdete. Planejamento e trabalho das Equipes gestoras de Educação Infantil. **Educação**, [S. l.], v. 42, n. 2, p. 318-328, 2019. DOI: 10.15448/1981-2582.2019.2.27176. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/faced/article/view/27176>. Acesso em: 3 ago. 2025.

Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo. (2023). **Currículo Escolar do Espírito Santo**. Vitória, ES: Secretaria de Estado da Educação. Disponível em: <https://curriculo.sedu.es.gov.br/curriculo/> Acesso em: jun. 2025.

VIEIRA, Maria Nilceia de Andrade; CÔCO, Valdete. Avaliação da educação infantil e gestão democrática no contexto de políticas públicas. In: DUARTE, Ana Lúcia Cunha; ALVES, Kallyne Kafuri (Orgs.). **Gestão educacional e escolar em tempos de afirmação da educação pública e democrática**. Curitiba: CRV, 2022, p. 95-112.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia. Liderança e gestão democrática na educação pública brasileira (Democratic leadership and management in Brazilian public education). **Revista Eletrônica de Educação**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 11-25, 2019. DOI: 10.14244/198271993175. Disponível em: <https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/3175>. Acesso em: 13 ago. 2025.

Recebido em: 15 de Setembro de 2025

Aceito em: 07 de Novembro de 2025