

# 22

v.12 n.22  
janeiro-junho 2024

# Revista Parlamento e Sociedade

## Políticas Educacionais em Movimento: Estudos sobre Implementação

### **Apresentação**

*Alexsandro do Nascimento Santos,  
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz,  
Rodnei Pereira, Vanessa Ester Ferreira Nunes  
e Emerson Soares Barbosa*

### **Implementação do Programa de Alimentação Escolar de São Paulo em Território Vulnerável na Pandemia**

*Regina dos Santos Costa, Maria do Carmo  
Meirelles Toledo Cruz, Vanda Mendes Ribeiro*

### **Programa Ensino Integral: a Percepção dos Educadores de uma Escola da Região Centro-Sul de São Paulo**

*Laercio Moreira, Luiz Dalmacir da Silveira,  
Cristiano Rogério Alcântara*

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

*Ana Paula Guimarães, Cristiane Kerches  
da Silva Leite*

### **Formação Inicial de Guardas Civis na Visão de Instrutores da Academia de Formação em Segurança Urbana de São Paulo**

*Roberto de Jesus Dias, Rodnei Pereira,  
Danila Maria Nascimento,  
Virgílio Lisboa do Val*

### **A Psicologia Vai à Escola: Aportes para a Implementação da Lei 13.935/2019**

*Rodrigo Toledo*

## **Mesa Diretora**

**2024**

### **Presidente**

Milton Leite (UNIÃO)

### **1º vice-presidente**

João Jorge (MDB)

### **2º vice-presidente**

Atílio Francisco (Republicanos)

### **1º secretário**

Alessandro Guedes (PT)

### **2º secretário**

Marlon Luz (MDB)

### **1º suplente**

Dr. Milton Ferreira (Podemos)

### **2º suplente**

George Hato (MDB)

### **Corregedor Geral**

Rubinho Nunes (UNIÃO)

Revista  
**Parlamento  
e Sociedade**





# Revista **Parlamento e Sociedade**

v.12 n.22 janeiro-junho 2024

São Paulo

ISSN 2318-4248  
e-ISSN 2764-6548

Rev. Parlamento e Sociedade	São Paulo	v.12	n.22	p.1-120	jan.-jun.2024
-----------------------------	-----------	------	------	---------	---------------

A **Revista Parlamento e Sociedade** é uma publicação semestral da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo

#### **Secretaria e Redação**

Escola do Parlamento  
Câmara Municipal de São Paulo  
Palácio Anchieta – Viaduto Jacareí, 100  
13º andar, 1302A  
São Paulo – São Paulo – CEP 01319-900

#### **Solicita-se permuta**

e-mail: [escoladoparlamento@saopaulo.sp.leg.br](mailto:escoladoparlamento@saopaulo.sp.leg.br)  
versão eletrônica: [www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento](http://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento)  
<https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/index>

**Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da CMSP – SGP.32**

**Revista Parlamento e Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo.**  
**- Vol. 12, n. 22 - (2024). - São Paulo : CMSP, 2013-**  
**Semestral**  
**Continuação parcial de: Revista do Parlamento Paulistano (Debates)**  
**Edições de 2013-2014 têm o título : Revista Parlamento & Sociedade**  
**ISSN 2764-6548 (versão eletrônica)**  
**ISSN 2318-4248 (versão impressa)**

**1. Administração Pública - Periódicos 2. Poder Legislativo - Periódicos**  
**3. Políticas Públicas - Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.**

**CDU 35(05)**

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Usos Não-Comerciais 4.0 Unported (CC-BY-NC 4.0)

# Revista Parlamento e Sociedade

## Expediente

<b>Editor Científico</b>	Gustavo Costa Dias
<b>Editor Executivo</b>	Maria Regina de Faria Vallado Costa
<b>Conselho Editorial</b>	Silvia Aparecida Santos de Carvalho, Pedro Henrique Lopes Campos, Maria Regina de Faria Vallado Costa, Gustavo Costa Dias, Rubem Davi Romacini, Marcelo Succi de Jesus Ferreira
<b>Organizadores</b>	Alexsandro do Nascimento Santos (Universidade Cidade de São Paulo), Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz (Universidade Cidade de São Paulo; Fundação Escola de Sociologia e Política), Rodnei Pereira (Universidade Cidade de São Paulo; Fundação Carlos Chagas), Vanessa Ester Ferreira Nunes (Universidade Cidade de São Paulo), Emerson Soares Barbosa (Universidade Cidade de São Paulo)
<b>Equipe de Colaboradores</b>	Daniel Andrade (Universidade Cidade de São Paulo), Daniel Rômulo de Carvalho Rocha (Universidade Cidade de São Paulo), Kelly Cristina Brito de Jesus (Universidade Cidade de São Paulo), Virgílio Lisboa Do Val (Universidade Cidade de São Paulo)
<b>Pareceristas</b>	Cesar Callegari (Presidente do Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada), Daniel Rômulo de Carvalho Rocha (Universidade Cidade de São Paulo), Diego Moreira (PPGE Universidade Ibirapuera), Fabiana Silva Fernandes (Fundação Carlos Chagas), Jaqueline Maria Passos de Alcântara (Centro de Estudos e Pesquisas sobre Juventude e Trabalho), Luiz Felipe Ambrozio (Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo), Neusa Regiane Mendes (Doutoranda na Faculdade de Educação da Unicamp), Roberto Gimenez (Universidade Cidade de São Paulo), Rodnei Pereira (Unicid/FCC), Walkiria de Oliveira Rigolon (Universidade Paulista - UNIP)
<b>Equipe Editorial</b>	André de Oliveira Leonardo, Marcio Tadeo Tanabe, João Francisco Ferreira Nascimento
<b>Revisão</b>	Maria Regina de Faria Vallado Costa
<b>Projeto gráfico e diagramação</b>	Equipe de Comunicação – CCI.3



# Sumário

## **Políticas Educacionais em Movimento: Estudos sobre Implementação**

### **11 Apresentação**

Alexsandro do Nascimento Santos, Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, Rodnei Pereira, Vanessa Ester Ferreira Nunes, Emerson Soares Barbosa

### **15 Implementação do Programa de Alimentação Escolar de São Paulo em Território Vulnerável na Pandemia**

Regina dos Santos Costa, Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, Vanda Mendes Ribeiro

### **35 Programa Ensino Integral: a Percepção dos Educadores de uma Escola da Região Centro-sul de São Paulo**

Laercio Moreira, Luiz Dalmacir da Silveira, Cristiano Rogério Alcântara

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

Ana Paula Guimarães, Cristiane Kerches da Silva Leite

### **79 Formação Inicial de Guardas Civis na Visão de Instrutores da Academia de Formação em Segurança Urbana de São Paulo**

Roberto de Jesus Dias, Rodnei Pereira, Danila Maria Nascimento, Virgílio Lisboa do Val

### **101 A Psicologia Vai à Escola: Desafios da Formação de Psicólogas Escolares, no Contexto de Implementação da Lei 13.935/2019**

Rodrigo Toledo



**Políticas Educacionais  
em Movimento:  
Estudos sobre  
Implementação**



# Apresentação

Alexsandro do Nascimento Santos<sup>1</sup>  
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz<sup>2</sup>  
Rodnei Pereira<sup>3</sup>  
Vanessa Ester Ferreira Nunes<sup>4</sup>  
Emerson Soares Barbosa<sup>5</sup>

Nas últimas décadas, os estudos sobre políticas públicas, no Brasil, têm aumentado consideravelmente. A necessidade de compreender as ações que partem do Estado, como principal instituição política, social e jurídica, e influenciam diariamente a vida de milhões de pessoas, tem servido como estímulo para que diversas universidades e instituições de pesquisa produzam conhecimento científico socialmente relevante e comprometido com o bem comum e a democracia. No que se refere, especificamente, ao ciclo das políticas, com destaque para a etapa de implementação, os estudos ainda são recentes e estão em processo de crescimento, o que evidencia sua relevância e importância.

A implementação das políticas educacionais está relacionada ao dever do Estado e da sociedade em concretizar o direito à educação, um processo complexo e relacionado a diferentes contextos, instituições e atores sociais. E tanto a literatura quanto a empiria têm mostrado que não há um caminho único para que tudo o que foi pensado seja concretamente vivido, cotidianamente. O processo de implementação de políticas - e é fundamental sublinhar que se trata de um processo - se dá em realidades múltiplas, desafiadoras, e em meio a constantes trocas intersubjetivas, grupais e culturais, associadas a processos de negociações, diálogos, disputas e, por vezes, conflitos e ambiguidades.

Focalizar o processo de implementação como objeto de pesquisa significa superar perspectivas ingênuas ou restritas que, ao elegerem como preocupação exclusiva a formulação das políticas públicas, ou a mensuração de seus resultados e impactos, deixam de visibilizar os mecanismos através dos quais as intenções

---

1 Universidade Cidade de São Paulo

2 Universidade Cidade de São Paulo; Fundação Escola de Sociologia e Política

3 Universidade Cidade de São Paulo; Fundação Carlos Chagas

4 Universidade Cidade de São Paulo

5 Universidade Cidade de São Paulo

propostas na formulação: a) enfrentam os obstáculos e aproveitam as potencialidades das arenas de sua realização objetiva; b) são revistas e atualizadas no processo interativo de implementação; c) interagem com outras políticas inscritas nos territórios e sob a responsabilidade dos mesmos agentes; e d) encontram os beneficiários, ou usuários, e produzem efeitos heterogêneos e diversificados.

A ampliação de estudos sobre implementação de políticas educacionais tem acontecido de forma progressiva, no Brasil. Pesquisadoras e pesquisadores do campo da educação e do campo inter/transdisciplinar de políticas públicas avançaram em agendas conexas de pesquisa, coligindo esforços metodológicos, analíticos e institucionais. O Grupo de Pesquisa Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades (Giped), vinculado ao Programa de Pós-graduação em Educação e ao Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais, da Universidade Cidade de São Paulo (Unicid), tem se dedicado a essa agenda, mobilizando diferentes perspectivas teórico-metodológicas e se debruçado sobre diferentes políticas e programas educacionais. De modo mais amplo, a criação da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (Reippe) é, também, um marco importante desse processo.

A partir de proposta apresentada pelo Giped é que a revista *Parlamento e Sociedade* abriu chamada pública para um dossiê, composto por dois volumes, com o tema das políticas educacionais e seus processos de implementação. Os artigos apresentam resultados de pesquisas originais e compõem um panorama interessante da agenda.

O primeiro volume, intitulado *Políticas Educacionais em Movimento: Estudos de Implementação*, é iniciado com o artigo *Implementação do Programa de Alimentação Escolar de São Paulo em Território Vulnerável na Pandemia da Covid-19*, de autoria de Regina dos Santos Costa, Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz e Vanda Mendes Ribeiro. No estudo, por meio de análise documental e de campo, abordam-se as adaptações e os ajustes gerados pela administração pública e as unidades escolares, a fim de garantir o direito à alimentação, em um contexto de incertezas e dificuldades de integração entre os setores públicos.

No segundo texto, intitulado *Programa Ensino Integral: a Percepção dos Educadores de uma Escola da Região Centro-sul de São Paulo*, de autoria de Laércio Moreira, Luiz Dalmacir da Silveira e Cristiano Rogério Alcântara, é analisado o Programa de Ensino Integral (PEI), criado na rede estadual de São Paulo. Os autores observaram questões positivas relacionadas à adesão e compreensão dos agentes implementadores em diferentes níveis hierárquicos, mas também demonstraram que a falta de recursos e instabilidade no quadro de profissionais

são fatores que ameaçam a implementação satisfatória do programa e o alcance dos resultados esperados.

Na sequência, o texto *A Gestão da Participação na Educação Infantil: Aspectos da Discricionariedade da Equipe Gestora*, de autoria de Ana Paula Guimarães e Cristiane Kerches da Silva Leite, reúne resultados de pesquisa sobre as ações e mediações assumidas por uma equipe gestora de um Centro de Educação Infantil e sua relação com a produção das condições para a efetivação da gestão democrática. Trata-se de um estudo de caso em que se constatou a relação positiva entre a atuação dessa equipe e o fortalecimento de um ambiente mais democrático, participativo e integrador.

O artigo seguinte, cujo tema é *A Formação Inicial dos Profissionais da Guarda Civil na Percepção dos Instrutores da Academia de Formação em Segurança Urbana de São Paulo*, de autoria de Roberto Jesus Dias, Rodney Pereira, Danila Maria do Nascimento e Virgílio Lisboa do Val, tem como foco o processo de formação inicial, para ingresso na carreira, de guardas civis metropolitanos de São Paulo. Os pesquisadores abordam as percepções dos atores entrevistados sobre o curso, bem como os desafios enfrentados por eles, no que diz respeito às condições de trabalho e infraestrutura.

Finalmente, encerra esse primeiro volume, o ensaio *A Psicologia Vai à Escola: Desafios da Formação de Psicólogas Escolares no Contexto de Implementação da Lei 13.935/2019*, de autoria de Rodrigo Toledo. O autor apresenta o papel das psicólogas escolares e propõe uma agenda para a implementação da lei citada, que tornou obrigatórios os serviços de psicologia escolar e assistência social escolar, em todas as escolas de educação básica do território nacional.

O segundo volume, intitulado *Estado, Sociedade e Processos Educativos*, integrará a próxima edição da *Revista Parlamento e Sociedade*, cujo lançamento está previsto para o segundo semestre deste ano.

Acreditamos que o conjunto de estudos reunidos pode contribuir para a qualidade no debate acadêmico sobre a implementação de políticas educacionais. Em uma conjuntura na qual parte da população anseia por mudanças, compreender como as ações do Estado afetam a vida dos diferentes grupos sociais torna-se essencialmente necessário para a construção de uma sociedade mais justa e democrática.



# Implementação do Programa de Alimentação Escolar de São Paulo em Território Vulnerável na Pandemia

Regina dos Santos Costa<sup>1</sup>  
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz<sup>2</sup>  
Vanda Mendes Ribeiro<sup>3</sup>

## Resumo

Neste texto, apresenta-se investigação sobre os desafios na implementação do Programa de Alimentação Escolar do município de São Paulo no decorrer da pandemia de Covid-19 em territórios vulneráveis. O estudo, com abordagem qualitativa, abrangeu análises documental e de campo, e entrevistas com gestores da administração municipal e de duas unidades escolares de Educação Infantil. Além das alterações nos dispositivos normativos em âmbito municipal, foram detectados adaptações e ajustes de profissionais da administração pública e das escolas, dentre eles, professores investindo recursos próprios para oferecer cestas às famílias que não a haviam recebido. Problemas clássicos da implementação das políticas públicas, como a falta de integração entre os diversos setores responsáveis, dificultaram ações de provimento do direito alimentar. Estar em território

- 
- 1 Mestre em Educação pela Universidade Cidade de São Paulo. Coordenadora dos cursos tecnológicos de Gastronomia, Eventos e Turismo da Cruzeiro do Sul Virtual. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2215972340838886>. E-mail: [reginacosta2106@gmail.com](mailto:reginacosta2106@gmail.com).
  - 2 Doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Professora do Programa de Pós-graduação em Educação e do Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais da Universidade Cidade de São Paulo (Unicid). Professora do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (Reippe) e do Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social - Instituto JUS. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6109390836008571>. E-mail: [carminhameirelles@gmail.com](mailto:carminhameirelles@gmail.com)
  - 3 Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio doutoral na Universidade de Genebra/ Suíça, sob direção do Prof. Dr. Marcel Crahay. Foi professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Unicid. Atualmente é pesquisadora no Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social - Instituto JUS. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8388465478503636>. E-mail: [vandaribeiro2@gmail.com](mailto:vandaribeiro2@gmail.com)

vulnerável trouxe um desafio adicional, tendo em vista o aumento de problemas, como a perda de emprego por familiares e a necessidade de mudar de residência.

**Palavras-chave:** Implementação de Políticas Educacionais; Programa de Alimentação Escolar, São Paulo; Covid-19; Vulnerabilidade Social no Território.

## 1. Introdução<sup>4</sup>

Neste artigo, apresenta-se pesquisa que buscou identificar desafios na implementação do Programa de Alimentação Escolar (PAE), da Secretaria Municipal de Educação (SME) de São Paulo, durante o período da pandemia de Covid-19, por meio da investigação de dificuldades, adaptações e ajustes empreendidos por agentes implementadores do Programa.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) dispõe sobre o direito à alimentação escolar enquanto elemento constitutivo do direito humano à alimentação (Art. 6º) e do direito humano à educação (Art. 208, inciso VII). No Brasil, a garantia de alimentação escolar é uma ação do Estado que não se limita a promover condições para o desenvolvimento acadêmico dos estudantes, mas também se encarrega de amenizar uma questão ampla e mais urgente: a fome (BRASIL, 1988).

A pandemia de Covid-19 gerou consequências sociais graves, dentre elas, as restrições de acesso a espaços coletivos e o aprofundamento da insegurança alimentar.

Segundo a Rede Pessan (2020), o grau de insegurança alimentar é significativo, mesmo nas regiões que estão em melhor situação socioeconômica, como a Centro-Oeste e Sudeste-Sul. Nas localidades classificadas como de vulnerabilidade social, a literatura informa que há sobreposição de desigualdades, impondo aos grupos sociais questões que dificultam seu bem-estar (KAZTMAN, 1999).

O estudo, de natureza qualitativa, foi realizado em duas Escolas - A e B - e na Coordenadoria de Alimentação Escolar (Codae), do Município de São Paulo.

---

4 Este artigo deriva da dissertação desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Educação da Unid, na linha de pesquisa "Implementação de Políticas de Educação", sob orientação do Prof. Dr. Alessandro do Nascimento Santos, e integra os esforços do grupo de pesquisa Implementação de Políticas Públicas Educacionais e Desigualdades. O estudo faz parte do Projeto "Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades frente a Contextos de Pandemia pelo Covid-19", financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), Processo 2021/08719-0. A pesquisa reúne 24 pesquisadores nacionais e dez internacionais, sob a coordenação de Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz e coordenação adjunta de Maíra Mamede e Rodnei Pereira. As opiniões, hipóteses e conclusões, ou recomendações, expressas neste material, são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

Essas Escolas estão vinculadas a duas diferentes Diretorias Regionais de Educação (DRE) da Zona Leste da Capital; e ambas se encontram em território vulnerável.

A formação dos pais de estudantes da Escola A varia entre o Ensino Fundamental e Médio completo; as famílias são de São Paulo, ou vindas do Norte e Nordeste; e a maioria reside em casas alugadas, emprestadas, ou de familiares. Na Escola B, mais da metade dos pais tem o Ensino Médio e menos de 20% chegaram ao Ensino Superior. A maioria das famílias possui casa própria ou cedida e 39% pagam aluguel e recebem um ou dois salários mínimos. Essa Escola tem recebido muitos estudantes descendentes de imigrantes africanos.

A Escola A possui aproximadamente 50 funcionários e cerca de 500 matrículas. A equipe de profissionais da Escola B conta com 38 profissionais e registra 270 matrículas.

Esta pesquisa buscou identificar trabalhos acadêmicos sobre alimentação escolar e contexto da pandemia. A busca na plataforma do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) constatou uma lacuna em pesquisas com esse foco. Dentre as 46 teses e dissertações produzidas de 2016 a 2021, ano do levantamento, com as palavras-chave “alimentação escolar” e “programa”, nenhum abordava a implementação do PAE.

Considerando a escassez de registro do tema nos acessos com as palavras-chave “alimentação escolar” e “programa”, modificou-se o parâmetro de busca de artigos com o par “alimentação escolar” e “pandemia”, delimitando o marco de pesquisa em publicações realizadas nos anos de 2020 e 2021, devido ao momento em que a pandemia se instaurou, e descartando os estudos que foram publicados em periódicos não revisados por pares, a plataforma ofereceu como resultado 15 publicações correlatas ao objeto deste estudo.

A análise desses 15 artigos mostrou que apenas um estudo se aproxima do objetivo pretendido, considerando seu título: O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) em Tempos de Pandemia: Desafios e Potencialidades para sua Operacionalização no Contexto Amazônico. Escrito por Luiz Humberto da Silva; Monique Medeiros; Francinei Bentes Tavares; Ivanira Amaral Dias; e Andréa das Graças Ferreira Frazão, foi publicado na revista Mundo Amazônico, volume 11, no ano de 2020.

Apesar do título correlato, o estudo tem foco distinto, pois analisa a importância do Pnae como instrumento de garantia de segurança alimentar e da nutricional e de resiliência social, também na área rural, sobretudo no contexto de pandemia de Covid-19 na Amazônia brasileira. Esse levantamento indica que há

uma lacuna em relação a estudos sobre programas de alimentação nas escolas, denotando que este texto traz uma contribuição ao campo.

Este artigo está dividido em quatro seções, para além desta introdução. A primeira é dedicada a conceituar a implementação de políticas públicas e vulnerabilidade social do território. Na segunda, estão apresentados os procedimentos metodológicos realizados. Já a terceira traz os resultados da pesquisa. A última seção é dedicada às considerações finais.

## 2. Implementação de Políticas Públicas e Vulnerabilidade Social do Território

O campo da implementação das políticas públicas é recente e, na área educacional, vem se fortalecendo desde a criação da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (Reippe), ocorrida em 2014. Pesquisadores de várias instituições têm buscado referências nas áreas da Ciência Política e da Sociologia, para compreender essa fase da política que implica a entrega do serviço público a beneficiários. O modelo analítico do ciclo de políticas públicas pressupõe fases para o processo das políticas: a constituição da agenda; o processo decisório; a formulação da política; a implementação; e o monitoramento/avaliação (OLIVEIRA, 2013; SECCHI, 2012).

Farah (2021) aponta, a despeito das críticas justificadas a esse modelo, que o ciclo se mostra útil na medida em que permite agrupar autores e abordagens, segundo “dimensões” (etapas) do processo, enfatizadas pelos diversos modelos de análise.

Os primeiros trabalhos sobre implementação de políticas públicas são da década de 1970; vinculam-se ao modelo *top-down*; e se concentram nos tomadores de decisão, negligenciando o papel dos burocratas de nível de rua. No modelo *bottom-up*, a ênfase passa a ser a rede de atores envolvidos no processo de implementação, subestimando os esforços dos atores “do topo” no sentido de definir e estruturar as regras do jogo às quais os demais atores estarão submetidos (OLIVEIRA, 2013; LOTTA, 2014). Quanto aos modelos *top down* e *bottom-up*, Lima e d’Ascenzi (2013) consideram que o primeiro está mais próximo da visão sequencial do processo da política pública, na qual a implementação obedece, de certa forma, ou deveria obedecer, àquilo que foi previsto na formulação. Na abordagem *bottom-up*, compreendem que o processo de implementação é, também, um processo de formulação e atualização da política pública, por força do exercício da discricionariedade dos agentes implementadores.

Neste artigo, adota-se a estratégia de conduzir a investigação combinando elementos dos modelos *top down* e *bottom-up*. As normas foram estudadas e procurou-se também compreender como duas Escolas Municipais de Educação Infantil assumiram as orientações e as ajustaram para dar continuidade à oferta de alimentação escolar.

O debate a respeito da vulnerabilidade social também se insere no arcabouço conceitual deste trabalho, uma vez que o foco da análise são escolas localizadas em regiões vulneráveis de São Paulo. Kaztman (2018) afirma que o fenômeno da vulnerabilidade social nos territórios das grandes cidades na América Latina surgiu devido à forma como as populações foram se distribuindo nas grandes cidades da América Latina, com uma maioria mais desprovida de recursos situando-se nas periferias, com baixa presença do Poder Público, situação que afeta o mercado de trabalho; a qualidade dos serviços públicos e privados; a circulação de informação; e a mobilidade urbana, configurando sobreposição de desigualdades dos grupos sociais que aí residem.

### 3. Procedimentos Metodológicos

Para consecução deste estudo, fez-se uso de abordagem qualitativa, na qual se trabalha “com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 2001, p. 14).

O percurso metodológico envolveu: pesquisa de documentos oficiais relativos ao PAE; construção e validação de instrumentos de pesquisa, que incluiu a identificação de agentes implementadores e construção de roteiros de entrevistas; visitas a duas Escolas (nominadas A e B); e entrevistas semiestruturadas com dois gestores das escolas visitadas, e a coordenadora da Coordenadoria de Alimentação Escolar (Codae) do Município de São Paulo. Os gestores das escolas foram considerados agentes implementadores da política no nível micro e a coordenadora da Codae do nível macro. Duas entrevistas foram remotas (Codae e da Escola A) e uma presencial (Escola B). A coordenadora da Codae e a gestora da Escola A são do sexo feminino e o gestor da Escola B é do sexo masculino. As perguntas das entrevistas abordaram a trajetória do entrevistado, a organização e estrutura do Programa, o contexto da pandemia de Covid, ações e estratégias destinadas a garantir a alimentação escolar.

Na análise de conteúdo das entrevistas e documentos foram enfatizadas categorias *a posteriori* que denotassem desafios na implementação do Programa de Alimentação Escolar (PAE) do Município de São Paulo no período da pandemia.

## 4. Apresentação de Resultados

### 4.1. O Programa de Alimentação Escolar (PAE) do Município de São Paulo

A Lei federal 11.947, de 16 de junho de 2009, rege e estabelece orientações para o Pnae, no país, ativando outras normas técnicas que orientam municípios e estados (BRASIL, 2009). Esses, à luz do Pnae, estabelecem orientações específicas e desenham seus próprios programas. Informações coletadas no *site* oficial da Prefeitura do Município de São Paulo (SÃO PAULO, 2023) mostram que o PAE se destaca por ser um dos mais abrangentes do mundo, servindo cerca de 2,3 milhões de refeições por dia, com cardápios diversos, que contam com itens orgânicos provenientes da agricultura familiar, para, aproximadamente, 1 milhão de estudantes, de 4.223 Escolas da Educação Básica, estendendo também o atendimento ao Movimento de Alfabetização de Adultos (Mova).

O PAE está intimamente ligado à evolução da SME. Sua estrutura disciplina-se pelo Decreto-Lei 59.660/2020 e seu organograma demonstra que o funcionamento acontece em mais de dez coordenadorias, e a responsabilidade pelos gerenciamentos técnico-administrativo e financeiro do Programa é de responsabilidade da Codae que, enquanto entidade executora, recebe recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Coexistem, no PAE, diferentes modelos de gestão, nas unidades educacionais, que se diferenciam quanto à responsabilidade e às atribuições que a Codae exerce. Assim, na **gestão direta**, o envolvimento da administração municipal é maior: a responsabilidade de fornecer e manter a infraestrutura e mão de obra é da SME e, cabe à Codae, o planejamento de cardápio; abastecimento; controle de estoque; a supervisão e capacitação de funcionários.

Na **gestão mista**, que ocorre desde 2011, a responsabilidade é compartilhada com a empresa contratada que, além de prestar o serviço, fornece equipamentos e utensílios e treina a mão de obra; cabendo à Codae elaborar o processo licitatório; fiscalizar; adquirir produtos; e treinar funcionários.

A **gestão terceirizada** representa uma autonomia maior, por parte da empresa que, além das outras responsabilidades já citadas, adquire gêneros

alimentícios e insumos, de acordo com a orientação da Codae, que tem a mesma atribuição da gestão mista, menos a aquisição dos insumos.

Na **gestão conveniada**, as entidades são corresponsáveis pela operacionalização das ações relacionadas à alimentação e, além dos gêneros alimentícios, recebem uma verba adicional *per capita*, por meio da Codae, que, por seu turno, tem a atribuição de planejar o cardápio; cuidar do abastecimento; controle de estoque; da supervisão e capacitação de funcionários.

O **Conselho de Alimentação Escolar (CAE)** é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, estabelecido em âmbito federal, para apoiar a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), que, em São Paulo, com suas especificidades, se transformou no PAE. Entre suas atribuições, encontram-se ações de monitoramento e fiscalização da execução das diretrizes normativas do Programa; análise do relatório de acompanhamento da gestão do PAE; prestação de contas e posterior emissão de Parecer Conclusivo; comunicação ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União (TCU) e a outros órgãos de controle acerca de irregularidades observadas; fornecimento das informações sobre a execução do Programa sempre que solicitado pelo FNDE; elaboração do regimento interno e do plano de ação anual. Constitui-se em um mecanismo de controle social.

Toda a estrutura que dá corpo ao PAE encontrava-se em atividade quando, em meados de 2020, o advento da pandemia exigiu as adaptações.

## 4.2. Desafios na implementação do PAE no contexto da pandemia

### Adoção de novas normas e estratégias para a segurança alimentar no contexto pandêmico

Analisando documentos oficiais, observou-se que a Secretaria da Educação fez esforços na introdução de normas para orientar a rede de ensino quanto à segurança alimentar no período da pandemia. A Portaria SME/CME 07, de 17 de março de 2020, determinou, entre outros pontos, a interrupção das aulas na rede pública de ensino, indicando meios de manter a continuidade da alimentação dos estudantes (SÃO PAULO, 2020).

Segundo a coordenadora da Codae, “a alimentação nesse período de pandemia foi o que mais pegou. As pessoas pensam: ‘tem que dar aula, tem que isso, tem que aquilo’, mas a fome não espera”. Para facilitar o acesso das famílias aos alimentos, a SME introduziu o Cartão Alimentação e a Cesta Saudável.

*A primeira ideia foi instituir o Cartão Alimentação que veio para socorrer imediatamente essas famílias e até hoje o cartão permanece. Posteriormente, as escolas começaram a reabrir devagarzinho, mas antes o cartão era entregue na casa da mãe. [...] os cartões que não tinham sido entregues ainda foram encaminhados à escola para ela chamar as famílias e agilizar essa questão do recebimento do recurso. [...] Depois tem a questão da Cesta Saudável que nós ainda estamos entregando. No ano passado foi praticamente o cartão o ano inteiro e teve uma cesta do governo estadual que fez uma destinação para a prefeitura num termo de parceria com o prefeito. Em maio e junho nós entregamos a cesta só que essa era só para as crianças mais vulneráveis. Agora nós acabamos trazendo uma outra proposta que é a Cesta Saudável, onde estamos comprando produtos da agricultura familiar e completando com legumes, com outras coisas que também não são da agricultura familiar (coordenadora da Codae).*

Segundo a entrevistada da Codae, a Cesta Saudável teve uma boa aceitação das famílias, o que leva a inferir ter sido uma boa estratégia de enfrentamento da insegurança alimentar no período da pandemia:

*A cesta, essa proposta foi bem legal, foi uma coisa que deixou as famílias muito felizes e penso eu que até mais feliz do que com o cartão, você vê a alegria da criança em ir com a mãe buscar sua cesta. Já o cartão é uma coisa meio distante da criança (coordenadora da Codae).*

A coordenadora da Codae ainda afirmou que a SME instituiu, por meio da parceria entre governo do estado e a prefeitura, a distribuição de cestas básicas e kits com produtos de higiene pessoal e limpeza. Essa medida teve como objetivo suprir as necessidades nutricionais na pandemia. Citou também a Instrução Normativa da SME, de 16 de abril de 2021, que previu a entrega, aos estudantes, da Cesta Saudável, com peso médio de 15 quilos, composta por itens perecíveis e não perecíveis; alguns oriundos da agricultura familiar. Essa cesta continha alimentos excedentes nos armazéns geridos pela Codae, respeitando o critério de que todos os estudantes de determinada região recebessem o mesmo alimento.

As autoridades competentes elaboraram guias para orientar e estabelecer protocolos. A Codae organizou dois encontros para pensar em práticas sobre a alimentação escolar pós-pandemia. Os resultados foram sistematizados no *Guia para as Unidades de Alimentação e Nutrição Escolares (Usne) na reabertura das unidades escolares do município de São Paulo durante a pandemia de Covid-19: segurança dos alimentos*. As recomendações cristalizaram-se em 16 protocolos, com orientações gerais, até procedimentos específicos de higiene; treinamento para manipulação; preparo do transporte, recebimento, armazenamento e distribuição de alimentos

(STEDEFELDT; AMORIM; TAVARES; ZOLLAR, 2020). Importante mencionar que tais orientações não necessariamente chegaram a todas as escolas, uma vez que o gestor da Escola B afirmou que recebeu apenas orientações provenientes da Secretaria da Saúde.

O CAE, em 9 de outubro de 2021, definiu o Plano de Ação para 2021, e determinou que fossem mantidas as suas atribuições e propôs reuniões remotas ordinárias mensais. O documento previa visitas mensais às unidades escolares, orientadas por uma lista de verificação antes definida, e visitas a outros espaços atendidos pelo PAE; estabeleceu a organização de um grupo de conselheiros para acompanhar as contas do município e os processos licitatórios (SINESP, 2021).

#### 4.3. Discricionariedade dos agentes implementadores: ajustes às necessidades dos beneficiários

Segundo a coordenadora da Codae, a cesta fornecida era “pequena”. Essa avaliação, por parte dos profissionais da Coordenadoria, gerou incremento no número de produtos e adaptações na composição da cesta:

*Nós achamos muito pouco entregar só aquela cestinha e demos uma incrementada com produtos que temos dos nossos contratos [...]. Tem a cesta, a caixinha que vai com produtos da agricultura familiar e nós temos a redinha que vai com legumes e seis maçãs, colocamos uma dúzia de banana fora da redinha para não machucar, ela está indo bem verdinha, mas é delicada, por isso vai fora. Nós reativamos o contrato de pães e está indo nesse kit e tem sempre alguma coisa a mais porque, dependendo do momento e do que eu tenho no estoque, eles levam também. Teve um dia que eu tinha atum, então, uma região recebeu esse atum, outra região nós completamos com grão de bico, dependendo do tamanho da região, eu consigo colocar um produto a mais para incrementar porque como estamos só com 35% das crianças e a quantidade que compramos foi para 100%, eu vou dosando. [...] Todas levam o básico, mas algumas levam um a mais dependendo da demanda que eu tenho e que a quantidade atenda aquela região. [...] Outro dia nós soltamos uma nota na imprensa dizendo que a cesta pode variar em sua composição dependendo dos estoques (coordenadora da Codae).*

A entrevista com o gestor da Escola B denota que a discricionariedade também ocorreu no nível micro. Segundo ele, no momento em que alguns estudantes não receberam alimentação, os profissionais da escola se organizaram e compraram cestas básicas para esses casos. Por outro lado, alguns pais receberam, mas,

segundo eles, não precisavam, e o benefício foi, por decisão da Escola, repassado àqueles que necessitavam.

A discricionariedade é situação esperada, segundo a literatura, justificando, inclusive, a perspectiva *bottom up* de análise de políticas públicas (OLIVEIRA, 2013; LOTTA, 2014). Nesse caso, a empatia com os problemas dos mais vulneráveis gerou ações não previstas, distintas das estabelecidas nas orientações oficiais.

#### **4.4. Necessidade de contatar as famílias: o problema da desarticulação setorial**

Um desafio, durante o período da pandemia, foi contatar as famílias. A SME e a escola não tinham os contatos organizados; não existia a comunicação com o Centro de Referência de Assistência Social (Cras), ou algum protocolo para localizar famílias. Como muitas delas saíram de suas residências, ou mudaram de número de celular, o contato se perdeu.

*Vejo como uma falha da nossa rede, onde havia necessidade de entregar cestas básicas e algumas famílias não foram localizadas. As famílias não localizadas, não havia, por exemplo, nenhuma comunicação com o Cras e esta foi uma falha apontada por outros gestores também. Eu acredito que essa gestão como todo em São Paulo, como política pública não vai considerar o que a gente tem apontado. Isso é uma fragilidade porque a criança que vai a um posto de saúde é a mesma criança que está matriculada na minha escola, é a mesma criança que está vinculada ao Bolsa Família, a mesma que está no Cras. Esse sistema não tem uma unicidade e um sistema não dialoga com o outro. [...] onde havia necessidade de entregar cestas básicas, algumas famílias não foram localizadas. As famílias não localizadas, não havia, por exemplo, nenhuma comunicação com o Cras e esta foi uma falha apontada por outros gestores também (gestora da Escola A).*

Observa-se que, na visão dos gestores das Escolas, a entrega das cestas básicas forçou o contato com as famílias, pois a orientação era o isolamento social e foi um desafio, esse contato, devido à falta de integração entre os diversos setores do governo.

#### **4.5. A especificidade dos territórios vulneráveis e a insegurança alimentar**

A literatura permite ponderar que estar em território vulnerável no qual as pessoas já sofrem habitualmente com problemas de moradia, emprego, saúde,

não acesso aos serviços públicos, dentre outros, pode ter imposto um problema maior, no que concerne à localização dos beneficiários, para os gestores escolares dessas localidades (RIBEIRO; VOVIO, 2017).

Segundo o gestor da Escola B, houve ampliação dos problemas sociais no território devido à pandemia, dificultando o acesso às famílias à segurança alimentar:

*As famílias também perderam suas residências, muitos que pagavam aluguel hoje moram com parentes, foram morar em outras casas. Nós perdemos o contato de muitas famílias por conta da pandemia e tivemos sim muita dificuldade para entregar um benefício que é dela, um direito que é da criança (gestor da Escola B).*

#### **4.6. Necessidade de novas orientações a familiares: um novo esforço**

Outro aspecto relatado nas entrevistas foi a chegada de alguns alunos, vindos de escolas particulares, cujas famílias não conheciam o universo da educação pública e se surpreendiam ao descobrir que tinham direito a uniforme e material escolar: “Mães que diziam: por tanto tempo coloquei meu filho em escola particular e agora visitando e vendo tudo o que é ofertado aqui, tem mais do que meu filho recebia na escola particular” (gestora da Escola A). Essa situação exigiu um esforço novo da escola, para repassar orientações a familiares que desconheciam a rede pública.

#### **4.7. Empatia com as famílias no nível micro e possibilidade de maior distanciamento no nível macro**

Segundo os gestores das escolas, não houve queda no número de estudantes, ou falta de atendimento, durante a pandemia. As escolas atuaram para que os estudantes tivessem acesso à alimentação, ainda que, na Escola A o processo tenha demorado um pouco mais. A gestora da Escola A afirmou que “estavam com plantão e tinha atendimento direto com as famílias para a entrega de cartão merenda, entrega de cesta básica e foi um trabalho bem atuante mesmo na pandemia”.

No início da pandemia, segundo essa gestora, os funcionários ficaram em casa, razão pela qual não era servida alimentação na escola. Ademais, afirmaram que nem todos os familiares tiveram acesso ao Cartão Alimentação e à Cesta Básica, para ela, uma “situação delicada, pois estavam perante situações muito precárias”.

O gestor da Escola B afirmou que os agentes implementadores de nível macro mantinham posturas distantes, em relação à situação de vulnerabilidade das famílias e às dificuldades que os profissionais da escola estavam vivenciando:

*Fiquei 20 dias no hospital e quase morri, teve um dia que minha saturação estava 87, eu já estava com 15 litros de oxigênio e o fisioterapeuta disse: “se você não melhorar hoje eu vou te entubar. [...]”. E você se vê sozinho nessa angústia. Quando eu voltei para cá, eu me peguei pensando que não é isso o que eu faço com as crianças, deixar criança sozinha na mesa, tudo distante... Tem todas essas questões que a gente percebe de desorganização da prefeitura que parece que é uma necessidade de cumprir mesmo um trabalho, mas não tem preocupação até mesmo com a questão alimentar das crianças. São situações que eu pergunto e a pessoa não sabe responder, por exemplo, reduziu o número de crianças, demorou todo esse tempo para fazer o repasse, tinham crianças passando fome. Você vê também que agora a alimentação é reduzida, essa questão dos lanches a gente vê que é mais uma preocupação da empresa que quer receber do que provavelmente com a alimentação das crianças (gestor da Escola B).*

*Essa parte de alimentação também foi bem complicada, sobretudo, essa parte de entrega de cestas básicas, quando estava tudo fechado, tinha a questão do ‘fique em casa’, mas ia chegar cesta básica e a gente tinha que voltar a ter contato com todo mundo, porque precisava entregar essas cestas. Por um lado, dava muito medo, mas, por outro lado, você sabe que as pessoas precisam, seja da cesta básica ou do cartão alimentação, esse foi um momento desafiador, no sentido de você se sentir sozinho porque não tinha um contato com a Codae, por exemplo, e você percebe, nesse momento, que cada vez mais os órgãos superiores não têm noção do que está acontecendo no contexto da escola. O que a gente tem é planilha para responder, é um contato muito frio e muito mecânico, são questões burocráticas (gestor da Escola B).*

*Tem todas essas questões que a gente percebe de desorganização da prefeitura que parece que é uma necessidade de cumprir mesmo um trabalho, mas não tem preocupação até mesmo com a questão alimentar das crianças. São situações que eu pergunto e a pessoa não sabe responder, por exemplo, reduziu o número de crianças, demorou todo esse tempo para fazer o repasse, tinham crianças passando fome. Você vê também que agora a alimentação é reduzida, essa questão dos lanches a gente vê que é mais uma preocupação da empresa que quer receber do que provavelmente com a alimentação das crianças (gestor da Escola B).*

As falas antes transcritas denotam tensão no trabalho, uma vez que os agentes de nível micro precisam orientar e oferecer o serviço ao cidadão, quando

seu direito não é atendido. A literatura informa que a urgência em dar respostas aos beneficiários é componente da ação dos agentes de nível micro: “Na medida em que interagem com as situações reais, diariamente os burocratas envolvidos no processo de implementação lidam com conflitos entre o que era previsto e o que o contexto traz de novo e lhes exige soluções novas e adaptadas” (LOTTA, 2019, p. 31).

Os dados desta pesquisa, à luz da literatura sobre implementação de políticas públicas (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2019), permitem inferir que os agentes implementadores, de nível macro, por não estarem, *in loco*, diante das demandas dos beneficiários, podem, por vezes, não perceber a urgência na solução de determinados problemas. No caso em tela, um gestor de escola aponta desgaste e sensação de solidão devido à avaliação de distanciamento por parte dos agentes implementadores de nível macro.

#### 4.8. Problemas na comunicação e na interação entre os agentes implementadores

O gestor da Escola B afirmou que precisou dar respostas às famílias, devido à dificuldade que tiveram para entender o foco do programa de alimentação.

*Quando a mãe me liga e fala: “por que eu não recebi a cesta básica?” a minha resposta é: “não sei”, ela liga a TV no SPTV e ali fala que a prefeitura de São Paulo está distribuindo cesta básica como se fosse para todo mundo, é claro que essa mãe quer saber por que alguém recebeu e ela não e eu não tenho essa resposta. Vendo as notícias na televisão parece que está tudo fluindo, mas é só propaganda (gestor da Escola B).*

*[...] A princípio, em 2020, ninguém sabia por que João ganhou e Pedro não, por exemplo, nós não sabíamos dizer, mas a gente entendia que era um pessoal que recebia o bolsa família e era isso mesmo, no final das contas. O pessoal do Caps e tudo isso que recebia, ou seja, pessoas em alta vulnerabilidade, mas, por exemplo, em 2019 algumas famílias não faziam parte desses programas sociais, mas, em 2020, essas famílias perderam o emprego, essa lista insere esta frase: “não estava atualizada” e até as pessoas conseguirem se cadastrar para conseguir esses benefícios, isso demorou um pouco ainda mais, com todos os órgãos sem funcionamento (gestor da Escola B).*

A gestora da Escola A afirmou que há falha na comunicação da SME em relação às escolas, no caso da compra dos alimentos, o que interfere nas ações cotidianas, questão que, na pandemia, fez aumentar o estresse dos agentes de nível micro, os quais precisavam solucionar problemas com urgência.

*O contrato [para a compra dos alimentos] é direto com a SME e depois vai para a DRE, inclusive por conta de uma situação que a gente teve na semana retrasada, eu solicitei por e-mail uma cópia desse contrato e eles não me enviaram e não sei se vão me enviar. Todas as tratativas com relação a isso são realizadas entre a SME e a terceirizada. Por exemplo, se o contrato findar, a gente só é comunicado que acabou e a gente só fica sabendo se vai continuar na empresa ou se vai vir uma nova empresa (gestora da Escola A).*

Segundo o gestor da Escola B, a situação emergencial deveria ter gerado uma maior compreensão da realidade local por todos os agentes implementadores, porém, afirma que encontrou uma postura “fria e distante” em agentes da Codae:

*Por um lado, dava muito medo, mas, por outro lado, você sabe que as pessoas precisam, seja da cesta básica ou do Cartão Alimentação, esse foi um momento desafiador no sentido de você se sentir sozinho porque não tinha um contato com o Codae, por exemplo, e você percebe nesse momento que cada vez mais os órgãos superiores não têm noção do que está acontecendo no contexto da escola. O que a gente tem é planilha para responder, é um contato muito frio e muito mecânico, são questões burocráticas. [...] A gente lida com um excesso de burocracia e não tem um facilitador. O contato humano já tinha diminuído por causa da pandemia, a gente percebe que está todo mundo meio perdido, não tem orientação isso dá muita tristeza, muita angústia (gestor da Escola B).*

Questionados sobre as orientações da SME, os gestores relataram que receberam os protocolos sanitários da Secretaria da Saúde, porém, disseram que não houve documento orientador advindo da SME. “Somente sobre os protocolos sanitários que veio uma orientação do governo do estado, da prefeitura em si não veio nada específico. A orientação do estado fala sobre higiene pessoal, sobre a higienização dos ambientes, mas a prefeitura nada em específico e nada em relação à alimentação” (gestor da Escola B).

Essa questão aponta para o fato de que há, conforme aponta a literatura de implementação de políticas públicas, distintas variáveis que interferem na chegada dos serviços públicos, incluindo os problemas de interação e comunicação entre os agentes implementadores (DI GIUSTO; RIBEIRO, 2019).

#### 4.9. Angústia dos profissionais das escolas devido às mudanças na forma de fazer chegar o alimento até a criança

Foi relatado que, antes da pandemia, havia sistema *self-service*, prática que, segundo o gestor A, dá maior autonomia aos estudantes. Porém, devido à pandemia, precisou ser abolida.

*Quando falamos em autonomia da criança, estamos acostumados a isso mesmo e, no momento de alimentação, eles ficavam brincando, não tinha aquela coisa do aluno só pegar, se sentar e comer, como vimos aqui agora. As crianças tinham autonomia para comer no horário em que sentissem fome, é claro que dentro de um período já estipulado, mas não necessariamente sair da sala às 10h30 e iam comer, não era assim. Eles podiam comer com o colega da sala ao lado, agora não tem mais isso não [...] (gestor da Escola B).*

Uma situação pandêmica exige ações de distanciamento o que gerou questionamentos e angústia nas escolas, considerando a relevância, nesses ambientes, dos procedimentos de caráter pedagógico.

#### 4.10. Percepção de que havia forma mais justa e eficaz de embalar os alimentos distribuídos

Entrevista com um agente implementador de nível macro denotou que a Codae se deparou com um estoque de aproximadamente 1.616 toneladas de alimentos perecíveis e não perecíveis que já haviam sido adquiridos; esses insumos tiveram que ser encaminhados a outros setores, exigindo adaptações de modos de agir que não constavam nos protocolos, em busca de “uma distribuição mais justa e eficaz”:

*[...] me fez refletir muito em sempre deixar a possibilidade de a gente não pedir embalagens grandes. Por exemplo, hoje a gente abre um edital para comprar arroz, eu deixo lá pacotes de 5 quilos podendo ser de 1 quilo, nós estamos deixando em aberto porque se acontece uma nova parada, se tivermos embalagens menores... Seja de quais alimentos forem, jamais vou comprar um pacote de 10 quilos de macarrão. Posso até comprar numa embalagem grande, mas tem que deixar aberta a possibilidade de vir fracionado caso seja necessária uma distribuição desse alimento. [...] Acho que, para mim e para todos aqui, muita coisa marcou nesse período, mas isso de a gente pensar sempre na alternativa B, foi com certeza um grande aprendizado (coordenadora da Codae).*

Essa percepção de que a nova forma de distribuição de alimentos impôs novas práticas e deixou aprendizado como não mais estocar alimentos em embalagens com grandes quantidades, em função da necessidade de gerar meios de mobilidade desses estoques, uma prática comum utilizada antes da pandemia.

## Considerações Finais

Tradicionalmente, a alimentação escolar não se configura como um tema de particular atenção da literatura do campo da educação, embora seja um elemento primordial para os desenvolvimentos físico e cognitivo de crianças e jovens. Com esta pesquisa, visou-se dar uma contribuição, nesse quesito, ao investigar a implementação do PAE no município de São Paulo por ocasião da pandemia de Covid-19, em território vulnerável.

A análise de documentos sobre o PAE sinalizou um movimento das autoridades para acompanhar as contingências, por meio de leis, decretos, portarias e guias, que procuraram cobrir os aspectos da política de alimentação escolar, e orientar processos, criando ações complementares, como o Cartão Alimentação, a distribuição de cestas básicas e *kits* de higiene, e a Cesta Saudável. No entanto, como a literatura sobre implementação indica, por mais bem delineada que a política seja, sua execução não funciona como uma cadeia direta de transmissão aos agentes implementadores, sofrendo ajustes e adaptações ao formato original. Ademais, problemas e dificuldades são esperados, considerando a literatura.

Para observar esse aspecto, foram fundamentais as entrevistas semiestruturadas realizadas com profissionais que atuavam nas escolas, além de um agente da Codae. Em relação ao último, destaca-se, devido à pandemia, o aprendizado relativo ao fracionamento dos alimentos, refletindo uma reformulação típica do momento da implementação que altera uma prática já estabelecida.

As entrevistas denotaram que ambas as unidades escolares investigadas tiveram experiências singulares na execução da política, a qual sofreu alterações para solucionar necessidades dos beneficiários durante a pandemia.

Problemas foram vocalizados pelos gestores das escolas: falta de protocolo estabelecido para localizar famílias; desarticulação dos setores governamentais; postura distante e pouco empática por parte dos agentes de nível macro; problemas nos processos de comunicação e de interação.

Esta pesquisa permitiu considerar que a implementação de política de direito alimentar em tempos pandêmicos, em território vulnerável, exigiria protocolos específicos para os agentes de nível micro para minorar estresse, adaptações,

angústias, bem como fazer chegar os alimentos, pois, nessas localidades, a precariedade de acesso a direitos impõe desafios maiores para as famílias.

Os resultados observados nesta investigação reforçam a importância do papel dos agentes implementadores, sinalizando uma agenda fértil de pesquisa para compreender melhor o papel do Estado na garantia de um direito tão fundamental quanto a alimentação escolar.

## Referências

- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República [2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 mar. 2023.
- BRASIL. Lei 11.947 de 16 de junho de 2009. Presidência da República. *Diário Oficial da União*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. 2009.
- DA SILVA, Luiz Humberto da *et al.* PNAE em tempos de pandemia: desafios e potencialidades para sua operacionalização no contexto amazônico. *Mundo Amazônico*, v. 11, n. 2, p. 17-36, 14 out. 2020.
- DI GIUSTO, Silvana Menegoto Nogueira; RIBEIRO, Vanda Mendes. Implementação de políticas públicas: conceito e principais fatores intervenientes. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, [S. l.], v. 4, p. 1-10, 2019.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Teorias de política pública. *Revista @ mbienteeducação*, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 631-665, 2021. DOI: 10.26843/v14.n3.2021.1103.p631-665.
- KAZTMAN, Ruben. Reflexiones en torno a las metástasis de las desigualdades en las estructuras educativas latinoamericanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 20, n. 43, p. 823-839, 2018.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.
- LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. 1st ed. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 65, 23 dez. 2014.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de As fases do processo de políticas públicas. In: MARCHETTI, Vitor (org.). *Políticas públicas em debate*. São Bernardo do Campo: UFABC, MP Editora, 2013.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (REDE PENSSAN). *Vigisan: Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil*. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2020. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 3 dez. 2023.

RIBEIRO, Vanda Mendes; VÓVIO, Cláudia Lemos. Desigualdade escolar e vulnerabilidade social no território. *Educar em Revista*, Curitiba, n. especial 2, p. 71-87, 2017.

SÃO PAULO (município). Portaria SME/CME n. 2, de 19 de março de 2020. Dispõe sobre normas para a reorganização dos calendários escolares, devido ao surto global do Coronavírus, nas Unidades Educacionais do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/recomendacao-secretaria-municipal-de-educacao-sme-cme-2-de-19-de-marco-de-2020> Acesso em: 3 dez. 2023.

SÃO PAULO (município). Secretaria Municipal de Educação. Organização. Disponível em: <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/programa-de-alimentacao-escolar/alimentacao-na-escola/organizacao/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SINESP. *Plano de Ação 2021 - Conselho de Alimentação Escolar (9/10/2021)*. Disponível em: <https://www.sinesp.org.br/179-saiu-no-doc/13217-plano-de-acao-2021-conselho-de-alimentacao-escolar-09-10-2021>. Acesso em: 20 nov. 2021.

STEDFELDT, Elke; AMORIM, Mirelly dos Santos; TAVARES, Cristiane Tavares; ZOLLAR, Vivian. *Guia para as unidades de alimentação e nutrição escolares na reabertura das unidades escolares do município de São Paulo durante a pandemia de Covid-19: segurança dos alimentos*. Material técnico com contribuições das equipes da Divisão de Educação Alimentar e Nutricional (Diedan) e dos nutricionistas supervisores da Coordenadoria de Alimentação Escolar (Codae) da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo. Programa de Pós-graduação em Nutrição, Universidade Federal de São Paulo, 2020.



# Programa Ensino Integral: a Percepção dos Educadores de uma Escola da Região Centro-Sul de São Paulo

Laercio Moreira<sup>1</sup>  
Luiz Dalmacir da Silveira<sup>2</sup>  
Cristiano Rogério Alcântara<sup>3</sup>

## Resumo

O artigo apresenta resultados de investigação sobre a implementação do Programa de Ensino Integral – PEI, em uma escola que atende anos finais do ensino fundamental, na região Sul de São Paulo. Metodologicamente, optou-se por uma abordagem qualitativa que envolveu a análise documental da legislação publicada pela Secretaria Estadual de Educação sobre o Programa, do Projeto Pedagógico da escola e a realização, transcrição e análise do conteúdo de sete entrevistas semiestruturadas realizadas com agentes envolvidos no processo de implementação do Programa da Secretaria de Educação e da escola. O estudo revelou uma percepção satisfatória dos agentes implementadores que demonstraram compreender e aderir aos principais elementos do Programa no processo de implementação. Ao mesmo tempo, emergem como limites do Programa a escassez de recursos e a instabilidade na composição do quadro de professores, o que diminui, na visão dos participantes, seus impactos positivos.

**Palavras-Chave:** Educação Integral; Programa Ensino Integral; Implementação de Políticas Públicas de Educação; Burocracia do Nível de Rua.

- 
- 1 Coordenador Pedagógico na Rede Municipal de São Paulo e Mestre em Educação pela Universidade Cidade de São Paulo – Unicid.
  - 2 Professor do ensino médio. Doutorando em Educação pela Universidade Cidade de São Paulo – Unicid.
  - 3 Assessor Legislativo e Coordenador do curso de Pedagogia da Faculdade Phorte. Doutor em Língua Portuguesa pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP.

## 1. Introdução

Este artigo apresenta resultados de investigação realizada no âmbito do Grupo de Pesquisa Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades (Giped), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Cidade de São Paulo (Unicid), com a finalidade de analisar a implementação do Programa Ensino Integral (PEI) em uma escola da rede pública estadual paulista. O PEI é a principal política destinada à expansão das matrículas e das escolas em tempo integral no sistema estadual de ensino de São Paulo.

O Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de 2014-2024, estabeleceu em sua meta 6, que o Brasil deveria garantir a oferta de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas da educação básica. Todavia, o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) em 2022, explicita que, mesmo com esforços empreendidos pelo poder público em esfera subnacional e nacional, estamos distantes de alcançar o patamar pactuado.

Os dados revelam que, finalizado o ano letivo de 2021, apenas 15,1% das matrículas da Educação Básica eram classificadas como matrículas em tempo integral. A distribuição dessas matrículas é desigual quando analisadas separadamente, a Educação Infantil (28%), o Ensino Fundamental – anos iniciais (10,6%), Ensino Fundamental – anos finais (11,3%) e o Ensino Médio (16,7%). Os dados revelam, ainda, que apenas 22,4% das escolas ofertavam matrículas em tempo integral (INEP, 2022). Considerando exclusivamente os dados da rede estadual de São Paulo, o Censo Escolar de 2021 apontava que 12,2% das matrículas do Ensino Fundamental (7º melhor resultado, das 27 redes estaduais/distrital) e 18,8% das matrículas do Ensino Médio estavam classificadas na modalidade de educação integral (5º melhor resultado).

No estado de São Paulo, a principal estratégia de expansão das matrículas em tempo integral foi o Programa PEI. A construção de tal programa foi feita mediante acúmulo de uma série de ações iniciadas em 2011, quando o governo do estado era liderado por Geraldo Alckmin (PSBD). Normativamente, o Programa foi consolidado, inicialmente, na Lei Complementar nº 1.164/2012, tendo iniciado em escolas de Ensino Médio e de Ensino Fundamental. Ao longo de uma década de implementação, cerca de duas dezenas de normas complementares foram editadas. Estudo sobre essa produção normativa pode ser encontrado na dissertação de mestrado de Moreira (2022).

Neste artigo, são apresentados resultados de pesquisa que teve como foco investigar a implementação do Programa PEI em uma escola localizada na região centro-sul da capital paulistana a partir das percepções dos profissionais que atuam no nível central da Secretaria de Educação (Seduc), de gestores da escola selecionada (diretor e professor coordenador geral) e de professores que atuam na escola.

O artigo está organizado em outras três seções, além desta introdução: uma dedicada a elementos de contextualização da pesquisa e à apresentação sintética da revisão de literatura sobre a implementação do PEI, uma dedicada à apresentação dos elementos metodológicos da pesquisa e à discussão de seus resultados e a última dedicada às considerações finais.

## **2. Contextualização da Pesquisa**

### **Notas sobre as disputas em torno do PEI**

Desde 2011, o Governo do Estado de São Paulo, por meio da Secretaria Estadual de Educação (SEE) vem expandindo ações de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino ofertado nas escolas públicas estaduais. Neste contexto, o então Secretário de Educação, Herman Voorwald (2011-2015), enfrentou resistências diante da proposta de reorganização da estrutura educacional paulista. De acordo com secretário, as propostas da Secretaria visavam implementar o “direito de aprendizagem”, ou seja, para melhorar os índices e notas – nacionais e internacionais – seria preciso focar em cinco pilares: 1) valorização do professor, 2) gestão pedagógica, 3) ensino integral, 4) alimentação, transporte e material didático e 5) participação social (SÃO PAULO, 2012).

Os discursos também proferidos por agentes públicos indicam os planos do governo estadual em dar prosseguimento ao projeto de escolas de tempo integral. Um exemplo é o que disse o então governador em exercício Rodrigo Garcia (PSDB) ao anunciar a liberação de recursos financeiros para a educação:

Estamos liberando a construção de 50 escolas e hoje temos como prioridade em São Paulo a educação em tempo integral. Se lá atrás tínhamos talvez alguns prédios sobrando, pela estratégia do Governo, vamos ter necessidade de construir muitas novas escolas para que a gente possa chegar, daqui a dois, três anos, e ter 100% do ensino de São Paulo com tempo integral. (SÃO PAULO, 2021)

Em uma peça publicitária estatal, veiculada nas mídias digitais, o governo destacava, ainda, os investimentos feitos nas escolas e as mudanças que a SEE

estava promovendo com vistas à retomada das aulas pós-período pandêmico. No vídeo *A escola está de volta em SP* é possível perceber a reafirmação de um discurso pró educação integral, como mostra a transcrição a seguir:

*Narrador: 2020.*

*Jucilane Freitas (Diretora de Escola):* Veio o aviso da doença.

*Narrador:* A pandemia obrigou escolas do mundo todo a fechar as portas.

*Jucilane Freitas (Diretora de Escola):* Eu mesma falei... e esses alunos, como vai ser

*Katia Cristina Narciso (Diretora de Escola):* Criança tem que estar na Escola!

*Narrador: 2021.* Para recuperar o aprendizado, São Paulo implanta 2029 escolas em tempo integral.

*Jucilane Freitas (Diretora de Escola):* Vai ser fundamental para a educação dos nossos alunos. Ele estuda mais, ele tem um professor que é amigo dele, é revolucionário. (SÃO PAULO, 2021)

Com a pandemia da Covid-19, iniciada em dezembro de 2020, a educação como um todo sofreu bastante, visto que houve medidas sanitárias de restrição da mobilidade, impedindo aulas presenciais e forçando muitos trabalhadores a exercerem seu ofício em *home office*. No caso da educação, foram implementadas medidas de acesso remoto às aulas e atividades pedagógicas por meio de aplicativos e programas digitais (WhatsApp, Google Meet, Zoom entre outros). Houve, portanto, um desarranjo dos processos educativos que se refletiram nos resultados de avaliações em larga escala aplicadas aos alunos: Prova Brasil, Saeb, Saesp etc. Em todas, os resultados foram aquém do esperado. É importante, entretanto, lembrar que os problemas sociais, econômicos, culturais e emocionais (elementos extraescolares) se tornaram mais agressivos e isso produziu um aumento da desigualdade educacional.

Com o retorno às atividades presenciais, alguns investimentos foram feitos em São Paulo, com ênfase nas políticas educacionais como a expansão do Programa Ensino Integral (PEI). Nos discursos das lideranças da Secretaria Estadual de Educação e do Governador, afirmava-se a necessidade de maior permanência dos estudantes nas escolas como caminho para a recomposição e recuperação das aprendizagens comprometidas na pandemia. Tal afirmação vinha acompanhada, sempre, de estatísticas educacionais demonstrando que escolas em que o PEI existia, o desempenho acadêmico dos estudantes era superior àquele identificado nas demais escolas.

Todavia, o foco na expansão do PEI enfrentava ações de resistências quanto à sua forma de implementação. Um dos focos dessas ações de resistência estava

no Sindicato dos Professores do Estado de São Paulo (Apeoesp). Em uma cartilha, divulgada digitalmente pelo Sindicato em 2021, intitulada *Como impedir a imposição do Programa de Ensino Integral de Dória/Rossieli*, há a seguinte afirmação:

Em plena pandemia, o Secretário Estadual de Educação, Rossieli Soares, e o Governador do Estado João Dória, estão impondo à população a incorporação de unidades escolares ao Projeto de Ensino Integral (PEI).

Querem manter professores, funcionários e estudantes mais tempo nas escolas, quando deveriam incentivar e dar condições para que todos permanecessem em suas casas, em aulas e trabalho remoto, para não ampliar a pandemia que já matou mais de 410 mil brasileiros e paulistas. Porém, o problema não se resume ao período de pandemia. Ele é um projeto excludente que precisa ser combatido. (APEOESP, 2021)

De acordo com o Sindicato, a forma como estava sendo feita a implementação vinha gerando mais desigualdades entre as escolas paulistas. Seria, na visão dos representantes sindicais, uma implementação forçada, autoritária sem a escuta adequada da comunidade escolar. Ainda de acordo com a associação, uma política pública que não levasse em conta aspectos democráticos no processo decisório no nível da escola estaria fadada ao fracasso.

No entanto, em âmbito normativo o processo de implementação do Programa estabelece mecanismos de participação da sociedade e da comunidade escolar na construção das decisões e na adesão ao PEI (Lei Complementar nº 1.164/2012, nº 1.191/2012 e nº 1.374/2022, Decreto nº 66.799/2022). Além disso, no site da SEE, na parte de “perguntas e respostas”, pode-se ler:

*Quais são os documentos necessários para a Adesão ao PEI?*

Os documentos são: i) parecer do(a) Diretor(a), seguindo este modelo, ii) registro da consulta à comunidade escolar e iii) ata com o registro da deliberação do Conselho de Escola, seguindo este modelo.

*A vontade do diretor da escola de que a escola se torne PEI é suficiente para a adesão?*

Não. A equipe escolar, a comunidade escolar e o Conselho de Escola são atores fundamentais nas ponderações sobre como e quando o ingresso no Programa Ensino Integral ocorrerá. Familiares, responsáveis, estudantes, professores e funcionários serão ouvidos em reuniões abertas para ponderar sobre o ingresso da escola no programa. (SÃO PAULO, 2020)

A cartilha produzida pela Apeoesp apresenta, ainda, nove argumentos que deveriam ser discutidos com os educadores e as escolas no processo de análise e decisão sobre a adesão ao Programa. Os quatro primeiros argumentos são os seguintes:

- 1) Uma escola de tempo integral não pode ser imposta de forma autoritária. A adesão deve se dar por vontade clara e inequívoca da comunidade.
- 2) É preciso que os estudantes queiram estudar na escola de tempo integral e que os pais e mães queiram enviar a ela seus filhos e filhas.
- 3) As consultas à comunidade devem ser realizadas de forma aberta e democrática, com grande participação e amplo debate, sem qualquer tipo de censura e exclusão. Não devem ser feitas de forma apressada e superficial, e muitos menos serem manipuladas, como vem ocorrendo.
- 4) A decisão final, do ponto de vista legal, cabe ao Conselho de Escola, que precisa ser composto democraticamente, com representação eleita de professores, pais, funcionários e estudantes, com reunião convocada com pauta definida, de conhecimento prévio de todos os membros do Conselho. (APEOESP, 2021)

Os elementos elencados indicam a necessidade da construção de um consenso pelos sujeitos que vivenciam a escola para que o Programa seja implementado. As orientações do Sindicato pretendem tornar o processo de análise, discussão e deliberação da Escola sobre sua adesão ao Programa o mais amplo possível, evitando que as consultas sejam feitas de forma superficial ou apressada. Também há uma acusação de que parte desses processos estão sendo conduzidos com manipulação, sem apontar qual seria o sujeito desta manipulação ou evidências que a comprovem. Entretanto, os quatro argumentos apresentados neste primeiro bloco estão coerentes com as orientações da própria Secretaria de Educação sobre o processo de adesão das escolas ao Programa.

O quinto argumento da Apeoesp é de natureza diferente: “5) A escola de tempo integral de Doria/Rossieli é um produto de marketing. E é excludente, pois tira a oportunidade para que o aluno-trabalhador possa estudar. Estudante que trabalha não pode ficar 7 horas na escola” (APEOESP, 2021). Além de acusar o Programa de ser um ‘produto de marketing’, o sindicato sinaliza um limite da implementação frente a estudantes que, em sua avaliação, podem ser impedidos de frequentar a escola em razão de uma atividade laboral. Em que pese haver validade empírica no argumento apresentado pelo Sindicato, é importante sinalizar que a legislação brasileira proíbe o trabalho infantil e o trabalho dos adolescentes até os 16 anos. E que, nesse sentido, a implementação de uma determinada política pública não deve “naturalizar” o trabalho nessa faixa etária. Se existem crianças e adolescentes que estão sendo constrangidos a trabalhar numa idade em que a legislação brasileira estabelece uma proteção especial ao seu desenvolvimento, a política educacional deve colaborar para que tal constrangimento deixe de existir.

O esforço feito por gerações recentes para erradicar o trabalho infantil no Brasil precisa ser considerado nessa equação.

O sexto argumento aponta a relação entre a implementação do Programa e o fechamento do período noturno de aulas nas escolas: “6) Na maior parte das vezes, a implementação da escola de tempo integral ainda extingue o noturno, fazendo com que esses alunos parem de estudar” (APEOESP, 2021). Importa assinalar o conjunto de evidências nacionais e internacionais que apontam que a extensão da jornada escolar e a frequência às aulas em período diurno apresenta correlação com a melhoria do desempenho acadêmico e a diminuição nas taxas de reprovação, abandono e evasão escolar.

O sétimo argumento indicado na cartilha: “7) A escola de tempo integral também precisa ter infraestrutura e espaços adequados, o que a maioria das unidades já convertidas não tem. Muito menos as demais, que pretendem transformar em PEI” (APEOESP, 2021), aponta para as condições de infraestrutura física e pedagógica das escolas paulistas. O programa deveria vir acompanhado de investimentos financeiros que possam dar conta do número de estudantes matriculados, bem como aos aspectos físicos, materiais e de pessoal, o que resultaria em melhorias das condições de estudo (para os discentes) e de trabalho (para os docentes). O oitavo e o nono argumentos são os seguintes:

8) Os professores são contratados “por perfil”, desrespeitando o Estatuto do Magistério e a lista única de classificação. São submetidos a jornadas abusivas de trabalho e a avaliações anuais, podendo ser excluídos do projeto. Além disso, os casos de assédio moral nas escolas que fazem parte do PEI são constantes (APEOESP, 2021).

9) A contrapartida para a adesão dos professores à escola de tempo integral é uma gratificação de 75% que cessa com a exclusão e não se incorpora ao salário, nem incide sobre benefícios da carreira e aposentadoria. (APEOESP, 2021)

Esses dois últimos elementos reverberam preocupações que o campo da pesquisa em educação tem sinalizado há algum tempo e que dizem respeito à deterioração das condições de trabalho docente. A criação de um regime paralelo de seleção, de avaliação do desempenho e de remuneração, com vantagens mantidas exclusivamente enquanto o profissional está em exercício no Programa produz distorções significativas na carreira e na relação entre a Secretaria de Educação, as equipes gestoras das escolas e os profissionais.

Durante a pesquisa, não localizamos documentos oficiais ou posicionamentos públicos da Secretaria de Educação em resposta ou buscando esclarecer os argumentos apresentados pela Apeoesp. Todavia, a literatura do campo

de políticas públicas nos ajuda a compreender as ambivalências que emergem no processo de implementação de uma política educacional, particularmente, quando ela produz alterações curriculares e pedagógicas muito significativas (como a introdução do paradigma de ensino integral nas escolas) e quando ela modifica, interfere ou reorganiza aspectos relativos à vida funcional, ao salário ou ao regime de avaliação/ controle do desempenho dos servidores (como o regime de dedicação integral proposto pelo PEI).

Nessas situações, as ambiguidades e conflitos tendem a ser maiores e o processo de disputa entre os agentes envolvidos se torna mais evidente. Seria prudente considerar que tanto os discursos produzidos pela SEE para defender a ampliação do Programa quanto os discursos produzidos pela Apeoesp são formas de ação pública que devem ser analisadas à luz da dinâmica de forças instaurada no processo político de implementação do Programa.

Nessa dinâmica de forças, ambos os lados (SEE e Apeoesp) parecem mobilizar as informações de modo a reforçar seus posicionamentos. A não divulgação das informações relativas à qualidade do processo de discussão e consulta à comunidade no processo de adesão das escolas ao Programa, por parte da SEE, alimenta ilações a respeito de eventual violação do princípio da gestão democrática. Por outro lado, o fato de a Apeoesp ocultar, em sua cartilha de orientação às escolas, a legislação que organiza o processo de adesão ao Programa e os elementos normativos que explicam seu funcionamento, pode criar obstáculos para que estudantes, famílias e professores possam formar opinião própria sobre os benefícios ou não da adesão ao programa. Como este não é o objeto central da investigação realizada, pesquisas que se debruçam sobre essa dinâmica de forças no processo de realização do Programa na rede estadual paulista podem ser uma importante contribuição ao campo e à melhoria da implementação de políticas educacionais desta envergadura.

### **O PEI no quadro das concepções de educação integral**

O PEI é um programa que busca realizar uma proposta de educação integral na rede estadual paulista. Entretanto, importa reconhecer a polissemia e as diferentes formas de definir o que seria ensino integral (como está na sigla do Programa) e educação integral. Além disso, é preciso assinalar que há diferentes formas de uma política educacional materializar a concepção de ensino integral e/ou de educação integral.

De acordo com Libâneo (1994), é preciso conceituar e diferenciar as noções de “educação” e “ensino”. Se a utilização dos termos for considerada sinônimo,

haverá perdas substantivas em relação ao que cada um pode trazer no sentido de emancipação. Educação, para o autor, é um processo amplo que pode ser articulada de diferentes maneiras e desenvolvida por variados percursos. Desse modo, a educação estaria vinculada à família, mas também aconteceria em outros ambientes tais como na igreja, no trabalho e nos grupos sociais, por exemplo. Já o ensino, estaria atrelado a dois espaços amplos: a sociedade, onde pode acontecer de maneira informal, e a escola, onde se articula de maneira intencional e formal.

Ao pensar sobre o contexto social, a escola passa a ter primazia como ambiente formal de articulação e desenvolvimento do ensino, mas, ao mesmo tempo, responde por uma parcela significativa dos processos mais amplos de educação. Ainda segundo Libâneo (1994, p. 21), é na escola que os alunos irão aprender conteúdos, métodos e conhecimentos necessários para a vida social e profissional, bem como agir na política ou em movimentos sociais. Conforme o autor,

Tal como a educação, também o ensino é determinado socialmente. Ao mesmo tempo que cumpre objetivos e exigências da sociedade conforme interesses de grupos e classes sociais que a constituem, o ensino cria condições metodológicas e organizativas para o processo de transmissão e assimilação de conhecimentos e desenvolvimento das capacidades intelectuais e processos mentais dos alunos tendo em vista o entendimento crítico dos problemas sociais. (LIBÂNEO, 1994, p. 21)

Desse modo, educação e ensino estão interligados e é na escola que estas duas dimensões passam a coexistir de modo a aliar o processo institucional e as condições materiais onde se efetuarão as aprendizagens por meio do ensino. Embora se apresentem como conceitos distintos, abrem-se possibilidades de, na escola, ambos estarem associados.

Por outro lado, Oliveira (2019) acrescenta a esta discussão o seguinte:

Dessa forma, as práticas escolares não devem se restringir à instrução – formação intelectual e desenvolvimento de capacidades cognitivas mediante o domínio de certo nível de conhecimentos sistematizados – e ao ensino – ações, meios e condições para realização da instrução. Cabe à escola educar integralmente alunos capazes de exercitar a cidadania, proporcionando-lhes vivências democráticas, experiências múltiplas, enriquecedoras e significativas, de reflexão e de diálogo, garantindo a igualdade de oportunidades e a formação global da criança, do adolescente e do jovem brasileiro. (OLIVEIRA, 2019, p. 55)

É na escola que os processos de educação e ensino, interligados, possibilitam a transformação social dos sujeitos que ali atuam – alunos, famílias, professores, gestores, funcionários etc. A escola não é responsável somente pela educação e instrução dos alunos, mas também de toda a comunidade. Todos aprendem e todos compartilham conhecimentos nesse espaço educativo. É neste sentido que a noção de “educação integral” deve estruturar as relações.

Para que uma educação possa ser integral, é preciso

[...] uma formação completa do indivíduo, fundamentada na função social da escola, na ideia de uma sociedade igualitária e na oferta de uma educação de qualidade para todos. Uma formação emancipadora, que garante educar integralmente crianças, adolescentes e jovens, sem distinções ou privilégios de qualquer natureza. Uma educação integral, em que a formação completa seja integrada e não dissociada do currículo escolar, uma vez que todos os componentes curriculares são inerentes a essa formação. (OLIVEIRA, 2019, p. 56)

Assumida essa concepção de educação integral, importa sinalizar sua relação com a extensão do tempo (jornada) dos estudantes na escola. Uma concepção de educação integral pode ser praticada numa escola que funciona em turnos parciais ou num turno integral único, desde que sua proposta pedagógica, seu currículo e suas práticas educativas estejam orientadas por essa concepção de formação completa do indivíduo. Ao mesmo tempo, escolas que funcionam em turno integral podem praticar um processo educacional distante de uma concepção de educação integral, uma vez que a mera ampliação das horas que os estudantes passam dentro do prédio escolar não é sinônimo de que suas aprendizagens e suas experiências de formação estão sintonizadas com a noção de formação completa do indivíduo.

Segundo Cavalieri (2007), essa não distinção dos conceitos só aumenta a desinformação, vistos que, nos discursos oficiais, o aumento do tempo de permanência nas escolas se dá por

(a) ampliação do tempo como forma de se alcançar melhores resultados da ação escolar sobre os indivíduos, devido à maior exposição desses às práticas e rotinas escolares; (b) ampliação do tempo como adequação da escola às novas condições da vida urbana, das famílias e particularmente da mulher; (c) ampliação do tempo como parte integrante da mudança na própria concepção de educação escolar, isto é, no papel da escola na vida e na formação dos indivíduos. (CAVALIERE, 2007, p. 1016)

Uma escola que se pretenda integral, ou melhor, uma concepção de educação que se intitule integral deve envolver “múltiplas dimensões da vida das crianças e adolescentes” (CAVALIERI, 2007, p. 1022), ou seja, experiências e vivências reflexivas que proporcionem novas formas de ser e estar no mundo por meio de relações entre os indivíduos e destes com a cultura, tornando-os capazes de agir no mundo.

A depender de fatores múltiplos (formação inicial e continuada dos educadores, quantidade e qualidade dos materiais pedagógicos e da infraestrutura escolar disponível, orientações curriculares, número de alunos por turma e número de alunos total da escola, relação entre a escola, a comunidade e o território), uma política de educação integral (como o Programa PEI) pode estar mais próxima ou mais distante de proporcionar uma efetiva experiência de educação integral. Se a única dimensão relevante na formulação e implementação da política for a ampliação da jornada, é muito provável que se esteja distante de uma concepção de educação integral digna deste nome.

Considerando a heterogeneidade da rede estadual de educação de São Paulo, parece razoável reconhecer que o Programa PEI pode estar mais próximo de uma experiência de educação integral em algumas unidades e mais distante em outras.

### **Estudos correlatos em revisão de literatura**

Para a organização das informações que estariam na base deste trabalho, foi feita uma busca por estudos correlatos, publicados na forma de teses, dissertações e artigos científicos em que se apresentam análises relativas ao Programa Ensino Integral (PEI). A busca se deu por meio de consulta a bases de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e pela plataforma *Scientific Electronic Library Online* (SciELO). Foram utilizados os descritores “Programa de Ensino Integral” e “Implementação” e, após localizarmos uma lista com 16 artigos, foram selecionados seis registros que se aproximavam do recorte desta investigação. São eles: Oliveira e Baldini (2017), Giroto *et. al.* (2018), Dias (2019), Gonçalves, Boni e Gomes (2019), Lopes e Borghi (2019) e Giroto e Cassio (2018).

Ao todo, os seis artigos transitam em esferas diferentes de análises sobre a temática do ensino em tempo integral, seja por meio da análise da legislação, currículo, condições de trabalho ou mesmo a comparação entre escolas aderentes ou não aderentes ao Programa. De modo geral, os artigos concluem que a implementação do Programa apresenta limites problemáticos relacionados à intensificação

do trabalho docente, à criação de lógicas paralelas de carreira e regime de trabalho para professores, às desigualdades entre escolas aderentes e não aderentes ao Programa, à carência de recursos de infraestrutura e a lacunas nos processos de formação. Por outro lado, são elementos positivos do Programa a visão de educação integral e de ampliação do currículo, a ampliação e fortalecimento de vínculos entre professores e estudantes, a possibilidade de projetos interdisciplinares, considerando a extensão da jornada e a concentração dos professores em uma única escola e a melhoria dos resultados de aprendizagem nas escolas aderentes ao Programa.

Quanto às teses e dissertações, foram encontrados 37 registros. Deste total, 19 estudos estavam relacionados a currículos e práticas pedagógicas e 18 relacionados aos processos de implementação de políticas públicas. Após análise dos resumos e das considerações finais destes 18 trabalhos, 10 foram selecionados por dialogarem mais proximamente com nossa investigação. São eles: Urrutia (2020), Mattos (2020), Silva (2019), Longo (2019), Piccoli (2019), Marques (2019), Dias (2017), Oliveira (2017), Agostinho (2017) e Santos (2017).

Os resultados das pesquisas apresentadas acima variam de acordo com a abordagem e a pergunta-problema dos investigadores, mas que de alguma forma se entrelaçam com o presente estudo uma vez que tratam de uma política pública em processo de implementação no estado de São Paulo: o PEI. Sobre este aspecto, embora por caminhos diferentes, concorda-se com Dias (2017) quando trata das condições estruturais da rede pública de São Paulo. Segundo a autora,

As condições estruturais não têm permitido aos professores a construção de uma identidade com suas unidades de ensino, e a promoção da liberdade de escolha de métodos, e para a criação de adaptações, tem mascarado práticas autoritárias da SEE-SP (imposição curricular), desarticulado a categoria docente e desresponsabilizado o Estado do combate às desigualdades educacionais e sociais. Neste sentido, o uso da criatividade docente e de sua articulação teria a função de responsabilizar os professores pelos resultados obtidos, e, não buscado a problematização e busca de soluções coletivas entre os diversos membros da comunidade escolar e, em especial, dos professores. (DIAS, 2017, p. 208-209)

Apesar disso, após a leitura dos trabalhos selecionados, foi possível sintetizar as falas em três considerações que, no nosso entendimento, parecem convergir com a reflexão sobre a implementação do PEI em São Paulo. São elas: 1) convergência na reorganização das condições de trabalho dos professores e gestores escolares que culmina na avaliação e monitoramento dos profissionais em relação

à proposta do programa; 2) oferecimento de processos de formação continuada aos docentes de modo a introjetar os princípios orientadores do programa; e 3) as pesquisas indicam atenção à insuficiência de ações efetivas junto aos docentes e intensificação das condições de trabalho, limitando a autonomia docente.

### **3. Metodologia, Resultados e Discussão**

#### **Notas metodológicas**

Para coletar os dados a respeito da percepção dos agentes implementadores sobre o PEI, recorreremos à realização de entrevistas semiestruturadas. Conforme Trivinos (1987), as entrevistas semiestruturadas se organizam a partir de perguntas básicas sobre o tema da investigação, apoiados em quadros teóricos e hipóteses formuladas pelo pesquisador e que permitem, no movimento dialógico da entrevista, a expansão, redução, confirmação ou refutação dessas mesmas hipóteses. Além disso, ainda segundo Trivinos (1987, p. 152), esta técnica de pesquisa “favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade (...) além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações”.

As evidências reunidas na revisão de literatura permitiram a elaboração mais assertiva dos roteiros de entrevistas semiestruturadas, considerando três tipos de sujeito: profissionais que atuavam ou haviam atuado em algum momento no nível central da Secretaria Estadual de Educação, envolvidos na implementação do Programa, gestores escolares e professores.

Os roteiros das entrevistas foram organizados a partir de dois eixos comuns para todos: a) perfil sociodemográfico (8 questões) e b) primeiros contatos com o Programa (9 questões) e de outros eixos específicos de acordo com o perfil do entrevistado. Para os profissionais do nível central, os eixos específicos trataram dos antecedentes e da formulação do Programa (10 questões) e da experiência vivida no processo de implementação do Programa (07 questões). Para os gestores escolares, foram abordados o processo de implantação do Programa na Escola (07 questões) e as percepções sobre a implementação do Programa nas múltiplas interações dentro da escola (10 questões). Para professores, o eixo específico tratou das percepções sobre a implementação do Programa nas múltiplas interações dentro da escola.

As entrevistas foram realizadas e gravadas com apoio de plataforma virtual de interação por áudio e vídeo. Depois, foram transcritas para a análise. Foram entrevistados dois profissionais do nível central da Secretaria de Educação,

o diretor da escola e o professor coordenador geral e três professores. A escolha da escola teve como critério inicial a investigação de escolas que já estavam inseridas no PEI e que estavam localizadas na Diretoria Regional Centro-Sul, da capital paulista. Ponto este importante quando levado em consideração deslocamentos, território de investigação, proximidade com a residência do pesquisador e contexto pandêmico.

## Resultados e discussão

As entrevistas foram realizadas no primeiro semestre de 2021, O perfil sociodemográfico dos entrevistados, identificados com nomes fictícios, pode ser observado no quadro abaixo:

**Quadro 1 – Sujeitos selecionados para a realização de entrevistas semiestruturadas**

SUJEITO	GÊNERO	IDADE	EXPERIÊNCIA NO MAGISTÉRIO ESTADUAL	TEMPO DE VÍNCULO NO PROGRAMA
Central-Seduc 1 – “Cida”	Feminino	78 anos	52 anos	6 anos (2011-2017)
Central-Seduc 2 – “Edna”	Feminino	50 anos	17 anos	10 anos (2011-2021)
Gestão Escolar 1 – “Edson”	Masculino	60 anos	21 anos	6 anos (2015-2021)
Gestão Escolar 2 – “Roberto”	Masculino	51 anos	20 anos	6 anos (2015-2021)
Professor(a) 1 – “Rafaela”	Feminino	56 anos	23 anos	6 anos (2015-2021)
Professor(a) 2 – “Mateus”	Masculino	35 anos	10 anos	3 anos (2018-2021)
Professor(a) 3 – “Ana”	Feminino	56 anos	15 anos	6 anos (2015-2021)

Fonte: elaboração própria

Nas entrevistas conduzidas com Cida e Edna, profissionais que experimentaram a formulação/implementação do Programa no nível central da Secretaria de Estado da Educação, verificou-se que vários conflitos marcaram o início do Programa, principalmente no que diz respeito ao processo de decisão da escola sobre adesão.

Os dilemas relacionados à decisão de adesão apontados pelas entrevistadas são convergentes com pesquisas anteriores, discutidas na revisão de literatura, que apontam conflitos de gestão de pessoas, bem como sinalizam a hipótese de intensificação do trabalho docente e produção de “carreiras paralelas”, por força das características do Programa. Além desses elementos, as profissionais do nível central apontam dificuldades de infraestrutura das escolas:

*Uma das coisas que foi bastante difícil fazer todo o desenho e a implementação, foi a área de infraestrutura porque o programa no original tinha uma estrutura muito complexa de laboratórios e de técnicos de laboratório e a educação não tem recursos humanos nessa área de técnico de laboratório então uma coisa muito complexa desenhar e consegui fechar esse aspecto da infraestrutura e consequentemente, nós fizemos no começo, grandes movimentos de formação de professores. Em São Paulo é sempre assim, menos que você pensa que tudo é muito grande, então o começo foi bastante difícil para fazer esse desenho e chegar a um bom resultado. [CIDA]*

Outro elemento apontado foi a dificuldade de garantir o engajamento da ação supervisora, realizada no nível das regionais de ensino, para a adequada implementação do Programa:

*[...] pensei bastante na questão do diretor de escola como a peça-chave, então são cinco mil e poucos diretores, acho e não é muita gente, né, para 220 mil professores, então daria para fazer um bom trabalho com diretor de escola, mas sabe quem que não vai deixar? O supervisor! São os dois mil e pouco supervisores, então para mim a questão do que não foi possível garantir finalizando é que ação supervisora local fosse é envolvida, entendesse, acolhesse e ajudasse a escola de ensino integral. [Edna]*

Enquanto a infraestrutura foi um elemento crítico para a implementação do Programa, apontado de modo convergente com as pesquisas realizadas anteriormente e discutidas na revisão de literatura, o não-engajamento da ação supervisora parece ser um elemento ainda não explorado nas pesquisas sobre o PEI. Tendo em vista o papel do supervisor de ensino como elo da Escola com as estruturas de gestão regionais e central, pesquisas que se debrucem sobre este elemento podem revelar aspectos relevantes para o aperfeiçoamento da implementação.

As entrevistas realizadas com os profissionais que atuam na escola eleita para esse estudo indicam outros elementos importantes. O primeiro elemento diz respeito às concepções de educação integral e à visão sobre a relevância da educação integral para todas as pessoas:

**Quadro 2 – Importância da Educação Integral na percepção dos entrevistados**

<b>PROFISSIONAL</b>	<b>IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO INTEGRAL PARA TODAS AS PESSOAS</b>
Edson	<i>Ah sim, muito, muito importante. Eu acho que a educação integral ela garante ao adolescente, ao estudante ao aluno como se dizia a nomenclatura anterior uma formação melhor mais aprofundada o aluno consegue interagir melhor especificamente com os professores. Eu acho que a educação integral garante uma formação melhor ao aluno, ao estudante.</i>
Mateus	<i>Sim, é importante o professor ter a visão do todo do aluno e tentar ajuda-lo sempre, porque a gente trabalha com adolescente e crianças que estão em desenvolvimento e é necessário o professor ter essa visão, não somente a visão técnica de sua disciplina, mas também, a visão do todo, a socioemocional, é conversar, ter empatia com o aluno.</i>
Rafaela	<i>É importante, eu acho, principalmente devido como eu já falei esse mundo muito volátil, essa sociedade que tá passando por grandes informações a cada segundo, né? Eu acho importante o texto em momento para refletir realmente, o aluno tem esse espaço dentro da cultura escolar para ele parar e pensar realmente o que tá acontecendo com ele e com o mundo, é importante não é só a parte cognitiva a gente só de conhecimento a gente tem que ir já buscando outras alternativas para criando em uma rede, né de formação plena para esse estudante.</i>

Fonte: elaboração própria

Como é possível notar, todos os profissionais sinalizam que consideram importante oferecer educação integral para todas as pessoas e ancoram essa avaliação a partir de uma visão de desenvolvimento integral dos sujeitos. Para eles, são igualmente relevantes capacidades cognitivas e não cognitivas (afetivas, relacionais ou socioemocionais). Acreditam, também, que a educação integral oferece uma formação de melhor qualidade e mais ampla.

Quando questionados sobre o processo de aproximação inicial e de conexão com o Programa PEI, os profissionais apontam que a comunicação sobre o Programa por parte da SEE/SP, se deu de forma frágil, produzindo assimetrias de informação entre diferentes diretorias regionais e escolas, especialmente nos anos iniciais da implementação.

**Quadro 3 – Primeiras interações com o Programa, na percepção dos entrevistados**

<b>PROFISSIONAL</b>	<b>PRIMEIRAS INTERAÇÕES COM O PROGRAMA</b>
Edson	<i>Foi em 2012, porque eu ainda estava no outro cargo, então eu sabia de uma forma muito tímida, porque em 2012, começaram ou começou né um projeto-piloto no Estado de São Paulo. Então o que eu sabia é que veio Pernambuco, começamos timidamente com 16 escolas no Estado de São Paulo, depois foi gradativamente aumentando. E hoje nós estamos aí com mais de mil escolas, então o conhecimento da época é este que eu tenho ensino integral. Mas eu só fui mesmo aprofundar o conhecimento em 2015, quando a escola em que eu já era diretor se transformou em PEI.</i>

continua...

PROFISSIONAL	PRIMEIRAS INTERAÇÕES COM O PROGRAMA
Roberto	<i>Muito assim por cima, só através de comunicados da rede, como já era coordenador da outra escola, então a gente ouvia muito falar porque recebíamos os e-mails e falava sobre as divulgações de programa de 103 ensino integral, mas eu não procuro saber muito não, só sabia por aí e sabia que estava vindo um programa novo, mais nada.</i>
Ana	<i>Lembro. Eu lembro porque eu estou na escola PEI, na mesma unidade escolar que eu já trabalhava como a escola regular então eu soube da PEI pela própria escola, pela gestão, que soube da possibilidade da escola se tornar PEI e compartilhou com o corpo docente e eu me interessei pelo projeto, foi isso, foi dessa forma.</i>

Fonte: elaboração própria

Quando convidados a avaliar o grau de compreensão e adesão dos profissionais da escola em relação ao Programa, os professores entrevistados (Mateus, Rafaela e Ana) declaram que há uma boa vontade por parte dos professores que aderem ao Programa, pois eles demonstram estar comprometidos com os alunos e com essa ideia de desenvolvimento integral. Entretanto, também sinalizam que a implementação do Programa produz desafios importantes na visão de escola que costumavam carregar e impõe a necessidade de mudanças na prática pedagógica e na gestão escolar.

#### Quadro 4 – Compreensão e Adesão ao Programa, na percepção dos entrevistados

PROFISSIONAL	COMPREENSÃO E ADESÃO AO PROGRAMA
Mateus	<i>Eu acho que todos ou a maioria aqui tem uma boa compreensão e adesão do Programa. Os professores que entraram no Programa... a nossa Escola... aqui tem um compromisso muito grande com os alunos, com essa visão mais integral mesmo de Educação e isso faz muita diferença. Existem algumas falhas, mas que eu não consigo acreditar que seja apenas da gestão, eu acho que a gestão é submetida a algumas questões ou situações que deixam a desejar, por exemplo o olhar pedagógico, e fica muito no administrativo, mas acredito que onde eu estou a gestão pensa, dessa forma positivamente no integral como uma forma de construção do ser, do indivíduo, como eu penso.</i>
Rafaela	<i>Olha, eu acho que a gestão escolar ela demorou para entender, assim como nós. Não é uma coisa fácil a princípio de entender que modelo de escola que é essa. Nós somos ainda, fomos formados e somos durante muito tempo, pela escola tradicional. Você vai lá da sua aula expositiva aplica uma avaliação. Então acho que aquela escola silenciosa, que o aluno não fala, que ele não é protagonista, ele tá ali só para ouvir né, a educação bancária, então eu acho que a gestão também demorou um pouco para ver e entender que o aluno também tem que ser ouvido que ele é parte do processo da aprendizagem é isso só melhora a educação e pro aluno também não é fácil entender isso. Então a compreensão e a adesão vêm desse processo, né.</i>
Ana	<i>A referência que eu tenho é de um único lugar, de uma única gestão, eu não vivenciei de outras, então para mim é uma visão, eu não tenho comparativo na escola pública que é integral com o que ela era antes. Eu acho que a gente aqui tem falhas, mas que tem uma boa compreensão dos professores, um olhar para o aluno nesse modelo integral.</i>

Fonte: elaboração própria

Questionados sobre como avaliam o processo de implementação do PEI na rede estadual de São Paulo e na escola em que atuam, os profissionais entrevistados consideram que o programa tem um bom desenho, mas enfrenta problemas de gestão e problemas relacionados à infraestrutura física e pedagógica das escolas. Consideram também que há problemas na quantidade e rotatividade de professores:

#### Quadro 5 – Implementação do Programa na rede e na Escola, na percepção dos entrevistados

PROFISSIONAL	IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PEI NA REDE E NA ESCOLA
Roberto	<i>A parte da infraestrutura, informática, laboratórios adequados, equipados está melhorando, mas ainda tem muita dificuldade. Mas o principal é mão de obra, principalmente nos últimos anos a mão de obra que eu digo é professor, está faltando demais na PEI. Eu acho que não sei dizer a razão... a gente tem nossas opiniões aqui, vai desde não quererem trabalhar, como falta de divulgação do programa nas diretorias de ensino, o estado faz, mas assim..., falta um pouco de clareza, esclarecimento do que é o programa integral e muitos professores têm medo disso, então, essa parte de recursos humanos faz falta.</i>
Mateus	<i>Sim, eu acho que o programa no geral ele é bem construído, claro que neste momento algumas coisas ainda estou descobrindo, vivenciando, porque a prática ajuda muito, a leitura, buscar a informação de como é, é importante, mas na hora da prática é outra coisa, mas é válido sim, é bacana o programa em si. Atualmente a escola tem bastante recurso e financiamento, favoravelmente. Tem problema de recurso humano. Mas, o recurso para outras coisas... tem bastante.</i>
Ana	<i>Sim, ela é bem construída. Ela tem bons pilares, ela tem boa estrutura, vou responder até aqui, terminando até aqui... Agora quanto a recursos, aí é que vem a questão, né? Os recursos quando foi apresentado o programa havia uma visão de que a gente teria muitos recursos poder fazer o programa girar lindamente. Como a gente gosta, que os olhos brilham! Mas não é assim que acontece, nunca aconteceu na verdade. Sempre houve essa falha de recurso, mas eu penso, eu sinto e vivencio um esforço imenso da gestão para tentar fazer o programa funcionar de uma maneira ou de outra como recurso o outro e a gente faz a roda girar, mas é uma das falhas que o programa tem.</i>

Fonte: elaboração própria

Os entrevistados também revelam que se sentem provocados ao desenvolvimento profissional a partir das características e demandas do Programa:

#### Quadro 6 – Impacto do Programa no desenvolvimento profissional, na percepção dos entrevistados

PROFISSIONAL	DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL DO PROFESSOR A PARTIR DO PROGRAMA
Roberto	<i>Ultimamente nós temos aqui falado muito sobre isso, sobre esse crescimento, na regular pelo que a gente ouve, existe ainda o coordenador e ele continua com o papel de faz-tudo, eu faço tudo, eu tenho que fazer tudo, e se a gente parar para olhar, não é essa função já na questão do professor que atua na PEI, ela já tem uma coisa definida do que ele tem que fazer e esse crescimento é importante porque você acaba se aprofundando em temas, no estudo, ajudando colegas (...).</i>

continua...

PROFISSIONAL	DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL DO PROFESSOR A PARTIR DO PROGRAMA
Mateus	<i>Melhor eu não sei, mas mais experiente e aberto a aprender sim, porque é algo novo é um programa diferenciado, eu estava acostumado com o regular, ficava aquele período, aquelas coisas para cumprir, aí chego no PEI, o processo é outro, a ideia é outra, as demandas são outras né, precisamos ver mais a questão do pedagógico né, dos resultados também, então houve um crescimento profissional, vamos dizer assim.</i>
Rafaela	<i>Acredito que sim, positivamente, porque a gente estuda mais, prepara melhor aula, não que a gente não fizesse, mas eu acho que é os momentos de reflexão, isso nos torna melhores né. O que deu 112 certo? O que não deu? que situações que a gente tem que melhorar ou que pode contribuir em uma ação do MMR e isso a gente não fazia antes né, então acho que me tornei sim uma professora melhor mais reflexiva sobre minha prática pessoalmente.</i>

Fonte: elaboração própria

De modo convergente a pesquisas anteriores, discutidas na revisão de literatura, os entrevistados sinalizam uma ambivalência: ao mesmo tempo em que identificam uma intensificação do trabalho docente, reconhecem oportunidades de desenvolvimento profissional e aprimoramento de seu ofício provocadas pelo desenho e pela implementação do Programa.

## Considerações Finais

O Programa Ensino Integral (PEI), criado em 2011 pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, é uma estratégia de expansão das matrículas em tempo integral a partir da reorganização de unidades educacionais e do estabelecimento de regimes especiais de jornada docente, salário e organização curricular.

A investigação apresentada neste artigo concentrou-se em uma análise da implementação do Programa a partir das percepções de profissionais que atuam no nível central da Seduc/SP e em uma escola localizada na região centro-sul da capital paulistana. Metodologicamente, após uma revisão de literatura que localizou estudos correlatos, privilegiou-se a coleta de dados e análise do conteúdo gerado a partir da realização de sete entrevistas semiestruturadas.

As evidências coligidas apontam que os entrevistados consideraram relevante a expansão da educação integral como política pública, argumentando que tal decisão tem impactos positivos na capacidade de a escola contribuir para uma formação mais abrangente dos estudantes, no tratamento das dimensões não-cognitivas da aprendizagem e na melhoria do vínculo entre professores e estudantes. Também sinalizam perceber melhores resultados de aprendizagem nas escolas vinculadas ao Programa.

Os entrevistados consideram que o Programa apresenta um bom desenho, mas que existem importantes falhas no processo de implementação. As duas profissionais que atuam no nível central da Seduc sinalizam dificuldades no processo de adesão das escolas ao Programa, indicando a existência de conflitos no processo decisório inicial e apresentando percepção convergente com as pesquisas já realizadas sobre o tema e com o pensionamento do sindicato de professores. Os dados sinalizam que as comunidades escolares vivenciam de forma bastante tensa o processo de adesão e que podem estar sendo comprometidos os preceitos da gestão democrática. As mesmas profissionais sinalizam que outra dificuldade no processo de implementação foi o engajamento heterogêneo de supervisoras e supervisores de ensino. Como esses profissionais são um importante elo entre a gestão regional/central e as escolas, o fato de parte dos supervisores não se engajarem no Programa produziu efeitos negativos em sua implementação.

Os cinco profissionais que atuam na escola participante da pesquisa (diretor, professor coordenador geral e três professores) apontam outros limites do processo de implementação: a aproximação inicial deles com o Programa foi percebida de modo precário, com assimetria de informações e com um processo de comunicação ineficaz, por parte da Seduc/SP. Outra limitação que percebem diz respeito à quantidade de pessoas necessária à boa implementação do Programa na Escola: tanto os gestores quanto os professores sinalizam que os recursos materiais disponíveis na escola para a implementação do Programa são satisfatórios, mas a falta de professores é um limite objetivo à qualidade desta implementação.

Os professores e gestores também assinalam que a implementação do Programa produziu efeitos positivos em seu desenvolvimento profissional, mas que sentem a necessidade de ampliar e melhorar os processos formativos em andamento.

Alguns elementos que emergiram nesta investigação e merecem aprofundamento posterior, em outras pesquisas são: a percepção de estudantes e famílias sobre a implementação do Programa e o papel desempenhado pela ação supervisora no nível regional.

## Referências

AGOSTINHO, S. C. B. S. A atuação do Professor Coordenador Pedagógico de Área do Conhecimento e seus desdobramentos no Programa de Ensino Integral da Secretaria Estadual da Educação de São Paulo, 2017. *Dissertação* (mestrado), Universidade de Araraquara, 2017.

APEOESP. *Como impedir a imposição do Programa de Ensino Integral de Dória/Rossieli*. Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, 2021. Disponível em <http://www.apeoesp.org.br/publicacoes/educacao/como-impedir-a-imposicao-do-programa-de-ensino-integral-de-doria-rossieli/>. Acesso em 05 dez. 2023.

ARRAES LOPES, M. F.; BORGHI, R. F. Programa ensino integral paulista: a organização do trabalho docente. *Educação: Teoria e Prática*, v. 29, n. 60, p. 47-62, 2019. DOI: <https://doi.org/10.18675/1981-8106.vol29.n60.p47-62>. Acesso em 8 dez. 2023.

BRASIL. *Censo Escolar da Educação Básica 2022*. Brasília: MEC/INEP, 2022. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados/2022>. Acesso em 7 dez. 2023.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação*. Ministério da Educação (2014-2024). Brasília: MEC, 2014. Disponível em <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em 7 de dez. 2023.

CAVALIERE, Ana Maria. Tempo de escola e qualidade na educação pública. *Educ. Soc.* Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 1015-1035, out. 2007. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300018>. Acesso em 7 dez. 2023.

DIAS, V. C. Os docentes e o planejamento educacional: estudo de caso sobre o “Programa São Paulo faz Escola” em três escolas públicas estaduais de Votorantim-SP. 2017. *Dissertação* (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Disponível em <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1631012>. Acesso em 4 nov. 2023.

DIAS, V.C. Programa de Ensino Integral Paulista: problematizações sobre o trabalho docente. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 44, e180303, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634201844180303>. Acesso em 5 jan. 2024.

DIAS, Viviane Cristina. Os Docentes e o Planejamento Educacional: estudo de caso sobre o Programa São Paulo faz Escola em três escolas públicas estaduais de Votorantim-SP. *Dissertação* (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2017.

GIROTTO, E. D.; PAVESI DE OLIVEIRA, J. V.; PASSOS, F. G.; CAMPOS, L. de; DE OLIVEIRA SOUZA, J. M. A geografia importa: análise da dimensão espacial de duas políticas educacionais no estado de São Paulo. *Revista da ANPEGE*, v. 14, n. 23, p. 158-190, 2018. DOI: <https://doi.org/10.5418/RA2018.1423.0006>. Acesso em 5 jan. 2024.

GIROTTI, ED; CÁSSIO, F.L. Desigualdade é meta: Implicações socioespaciais do Programa de Ensino Integral na cidade de São Paulo. *Arquivos de análise de políticas educacionais*, v. 109, 2018. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.26.3499>. Acesso em 14 dez. 2023.

LESSA GONÇALVES, H. J.; BONI, B. R.; GOMES, A. C. R. Currículo interdisciplinar no ensino integral: concepções de professores paulistas de Ciências da Natureza e Matemática. *Revista Eletrônica de Educação*, v. 13, n. 2, p. 645–658, 2019. DOI: <https://doi.org/10.14244/198271992386>. Acesso em 5 dez. 2023.

LIBÂNEO, José Carlos. *Didática*. São Paulo: Cortez, 1994.

LONGO, C. M. T. Encontros formativos: um estudo sobre a avaliação externa e a escala de proficiência na escola de ensino integral. 2019. *Dissertação* (mestrado), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Disponível em <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22708>. Acesso em 4 nov. 2023.

MARQUES, S. Tempo escolar estendido: análise do Programa Ensino Integral (PEI) da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE-SP) Gestão Geraldo Alckmin (2011-2017). 2017. *Tese* (doutorado), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Disponível em <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/20918>. Acesso em 4 nov. 2023.

MATTOS, R. Análise do trabalho do diretor de escola no Programa de Ensino Integral do Estado de São Paulo (2012-2018), 2020. *Tese* (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, DOI: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2020.1128979>. Acesso em 4 nov. 2023.

MOREIRA DE OLIVEIRA, M. S.; BALDINI, C. F. Horta - cultura popular e ciência identificação científica, propriedades e usos: uma experiência no ensino integral. *Revista Cerrados*, v. 15, n. 01, p. 214–236, 2017. DOI: <https://doi.org/10.22238/rc24482692v15n12017p214a236>. Acesso em 5 jan. 2024.

MOREIRA, Laercio. A implementação do Programa de Ensino Integral (PEI) em uma escola da rede pública estadual de São Paulo. *Dissertação* (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2022.

OLIVEIRA, Alana Paula de. *Educação integral x Escolas de tempo integral: explorando os espaços para a educação em valores*. 2019. 221f. *Tese* (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista - Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Presidente Prudente, SP, 2019. Disponível em [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/191143/oliveira\\_ap\\_dr\\_prud.pdf?sequence=3](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/191143/oliveira_ap_dr_prud.pdf?sequence=3). Acesso em 7 jan. 2024.

OLIVEIRA, Bruna Padilha de. O essencial é invisível aos olhos: a emulação à escola produtivista e a subsunção das múltiplas jornadas das professoras no programa de ensino integral de São Paulo. 2017. *Dissertação* (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista Rio Claro, 2017.

PICCOLI, D. F. Ação da supervisão de ensino paulista: legal-racional e patrimonialista. 2019. *Tese* (doutorado), Universidade Federal de São Carlos, Disponível em <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/12169>. Acesso em 4 nov. 2023.

SANTOS, C. G. B. Análise do processo de avaliação do desempenho docente nas escolas do Programa de Ensino Integral (PEI) de São José do Rio Preto. 2017. *Dissertação* (mestrado), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Disponível em <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/20395>. Acesso em 4 nov. 2023.

SÃO PAULO. *A escola tá de volta em SP*. Vídeo (1 min). Publicado pelo canal Governo do Estado de São Paulo, 15 out. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SyZqX6jUDw4>. Acesso em 05 dez. 2023.

SÃO PAULO. *Decreto nº 66.799, de 31 de maio de 2022*. Dispõe sobre o Programa Ensino Integral - PEI, (...) e dá providências correlatas. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria da Educação, 2020. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2022/decreto-66799-31.05.2022.html>. Acesso em 05 jan. 2024.

SÃO PAULO. *Educação de SP libera R\$ 2 bilhões para obras e construção de unidades escolares nas redes municipais e estadual de ensino*. Governo do Estado de São Paulo, 2021. Disponível em <https://www.educacao.sp.gov.br/educacao-de-sp-libera-r-2-bilhoes-para-obras-e-construcao-de-unidades-escolares-nas-redes-municipais-e-estadual-de-ensino/>. Acesso em 05 jan. 2024.

SÃO PAULO. *Lei Complementar nº 1.164, de 4 de janeiro de 2012*. Institui o RDPI e a GDPI aos integrantes do Quadro do Magistério (...) e dá providências correlatas. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria da Educação, 2020. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2012/lei.complementar-1164-04.01.2012.html>. Acesso em 05 dez. 2023.

SÃO PAULO. *Lei Complementar nº 1.191, de 28 de dezembro de 2012*. Dispõe sobre o Programa Ensino Integral em escolas públicas estaduais (...), e dá providências correlatas. Secretaria da Educação, 2020. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2012/lei.complementar-1191-28.12.2012.html>. Acesso em 05 dez. 2023.

SÃO PAULO. *Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022*. Institui Planos de Carreira e Remuneração para os Professores (...), e dá providências correlatas. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria da Educação, 2020. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2022/lei.complementar-1374-30.03.2022.html>. Acesso em 05 jan. 2024.

SÃO PAULO. *Adesão ao Programa Ensino Integral 2020-2021: Perguntas e Respostas*. Governo do Estado de São Paulo. 2020. Disponível em: <https://www.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/PERGUNTAS-E-RESPOSTAS-ADES%C3%83O-AO-PEI-2020-2021.pdf>. Acesso em 05 dez. 2023.

SÃO PAULO. *Diretrizes do Programa Ensino Integral*. (Escola de tempo integral). Secretaria da Educação, 2012. Disponível em <https://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/342.pdf>. Acesso em 05 jan. 2024.

SILVA, W. R. Formação continuada e desenvolvimento profissional docente nas escolas de ensino integral em São Paulo. 2019. *Tese* (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22012>. Acesso em 4 nov. 2023.

URRUTIA, J. P. G. Culturas escolares no Brasil e no Chile: Um estudo comparado entre a Escola Estadual “Culto à Ciência” de Campinas, Brasil, e o Liceo “Rector Armando Robles Rivera” de Valdivia, Chile, a partir da implantação das reformas de ensino em tempo integral. 2020. *Dissertação* (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, DOI: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2020.1128863>. Acesso em 4 nov. 2023.

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

Ana Paula Guimarães<sup>1</sup>  
Cristiane Kerches da Silva Leite<sup>2</sup>

## Resumo

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

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

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

## 1. Introdução

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

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

Este artigo objetiva analisar aspectos do exercício discricionário da equipe gestora na implementação da gestão democrática do Centro de Educação Infantil (CEI) Mirtes Santana<sup>3</sup>, da Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RMESP), entre os anos de 2021 e 2022. O foco são as práticas de gestão dos processos participativos, abrangendo agentes públicos (Estado) e famílias (sociedade civil) que compartilham os cuidados e educação de bebês e crianças matriculadas no equipamento investigado. Aspecto que conduz a observação do que há de específico nessa rede de interação de atores que implementam a política de educação infantil neste equipamento, conduzindo à gestão baseada em processos participativos.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3. Contexto e Percurso Metodológico**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Considerações Finais

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

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

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

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

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

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

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

## Referências

- ARELARO, Lisete Regina Gomes. Gestão Democrática não é falácia, é prática social. *Revista Parlamento e Sociedade*. São Paulo, v. 4, n. 6, p. 65-77, jan./jun. 2016. Disponível em: [https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2015/05/REVISTA\\_PARLAMENTO\\_SOCIEDADE\\_2016\\_NUMERO6\\_WEB\\_20161005.pdf](https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2015/05/REVISTA_PARLAMENTO_SOCIEDADE_2016_NUMERO6_WEB_20161005.pdf). Acesso em: 04 fev. 2024.
- ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre ; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC, 2001. p. 43- 56.
- ARROYO, Miguel Gonzalez. Gestão democrática: recuperar sua radicalidade política? In: CORRÊA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise Oliveira (Org.). *Políticas educacionais e organização do trabalho na escola*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 39-56.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 mar. 2023.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 28 mar. 2023.
- CELLARD. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- FLICK, Uwe. *Introdução à Pesquisa Qualitativa* (Portuguese Edition). Edição do Kindle. 2009.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 22. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- GADOTTI, Moacir; Projeto político- pedagógico da escola: fundamentos para a sua realização. In: GADOTTI, Moacir. *Autonomia da escola: princípios e propostas*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2012, p. 36- 46.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# Formação Inicial de Guardas Civis na Visão de Instrutores da Academia de Formação em Segurança Urbana de São Paulo

Roberto de Jesus Dias<sup>1</sup>  
Rodnei Pereira<sup>2</sup>  
Danila Maria Nascimento<sup>3</sup>  
Virgílio Lisboa do Val<sup>4</sup>

## Resumo

O artigo apresenta resultados de pesquisa que analisou a formação inicial de profissionais ingressantes da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo. Metodologicamente, optou-se pela análise documental e pela coleta, categorização e análise de dados em nove entrevistas semiestruturadas com instrutores que atuam na Academia de Formação em Segurança Urbana (AFSU). Os resultados apontam que a formação inicial apresenta desenho alinhado com as orientações exaradas em nível nacional e que, na percepção dos entrevistados, é suficiente para promover a integração dos profissionais à corporação, forjando os elementos centrais da identidade do guarda civil e atendendo aos principais desafios do início da carreira. Também na percepção dos instrutores, os ingressantes demonstram aceitação e satisfação com a formação recebida. Como limites do processo de

- 
- 1 Subinspetor na Guarda Civil Metropolitana de São Paulo e mestre em Formação de Gestores Educacionais pela Universidade Cidade de São Paulo - Unicid. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2264196829670309>.
  - 2 Pesquisador da Fundação Carlos Chagas, Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais da Universidade Cidade de São Paulo - Unicid. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9686240723754379>.
  - 3 Professora no Centro de Educação Tecnológica Paula Souza e Mestra em Educação pela Universidade Cidade de São Paulo - Unicid. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0641870175774829>.
  - 4 Diretor Escolar vinculado ao Departamento Regional do SESI - Rio de Janeiro, professor na rede estadual fluminense e doutorando em Educação pela Universidade Cidade de São Paulo - Unicid. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8968131748820412>

implementação, os entrevistados apontam insuficiências na infraestrutura física e pedagógica da AFSU e nas condições de trabalho dos instrutores.

**Palavras-chave:** Guarda Civil Metropolitana; Formação; Implementação; Segurança Pública.

## 1. Introdução

As Guardas Municipais no Brasil têm um papel importante dentro do contexto da Segurança Pública e Segurança Urbana. No período de 2020 a 2022, o número de cidades brasileiras com Guardas Municipais instituídas cresceu 5,7%, saindo de 1.188 municípios para 1.256, de acordo com dados atualizados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (FENAGUARDAS, 2022). Tal crescimento guarda relação com o processo de reordenamento das políticas de segurança pública e de segurança urbana, sobretudo a partir da institucionalização do fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP (BRASIL, 2018), que visa integrar o papel de cada ente federado na estrutura de segurança do país. Diante desse cenário, apenas o estado do Acre e o Distrito Federal não possuem nenhum município com Guarda Municipal (FENAGUARDAS, 2022).

Dentre as 1.256 Guardas Municipais que existem no Brasil, destacamos a Guarda Civil Metropolitana de São Paulo (GCM-SP), uma instituição de natureza permanente, uniformizada e armada, que faz parte da estrutura da Secretaria Municipal de Segurança Urbana, sendo o principal órgão de execução da política municipal de segurança no município (SÃO PAULO, 2009). A atuação da GCM-SP tem por objetivo a proteção e a vigilância dos bens, serviços e instalações municipais, bem como a colaboração na segurança pública.

Vale lembrar que as políticas públicas de segurança pública e de segurança urbana são investimentos estatais dedicados à gestão da vida comum e são produzidas numa arena de conflitos e tensões entre a função repressora, a função cuidadora-protetiva e a função educativo-pedagógica do estado. Tais tensões ampliam a complexidade do exercício cotidiano do trabalho de segurança pública e, por isso, convocam um processo intencional e permanente de formação dos seus agentes implementadores (SANTOS; DIAS, 2021). O aprimoramento desses processos de formação impõe o aprofundamento de pesquisas que possam se debruçar sobre a experiência já existente em diferentes localidades e contextos a fim de descrever sua composição, identificar quais são suas potencialidades e limites, além de sugerir rotas de aprimoramento.

O presente artigo pretende contribuir para a superação desta lacuna e apresenta resultados de pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação: Mestrado Profissional em Formação de Gestores da Universidade Cidade de São Paulo – Unucid. O objetivo central da investigação foi analisar o processo de formação inicial dos guardas civis metropolitanos de São Paulo, considerando suas características, potencialidades, limites e resultados, buscando sistematizar recomendações para sua melhoria contínua.

No aspecto metodológico, a pesquisa assumiu uma abordagem qualitativa, pautando-se por três etapas: a) coleta, sistematização e análise de dados a respeito da caracterização do programa de formação inicial dos agentes da GCM-SP e a atuação da Academia de Formação em Segurança Urbana e de sua evolução normativa; b) coleta, sistematização e análise de resultados de pesquisas científicas que se debruçaram sobre diferentes aspectos e características de programas semelhantes e que foram comunicadas na forma de artigos científicos, publicados em periódicos revisados por pares e na forma de teses e dissertações e c) coleta, sistematização e análise de dados sobre a percepção de nove agentes que atuam como instrutores no curso de formação inicial a respeito das características do programa de formação inicial oferecido pela AFSU, de suas potencialidades, de seus resultados e de seus principais desafios cotidianos.

Além desta introdução, o artigo está organizado em uma seção de desenvolvimento, organizada em três partes e uma seção dedicada às considerações finais. Na seção de desenvolvimento, as três partes apresentadas são as seguintes: a) Revisão de literatura em estudos correlatos; b) A AFSU e o Curso de Formação Inicial; e c) Percepções dos instrutores a respeito do Curso de Formação Inicial da AFSU.

## **2. Desenvolvimento**

### **Revisão de literatura em estudos correlatos**

Em dezembro de 2021, realizou-se uma busca de produções científicas em programas de pós-graduação na base da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Inicialmente, buscou-se pelo par de expressões “guarda civil” e “formação”, acolhendo a busca para todos os campos e sem delimitar marco temporal específico. O resultado desta busca na BDTD explicitou três trabalhos. Em uma nova pesquisa, realizamos a busca apenas pela expressão “guarda civil”. O resultado desta segunda pesquisa explicitou 12 registros. Concluída a leitura dos respectivos resumos, foram identificadas diferenças temáticas importantes: oito documentos, entre dissertações e teses, tratavam de aspectos relativos aos

procedimentos operacionais, saúde dos servidores, programas de patrulhamento municipalizado e história de instituições policiais. Como esses trabalhos se afastavam do campo temático da investigação, eles foram excluídos da análise. Os demais (quatro ao todo), aproximaram-se da temática dos processos de formação inicial dos profissionais da Guarda Civil e da atuação da Academia de Formação em Segurança Urbana do município de São Paulo. Todos os 12 registros são apresentados no quadro a seguir, com destaque para os quatro selecionados para análise.

**Tabela 1 – Teses e Dissertações localizadas na BDTD**

AUTOR	TÍTULO	INSTITUIÇÃO	ANO	ANÁLISE
UZÉDA, Jorge Almeida.	O Aguceiro da Modernidade na Cidade do Salvador 1935- 1945.	UFBA	2006	NÃO
PELLINI, Maria Cristina B. Maciel.	Indicadores do Método de Rorschach para Avaliação da Maturidade Emocional para porte de arma de fogo.	USP	2006	NÃO
SILVA, Marcelo Carneiro da.	Efeito da Suplementação Calórico-Protéica no Sistema Imunológico de Homens Integrantes do Grupamento Ciclístico da Guarda Civil Municipal de Piracicaba.	USP	2006	NÃO
OLIVEIRA, Washington Alves.	Construção de Rotas para Patrulhamento Urbano Preventivo.	Unicamp	2008	NÃO
ALMEIDA, Jeane dos Santos.	O Uso Das Tecnologias da Informação e Comunicação no Campo Operacional da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, Desafios à Gestão de Pessoas.	Universidade Metodista de São Paulo	2009	SIM
ELIAS, Evian e JÁBALI JUNIOR, Paulo.	Formação da Guarda Civil Metropolitana face ao papel do Município na Segurança Urbana.	EAESS/FGV	2013	SIM
PIMENTA, Melissa Rafaela Costa.	A Política Pública de Segurança em Mossoró-RN: Uma Avaliação de Processo da Implantação da Guarda Civil.	UFRN	2014	SIM
NASCIMENTO, Gabriel dos Santos.	A Polícia em Guerra: a ditadura e a Polícia Militar em São Paulo (1964-1982).	UNIFESP	2016	NÃO
SILVA, Fabian de Souza.	Fatores de Permanência na Carreira Policial: Um Estudo entre os Profissionais da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo.	Universidade Metodista de São Paulo	2017	SIM
SOUZA, Ronaldo Gomes.	Gênero, Sofrimento e Virilidade: Psicodinâmica do Adoecimento no Trabalho dos Guardas Civis Metropolitanos de Goiânia.	UnB	2017	NÃO
SILVEIRA, Pedro Paludetto.	A Percepção da Paisagem Cultural das Praças em Centros Históricos: Uma Análise Dialógica da Praça Roosevelt em São Paulo-SP.	UNESP	2018	NÃO
GARCIA, Felipe Ramos.	Esquerda Policial e Ação Política em São Paulo (1946-1964).	UNESP	2019	NÃO

Fonte: Elaboração própria

A primeira dissertação analisada é a de Jeane dos Santos Almeida. O objetivo geral do trabalho foi realizar um estudo exploratório sobre a experiência de implantação de um sistema digital de segurança. O estudo teve como lócus a Guarda Civil Metropolitana do município de São Paulo, tendo como parâmetro analítico o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação – TIC no campo operacional da instituição. A autora apresenta as deficiências apontadas nos sistemas de segurança pública, e argumenta que a falta de tecnologias para disseminação e compartilhamento das informações é a principal delas. Argumenta, ainda, que o surgimento de novos paradigmas da produção e do conhecimento, fruto da “era da tecnologia da informação”, enseja uma grande oportunidade de integração entre os órgãos de Segurança Pública. (ALMEIDA, 2009).

Os resultados do trabalho de investigação sinalizam que urge investimentos em Tecnologias da Informação e Comunicação, objetivando a integração e a interoperabilidade das organizações de Segurança Pública. Os resultados também confirmaram os achados em pesquisas e estudos sobre a violência urbana que apontam que só os investimentos na estrutura técnica, em pessoal, em gestão de segurança, chamada política de combate à violência e à criminalidade, não resolve (ALMEIDA, 2009).

A segunda dissertação que analisamos é de autoria de Evian Elias e Paulo Jábali Junior. O objetivo geral do trabalho foi analisar o programa de formação oferecido pelo antigo Centro de Formação em Segurança Urbana (CFSU) que, a partir do Decreto Municipal nº 58.199, de 18 de abril de 2018, passou a se chamar de Academia de Formação em Segurança Urbana (AFSU). A investigação foi realizada por meio de análise do currículo do Estágio de Qualificação Profissional - EQP, destacando o conteúdo programático, metodologia das aulas, corpo docente, avaliações dos alunos e professores, administração do curso e as instalações do Centro de Formação. Dessa maneira, foi possível constatar melhorias a serem feitas nesses diferentes quesitos e, por meio disso, elaborou-se um novo modelo de Estágio de Qualificação Profissional, orientado para uma atuação focada na prevenção e no caráter comunitário da Guarda Civil Metropolitana (ELIAS; JUNIOR, 2013).

Os resultados do trabalho de investigação sinalizaram que é preciso implementar um novo modelo de Estágio de Qualificação Profissional, com novos instrutores trazendo conteúdos atualizados, parceria com universidades para realização de disciplinas fora da AFSU, mas sob os preceitos por ele definidos. Também indicam a necessidade de alteração na didática em sala de aula e melhorias na infraestrutura. Sobretudo, o conteúdo do curso precisaria ser alterado para explorar a filosofia preventiva e comunitária, que consta como meta do poder público municipal (ELIAS; JÁBALI JUNIOR, 2013).

A terceira dissertação que analisamos é de autoria de Melissa Rafaela Costa Pimenta. O objetivo geral do trabalho foi avaliar a política pública de segurança existente no município de Mossoró pelos elementos que facilitam e/ou dificultam sua implementação, através das ações do poder público municipal nas atividades da Guarda Civil de Mossoró (GCM). Do ponto de vista metodológico, a autora utilizou da pesquisa qualitativa e exploratória para fazer um resgate sobre a história da segurança pública no município de Mossoró, descrevendo os processos de formação da GCM, identificando as principais ações, projetos e programas desenvolvidos pela GCM e sua integração com as demais instituições de segurança pública e com a comunidade.

Utilizando-se de procedimentos de análise documental, em registros disponíveis em atas, relatórios, fotografias e legislação, a autora descreve e analisa o processo de formação da guarda, as iniciativas de inovação administrativa e operacional e discute os resultados dessas ações, no quadro das interações entre a política nacional de segurança pública e das políticas de segurança do/no município (PIMENTA, 2014).

Os resultados do trabalho de investigação sinalizam que a implementação da GCM de Mossoró conseguiu desencadear um processo de abertura para a construção de uma política de segurança municipal. A pesquisa também sinalizou convergência e alinhamento entre o nível nacional e o nível local, no processo de planejamento e execução das ações em segurança pública, bem como a aproximação do governo municipal com as demais instituições de segurança que atuam no município e com a comunidade local (PIMENTA, 2014).

A quarta dissertação que analisamos é de autoria de Fabian de Souza Silva, defendida no ano 2017 pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Metodista de São Paulo, no município de São Bernardo do Campo. O objetivo geral do trabalho foi estudar os fatores que motivam a permanência dos servidores da segurança pública, tendo como recorte para este estudo a Guarda Civil Metropolitana de São Paulo.

Do ponto de vista da metodologia, o autor utiliza-se da abordagem quantitativa a partir dos seguintes constructos: escala de percepção de sucesso na carreira, escala de entrincheiramento organizacional, escala de comprometimento organizacional afetivo e, por fim, duas variáveis independentes para avaliar a intenção de permanência na organização. Com estatísticas descritivas, categorização e correlações, foram identificadas características distintas entre os profissionais novos e os mais experientes na corporação, bem como relações entre esses constructos e a intenção de permanecer na carreira (SILVA, 2017). A pesquisa

demonstrou, pela amostra de 116 participantes, que existem três fortes eixos populacionais na GCM-SP: os que passaram a fazer parte da fundação da instituição no ano de 1996; a parcela de componentes da GCM-SP que passou a fazer parte da corporação entre os anos de 2001 e 2004; e os considerados novatos, que adentraram à instituição há menos de dez anos

O autor conclui que os fatores que influenciam a permanência na carreira policial são: o comprometimento organizacional afetivo e o entrenchamento ocasionado por investimentos na carreira e custos emocionais (SILVA, 2017). Os resultados do trabalho de investigação sinalizam a necessidade de ampliar e aprimorar ações de gestão de pessoas na segurança pública, sobretudo com foco na antecipação e mitigação dos fatores que podem produzir desengajamento e comprometimento dos profissionais. Essas ações devem levar em conta os contextos e especificidades da carreira, como por exemplo, a exposição permanente ao risco e a situações-limite de estresse e desgaste emocional cotidianas, com elevada propensão ao adoecimento psíquico.

Concluída a etapa de busca e análise de teses e dissertações, procedeu-se a busca por artigos científicos, publicados em periódicos acadêmicos classificados e disponíveis na plataforma Scientific Electronic Library Online (SciELO) e no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoas de Nível Superior (CAPES). Buscou-se o par de expressões “guarda civil” e “formação”. O resultado desta busca explicitou cinco trabalhos e aqueles que guardam relação mais explícita com a investigação proposta estão destacados no quadro a seguir:

**Tabela 2 – Artigos localizados nos portais de periódicos**

AUTOR	TÍTULO	REVISTA	ANO
Joana Domingues Vargas.	As Guardas Municipais no Brasil: Um modelo de Análise.	Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social.	2010
Rosemary de Oliveira Almeida.	Formação da Guarda Municipal: Uma aventura.	Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social.	2011
SILVA, Fabian de Souza.	Fatores de Permanência na Carreira Policial: Um Estudo entre os Profissionais da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo.	RGO. Revista de Gestão Organizacional (Uno Chapecó. Impreso).	2019

Fonte: Elaboração própria

O primeiro artigo científico que analisamos é de autoria de Joana Domingues Vargas, com o título “As guardas municipais no Brasil: Um modelo de análise”. O objetivo geral do trabalho foi elaborar, com base em pesquisa, um modelo de

análise que permita verificar o quanto os projetos de funcionamento das Guardas Municipais no Brasil oscilam entre restringir-se ao seu mandato constitucional e o extravasar, e, nesse mesmo movimento, identificar que direção esses projetos estão tomando e se estão levando à constituição, ou não, de uma cultura organizacional própria.

Do ponto de vista metodológico, a autora lançou-se ao campo da pesquisa documental, analisando normativos legais, documentos oficiais e pesquisas que abordam as competências das Guardas Municipais, trazendo, em considerações empíricas, comentários acerca das características de três tipos de estrutura de policiamento e de estilo ou perfis de atuação das Guardas: Polícia Municipal; Polícia Comunitária e Guarda Patrimonial.

Os resultados do trabalho de investigação sinalizam que ainda é prematuro falarmos de inovações efetivas no modelo adotado nessa instituição. Mas, a partir da análise proposta, são apresentadas algumas indicações sobre para onde as guardas municipais estão se dirigindo. Verificou-se, ainda, o esforço que tem sido empreendido por parte dos gestores para atribuir ao guarda uma identidade, de maneira a diferenciá-lo de outros agentes, especialmente das polícias militares. Mas a identidade atribuída de protetor do serviço e do usuário do próprio municipal, ainda que presente no discurso do guarda, ainda enfrenta dificuldade, na prática, quando confrontada a situações complexas e, para a qual, esta cultura organizacional, ainda se encontra fragilmente institucionalizada.

O segundo artigo científico analisado é de autoria de Rosemary de Oliveira Almeida, com o título “Formação da Guarda Municipal: Uma aventura”.

O objetivo geral do trabalho é apresentar resultados de investigação com foco na análise do processo de formação, identificação e papel das Guardas Municipais, à luz da experiência do Curso de Formação da Guarda Municipal de Fortaleza, realizado em 2008. Do ponto de vista metodológico, a autora utiliza-se do método qualitativo e análise documental com base nos diálogos e discursos de sala de aula sobre temas como cidade e cidadania, direitos humanos, violência e seus enfrentamentos, municipalização da Segurança Pública e seu papel, conflitos e desafios das Guardas Municipais, além de depoimentos sobre experiências, dúvidas, incertezas e perspectivas da existência institucional na prestação de serviço de segurança aos cidadãos e proteção dos bens, serviços e instalações da cidade, assim como colaborar com as outras instituições de segurança pública e proteção social.

A autora assinala que a formação é um processo complexo, que se materializa não apenas nas corporaturas formais e legais (estatutos, técnicas, regras

e convenções proporcionalmente ordenados e seguros) como também trata na informalidade, com a emergência e o tratamento de aspectos próprios das representações e práticas existentes no cotidiano complexo e inseguro da cidade-metrópole. A autora também afirma que, além da formação e qualificação das Guardas Municipais, é de suma importância a efetivação de segurança jurídica que justifique e fomentem o debate sobre sua existência, competência e adequação, pois a experiência das guardas municipais que se deparam com a falta de identificação precisa de seu trabalho, tornando complexa e imprecisa sua experiência na política de Segurança Pública Nacional.

O terceiro artigo científico é de autoria de Fabian de Souza Silva e deriva da dissertação já analisada no tópico anterior e apenas recupera os principais elementos metodológicos e as conclusões alcançadas, motivo pelo qual dispensamos repetir a análise que já apresentamos.

### **A AFSU-SP e o Curso de Formação Inicial para profissionais da Guarda Civil**

A Constituição Federal de 1988 explicita as formas de organização e composição da ação do Estado para a garantia da segurança pública, como direito individual e social. Tal explicitação consta do Título V – Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas. Nesse Título de nossa Carta Magna, encontramos três capítulos: Capítulo I: Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio; Capítulo II: Das Forças Armadas e, finalmente, Capítulo III – Da Segurança Pública (BRASIL, 1988).

O Capítulo III – Da Segurança Pública – é composto de um único artigo (artigo 144), cujo caput afirma que “a segurança pública, dever do estado e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (grifos nossos) (BRASIL, p 90, 1988).

Um primeiro destaque no texto do Artigo 144 diz respeito à visão da segurança pública como responsabilidade de todos. Isso significa que a construção de uma sociedade na qual o direito à segurança seja efetivamente garantido exige um compromisso cotidiano de todas as pessoas e instituições sociais. Essa visão é combinada à definição do Estado como o titular do dever de produzir a segurança pública. Assim, Estado e sociedade são coprodutores de segurança pública.

O segundo destaque do texto diz respeito à finalidade das ações de segurança pública: preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Sobre o conceito de ordem pública, os pesquisadores do campo do direito sinalizam que há ambiguidades e imprecisões em sua definição.

“a ideia de ‘ordem pública’, longe de representar um conceito que pode ser corretamente delimitado, constitui um recurso retórico do legislador, utilizado com o objetivo de superar a rigidez tipificadora da dogmática jurídica”. E, ainda conforme o autor, “sua mobilização para sustentar as ações de segurança pública deve estar atenta aos riscos dessa ambiguidade e imprecisão, pois a expressão “ordem pública”, na maior parte das vezes, é ‘estereotipada, portadora de evidente carga emocional, cujo significado real depende de fungíveis conteúdos axiológicos ou ideológicos” (GOMES FILHO, 1991)

No texto original, promulgado em 1988, o artigo 144 da Constituição Federal estabelecia os órgãos de Estado responsáveis pela garantia da segurança pública como um direito de todos. Eram eles a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, as polícias civis dos estados e do Distrito Federal, as polícias militares e corpos de bombeiros, também ligados aos governos estaduais e do Distrito Federal. O §8º do artigo 144 faculta aos municípios a criação de Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Em 2014, disciplinando o §8º da CF/88, foi sancionada a Lei Federal nº 13.022, que norteia as ações e atividades institucionais das Guardas Municipais no Brasil enquanto instituições criadas e mantidas pelos municípios que, além disso, fazem parte do rol de instituições que compõem as forças de segurança pública do Estado brasileiro. O artigo 2º deste diploma legal estabelece uma caracterização específica para essas corporações: são instituições de caráter civil, portanto, não militar, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Importa asseverar que, antes da promulgação da Lei Federal 13.022/14, já existiam inúmeras experiências de Guardas Civas Municipais em todo o Brasil. As experiências específicas em cada município, anteriores à Lei, produziram estruturas e regimes de funcionamento diversificados, o que refletiu nessa diversidade de manifestações da cultura profissional nas corporações.

Também é anterior à Lei 13.022/14 a criação da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo. Suas normas e regimes de funcionamento, estabelecidos em legislação municipal produzida ao longo da segunda metade do século XX, têm sido progressivamente revistas. Atualmente, a Guarda Civil Metropolitana de São Paulo é parte da Secretaria Municipal de Segurança Urbana, com base no Decreto Municipal Nº 58.199, de 16 de abril de 2018. No organograma institucional, o Comando da GCM ocupa posição equivalente de coordenação:

**Quadro 3 – Organograma da Secretaria Municipal de Segurança Urbana (simplificado)**

<b>SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA - SMSU</b>	
<b>Gabinete do Secretário</b>	<b>Gabinete de Gestão Integrada Municipal</b>
	Coordenação de Administração e Finanças
	Coordenação de Tecnologia e Infraestrutura
	Coordenação de Políticas Integradas e Parceria
	Coordenação Municipal de Defesa Civil
	Coordenação das Juntas de Serviço Militar
	Comando da Guarda Civil Metropolitana
	Corregedoria Geral da Guarda Civil Metropolitana
	Ouvidoria

Fonte: Elaboração própria, com base no Decreto Municipal nº 58.199/18

Internamente, a Guarda Civil Metropolitana tem uma estrutura de liderança de primeiro escalão organizada a partir do Subcomando da Guarda Civil Metropolitana (SCMDO) que responde por três superintendências: a) Superintendência de Operações (SOP); b) Superintendência de Ações Ambientais e Especializadas (SAE); e c) Superintendência de Planejamento (SUPLAN). Com localização hierárquica equivalente às superintendências, está a Academia de Formação em Segurança Urbana (AFSU).

Em nível hierárquico distinto, mas respondendo diretamente ao Subcomandante, existem quatro divisões e uma Inspeção: Divisão de Identificação Funcional (DIP), Divisão de Disciplina (DDIS), Divisão de Inteligência (DINT), Divisão de Arsenal e Equipamentos (DAE) e Inspeção de Defesa da Mulher e Ações Comunitárias (IDMAS).

A Academia de Formação em Segurança Urbana Cel. PM. Pardilan Goyano está situada na Av. Ariston Azevedo, 64 - Belenzinho, São Paulo - SP, CEP 03021-020. É um estabelecimento de ensino, de regime especial, destinado a promover ao educando a formação, a capacitação, o aperfeiçoamento, a atualização, a reeducação e a especialização, potencializando aptidões profissionais voltadas à garantia da dignidade, das liberdades e dos direitos fundamentais da pessoa humana (SMSU, 2018).

A Academia foi criada como Diretoria de Ensino, em 21 de março de 1986 (Decreto nº 22.047) e, em 06 de julho de 2000, transformou-se em Departamento de Ensino e Pesquisa (Decreto nº 39.595). Com o advento da Lei Municipal nº 13.396, de 26 de julho de 2002, teve sua denominação alterada para Centro de

Formação em Segurança Urbana e, mais recentemente, Academia de Formação em Segurança Urbana. Essa mudança de nomenclatura aconteceu por força do Decreto Municipal nº 58.199, de 18/04/2018, que reorganizou a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU) e trouxe mais eficiência e qualidade ao serviço da GCM.

Para alcançar seus objetivos, a Academia de Formação se organizou em quatro divisões específicas (decreto nº 50.945, de 26 de outubro de 2009), sendo elas: Divisão de Gestão Educacional (DCE); Divisão de Formação Profissional (DFP); Divisão de Gestão Operacional (DGO) e Divisão de Esporte e Cultura (DEC). Os cursos promovidos pela Academia de Formação em Segurança Urbana têm como referência a Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, convergindo em três tipos:

- I. Curso para Formação: consiste em atividades de ensino que forneçam conhecimentos técnicos gerais, indispensáveis para o exercício de cargo, destinada aos candidatos que ingressam na Guarda Civil Metropolitana (Lei nº 13.401, de 1º de agosto de 2002);
- II. Curso de Atualização: destinado à atualização permanente dos Guardas Civis Metropolitanos, em áreas e assuntos específicos, visando suprir de imediato as necessidades das Instituições, bem como ampliar o nível de conhecimentos obtidos em outros cursos (Portaria 25/10 – SMSU);
- III. Curso de Aperfeiçoamento: visa atualizar e ampliar o nível de conhecimentos técnico-profissionais necessários ao exercício e desempenho de funções próprias dos postos superiores e graduações específicas da Corporação (Portaria 25/10 – SMSU).

Nossa investigação concentra-se no Curso de Formação Inicial. Trata-se de uma obrigação estabelecida pela Legislação Federal (Lei 13.675/2018), que assevera ser responsabilidade de cada corporação o planejamento e realização de cursos de capacitação dessa natureza, com carga horária total mínima de seiscentas horas, destinados à inserção consistente do novo profissional no ofício. A base para o desenho dessa formação deve ser a Matriz Curricular Nacional.

No processo de pesquisa, identificamos que a Secretaria Municipal de Segurança Urbana estabeleceu as regras dessa formação, em vista da previsão da Portaria 274/SMSU/GAB/2012, em um documento intitulado Estrutura Curricular do Curso de Formação Específica de Capacitação para GCM 3ª Classe.

O programa está estabelecido em um total de 680 horas, divididas em dez matérias (termo utilizado no próprio documento):

- O Município e a Segurança Pública (124 h/a);
- Direito (42 h/a);
- Direitos Humanos e Cidadania (128 h/a);
- Programas Prioritários da GCM-SP (60 h/a);
- Técnicas de Redação Oficial (20 h/a);
- Legislação de Trânsito (18 h/a);
- Instrução Operacional (128 h/a);
- Atendimentos Emergenciais (28 h/a);
- Tiro Defensivo e Proteção à Vida (68 h/a);
- Capacitação Física (44 h/a) e
- Palestras e Visitas (20 h/a).

### Percepções dos instrutores a respeito do Curso de Formação Inicial da AFSU

O processo de coleta de dados relativos à percepção dos instrutores que atuam no Curso de Formação Inicial sobre suas características, limites e possibilidades foi estruturado a partir da elaboração de um roteiro de entrevista semiestruturada, composto por seis dimensões: a) identificação do respondente e perfil sociodemográfico (07 questões); b) trajetória profissional na Guarda Civil Metropolitana (04 questões); c) acesso à função de instrutor e atividades desenvolvidas como instrutor (07 questões); d) percepções sobre o curso de formação inicial (09 questões); e) percepções sobre a relação entre a formação inicial oferecida e o início na profissão (03 questões); f) sugestões e recomendações para a melhoria do curso de formação inicial (01 questão).

Após validação do instrumento em pré-teste, foram conduzidas nove entrevistas:

#### Quadro 4 – Relação de agentes entrevistados

IDENTIFICAÇÃO	GÊNERO E IDADE	CARGO/PATENTE	TURMAS DE ATUAÇÃO
AGENTE 1	Feminino - 50 Anos	GCM - Subinspetora	LXII, LXIII e LXIV
AGENTE 2	Feminino - 47 Anos	GCM - Subinspetora	LXII, LXIII e LXIV
AGENTE 3	Feminino - 40 Anos	GCM – Classe Especial	LXII, LXIII e LXIV
AGENTE 4	Masculino - 52 Anos	GCM – Subinspetor	LXII, LXIII e LXIV

continua...

IDENTIFICAÇÃO	GÊNERO E IDADE	CARGO/PATENTE	TURMAS DE ATUAÇÃO
AGENTE 5	Masculino - 51 Anos	GCM – Subinspetor	LXII, LXIII e LXIV
AGENTE 6	Masculino - 57 Anos	GCM – Subinspetor	LXII, LXIII e LXIV
AGENTE 7	Masculino - 56 Anos	GCM - Subinspetor	LXII, LXIII e LXIV
AGENTE 8	Masculino - 44 Anos	GCM – Classe Especial	LXII, LXIII e LXIV
AGENTE 9	Masculino - 47 Anos	GCM – Classe Especial	LXII, LXIII e LXIV

Fonte: Elaborado pelo autor

Três dos agentes declararam que seu interesse em compor a corporação estava relacionado à identificação subjetiva com a missão da Guarda Civil Metropolitana e que essa foi a principal motivação para prestar o concurso. Os outros seis entrevistados afirmaram que a decisão de prestar o concurso não esteve vinculada, a priori, com a missão da GCM e sim à busca de estabilidade profissional e à indicação de terceiros, que já atuavam como guardas civis.

*Essa decisão, ela veio, pois houve um período, quando ainda estava na área da Saúde em que fiquei parado, né, vamos dizer assim, sem estar na ativa; foi quando eu vi uma viatura da Guarda em frente à minha residência, próxima a um colégio que ficava, também, em frente à minha residência. Eu me encantei pela postura, pela forma que se posicionou, segundo o que me lembro! Era a antiga Romu, e aquilo me chamou a atenção para que eu viesse a prestar um concurso para a Guarda Civil. (Agente-7)*

*A decisão foi tomada na época em que eu trabalhava no escritório de contabilidade. O meu salário era pouco pra estar ajudando nas despesas da minha casa; meu pai estava desempregado, e, por coincidência, tinha uma Inspeção da Guarda Civil na esquina do escritório em que eu trabalhava, e os guardas foram sempre muito solícitos, muito simpáticos. Eu atravessava a rua todos os dias, e eles me ajudavam ali a atravessar. Eu fazia concursos públicos, porque eu estava em busca de estabilidade. Um guarda civil, hoje ele é o Subinspetor Aparecido, ele falou pra mim: “Você tem perfil, por que que não ingressa na Guarda Civil Metropolitana? Está para abrir um concurso.”, e assim eu fiz e estou aqui na Guarda Civil Metropolitana, graças a Deus em primeiro lugar, e ao apoio do Subinspetor. (Agente-3)*

Tornar-se instrutor na AFSU, para a quase totalidade dos entrevistados, foi resultado de um acúmulo de experiências em diferentes setores/inspetorias e ao fato de terem sido percebidos, por instrutores mais experientes, como potenciais quadros capazes de desempenhar a função:

*Eu só tive essa certeza após o convite. Eu fiquei balançado, não é!? Não me senti capaz desse feito, de ser um Instrutor da Academia de Formação. O Inspetor Superintendente*

*Conradin me fez esse convite. Na ocasião, ele e o Inspetor Superintendente Pedro me falaram: "Você vai fazer um curso de Instrutor; se você, após esse curso, decidir dar aula, você é bem-vindo!", então foi isso que aconteceu. Aí eu aceitei fazer o curso de Instrutor e, após o curso de Instrutor em Treinamento, eu tomei a decisão de que, poderia, sim, auxiliar nos trabalhos lá na Academia de Formação. (Agente-8)*

*Foi no ano de maio de 2011, entre os dias três, quatro e cinco de maio. Eu vim a convite do Inspetor Figueiredo, para nós montarmos o cronograma de aula para o curso de Classe Distinta e o curso de Qualificação Profissional, em que já temos o guarda pronto, mas que vem aqui fazer uma reciclagem, e esse curso durava em torno de uma ou duas semanas, então nós montamos um novo cronograma de aula, né, com novas matérias e reciclando o que eles já haviam aprendido na Formação, e esse curso me possibilitou, me abriu portas, porque mostrou meu potencial, por meio do qual pude desenvolver o meu trabalho; a didática é a do nosso serviço, das nossas matérias aqui, explicar de forma adequada com pouco termo técnico para o guarda, para que ele ficasse suprido de conhecimento para trabalhar na rua de uma forma adequada e não causar transtornos à vítima, ao transeunte ou ao munícipe que ele estava atendendo no momento. (Agente-2)*

Os agentes entrevistados tiveram seu primeiro contato com a função de instrutor no período entre 1992 e 2014. Entre os nove agentes entrevistados, somente dois iniciaram na função de instrutor com menos de cinco anos na carreira.

Sobre as características do curso de formação inicial, os agentes afirmam que ele tem por finalidade contribuir com o conhecimento técnico profissional do aluno-guarda, preparando-o para que possam entender a função do guarda municipal na política pública de segurança. Além disso, trata-se de moldar uma espécie de identidade profissional, que transforme o "paisano" em agente da segurança urbana:

*O curso de Formação, ele tem por obrigação contribuir com todo o conhecimento do guarda, preparar o guarda para todas as ocorrências, todas as intempéries de rua, todos os transtornos que ele venha a sofrer numa ocorrência, num trabalho ordinário ou no serviço DEAC. Então nós preparamos o guarda com conhecimento suficiente para que ele atue na rua de forma adequada, agindo dentro da lei com conhecimento técnico, fazendo tudo de forma correta para que não acarrete prejuízo para a carreira dele e nem para o seu lado pessoal. (Agente-2)*

*A finalidade do curso de Formação, eu acho, é, nestas palavras: o paisano entrar aqui na Instituição e saber o que é a Instituição, saber que ele vai precisar mudar a sua postura, mudar o seu linguajar, mudar totalmente a sua visão, o seu comportamento anterior, e, também, no pós-Guarda Civil. Questões de opinião, questões de se falar com o público, atender o público, pessoas especiais, a abordagem é outro comportamento, você sente*

*virar uma chavinha, você sai daquela parte paisana e passa para o outro lado, o lado da lei, o lado em que você aplica de fato o que é correto, eu acho que a finalidade dele é esta: é você moldar uma pessoa para se tornar guarda, para exercer, na verdade, a função policial, é mudar mesmo, é mudar os costumes, os modos, porque, quando você vira policial, é outra vida, é outro tipo de comportamento, você não tem mais nada do que era depois que entra aqui; então a finalidade do curso é essa, eu acho. (Agente-3)*

Os entrevistados asseguram que as principais qualidades do curso de formação inicial são a flexibilização com que ele se apresenta, com a possibilidade de adaptações e ajustes a cada turma, considerando o tempo de planejamento e execução, conforme as diretrizes e expectativas da gestão superior, conjunturas específicas próprias da sociedade, entre outros fatores. O currículo de formação acolhe a dinâmica própria de cada contexto de tempo e espaço, à luz das diretrizes propostas na Matriz Curricular Nacional para a Formação de Guardas Municipais:

*As principais qualidades do Curso é que ele se molda conforme o tempo, conforme a gestão, conforme o que está se passando, o curso, ele não é uma coisa estática, o currículo, ele não é estático, ele não é o mesmo currículo de 10 anos atrás, ele não é o mesmo currículo de quando eu entrei na Instituição. Então, o currículo, ele se adequa à situação atual, então, hoje nós temos aí no currículo a questão de gênero, nós temos aí no currículo a questão de informática; noções de informática, hoje, nós utilizamos celulares e tablets para fazer nossos documentos, então é o currículo, a qualidade do currículo é esse da Formação, ela vai se adequando conforme a época, aí, para estar atendendo, da melhor maneira, a população. (Agente-3)*

Para os entrevistados, a maior dificuldade encontrada na formação inicial diz respeito ao espaço físico, instalações, equipamentos e quantidade elevada de alunos em sala de aula. Os entrevistados alegam ter um número elevado de alunos em formação inicial e profissionais antigos que participam de cursos de qualificação e desenvolvimento profissional nas instalações da Academia de Formação. Assim sendo, o espaço físico não comporta todo efetivo em curso ao mesmo tempo prejudicando a qualidade de ensino.

*A dificuldade maior que nós estamos tendo agora no Centro de Formação é o espaço. Temos um número muito grande do efetivo-aluno em formação, porém a Academia, no momento, não comporta tudo isso, e isso dificulta nosso trabalho, porque, às vezes, é muita gente dentro da sala de aula, e são muitas perguntas. Lá, na verdade, a gente não consegue suprir todas as perguntas que o guarda faz. Eu acho que a dificuldade está com o efetivo maior aqui; se a gente tivesse menos guardas aqui em curso, a gente poderia dar uma qualidade melhor de ensino. (Agente-2)*

Outras dificuldades apontadas dizem respeito à intensificação do trabalho dos instrutores e às condições de planejamento e organização deste trabalho que ainda são insuficientes:

*As grandes dificuldades é que a nossa Escola, apesar de ela ter um charme, eu tenho orgulho de fazer parte da Academia de Formação, de ser lotado na Academia de Formação; você não sabe o tamanho disso, você não sabe o tanto que eu tenho orgulho de estar lá; quanto às nossas acomodações, elas já estão sendo insuficientes para contemplar o nosso público interno, porque não é só a Formação, né, nós temos a Capacitação Continuada também. Eu penso, então, que a Academia de Formação precisa de uma expansão; a gente precisa também de um ganho técnico por parte do profissional que está ali na Academia de Formação, tanto na questão administrativa, né, pois são muitas funções administrativas ali na escola; é questão de avaliação, de planejamento, sabe, nós temos problema sérios com planejamento, uma vez que nossas demandas surgem sempre assim para ontem. Então isso precisa ser mais bem trabalhado! Quanto ao perfil do Instrutor, eu já falei muito aqui, estou sendo repetitivo, mas, sabe, é necessário qualificação, sabe!? A gente precisa adotar procedimento de escola; é o planejamento anual de ensino, a gente precisa disso! Eu preciso começar o mês sabendo o que vou ter de curso, quem vai vir dar aula naquele mês. (Agente 3)*

Três dos entrevistados salientam que o currículo da Formação Inicial está adequado para formar o profissional para o ingresso na carreira, não necessitando de maior carga horária para Formação. Em entrevista, o Agente-1 ainda nos informa que, depois de formados, estes profissionais voltarão para a Academia de Formação em datas posteriores para cursos de aperfeiçoamento e qualificação profissional. Porém, os outros seis entrevistados acreditam que o período de curso na formação inicial poderia ter maior carga horária, desafogando a considerada pequena carga dentro de cada disciplina.

*Eu acho a grade, ela tem as matérias necessárias, porém está muito enxuta, por conta da carga horária que tem que ser baseada na SENASP. Eu acho que a gente poderia, com esse conteúdo, com maior tempo de duração, a gente poderia desmembrar melhor o conhecimento dentro dessa matéria e não fazer assim tão acelerado. Poderia ser maior. (Agente 2)*

O agente 3 salienta que, além de uma maior carga horária para a Formação Inicial dos profissionais ingressantes, ele, ainda, sente falta dos cenários lúdicos de atividade profissional, método utilizado para trazer parte da ação real vivida no cotidiano dos guardas civis na execução de suas atividades do dia a dia.

*Eu acredito que deveria ter mais simulações, teve uma época em que tínhamos mais liberdade de criar cenários de aplicação real; um exemplo, teve uma época em que se juntaram Educação Física, Técnicas Operacionais e Direito. Fazíamos uma simulação em que havia uma abordagem e, depois, uma condução no DP, ou seja, um teatro. Isso foi de muita valia, isso, hoje, não temos aqui, cada um faz a Educação Física, tem o seu TO, tem o Tiro, tem Direitos Humanos, ordem unida, separada. não tem, mais, essa multidisciplinaridade. E o teatro? Eu acho que isso seria importante, porque o policial, ele vai para a rua, o guarda civil, ele vai para a rua, é teatro, só que lá é real. Se nós não dermos a mínima amostragem para ele aqui, ele vai pra rua sem saber o que vai fazer, tem que saber o que vai fazer, como funciona apresentar uma ocorrência no DP, como funciona a mediação de conflito entre vizinhos, a mediação de conflito com pessoas, por exemplo, que está hoje na região do Centro da cidade, ele tem que saber da parte psicológica, a parte da fala pra tirar um pouquinho desse receio, desse medo que ele tem de apresentar uma ocorrência, como funciona, o que eu devo fazer, porque a teoria é uma coisa, prática efetiva é outra. Deveríamos ter esse teatro. (Agente 3)*

Quando questionados se o curso oferecido está alinhado às necessidades do trabalho cotidiano dos guardas civis, parte dos entrevistados converge para responder afirmativamente:

*Sim, acredito que o nosso plano de aula, ele segue os ritos para que o guarda vá trabalhar lá fora de forma adequada, porém, quando o Guarda sai daqui e vai para a base, ele tem muita... Ele vai ter dificuldades do cotidiano, ele vai ter a dificuldade da rotina, né, então isso segue para ele de uma forma mais... como que eu vou dizer... Ele vai ter os medos os desafios dele dentro da base, porque, lá, ele vai ter outra rotina... A rotina dele no Curso de Formação é uma, e a rotina no trabalho no dia a dia vai ser outra, ele vai lidar com pessoas diferentes que já estão... como que eu vou dizer... mais calcificado no trabalho, (o guarda) conhece e se desenvolve melhor, tem maior destreza, e ele ainda não, então com o tempo ele vai se tornar um guarda como os outros, né!? (Agente 2)*

Finalmente, quando solicitados a apresentar recomendações para a melhoria do curso de formação inicial, os agentes afirmam que é necessário ter um espaço mais amplo e de qualidade melhor para o desenvolvimento das disciplinas. As salas de aula e o pátio, em que se desenvolvem aulas práticas, são considerados pequenos e não contam com a qualidade desejada. Eles também recomendam atenção à insuficiência de equipamentos considerando o quantitativo de alunos que usufruem dos serviços de formação ali desenvolvidos. Tal aspecto está diretamente relacionado, na visão dos agentes, à ampliação do orçamento para as atividades de formação.

*Aqui nós deveríamos ter mais espaço. Na verdade, o espaço, para nós, é o ideal, mas, se tivéssemos mais espaço, com certeza a nossa Formação seria bem melhor. A questão tecnológica também; mudou-se um pouco, mas poderia estar melhor, pois deveríamos ter muito mais materiais, e não é só na minha matéria, na minha matéria falta muito, muita coisa, poderia estar muito à frente, mas também nas outras matérias; Tiro deveria ter um espaço muito maior na questão das aulas, Técnicas Operacionais também; podemos observar que são mais materiais mesmo. (Agente 3) Vou falar dentro da minha disciplina. Dentro da minha disciplina, eu acho que poderiam estar modernizando a academia de musculação, equipamentos mais novos, equipamentos mais atuais, a nossa pista de corrida ser uma pista mais lisa, uma pista mais... Nós só temos o pátio, que é que uma parte mais lisa, mais plana, eu acho que seria perfeito se a pista nossa aqui tivesse mais condições, uma estrutura mais lisinha, mais tranquila para os alunos poderem correr, desenvolver as atividades; e a modernização dos nossos equipamentos. (Agente 4)*

Os entrevistados também verbalizam a necessidade de se melhorar as condições de trabalho, além da possibilidade de Formação Continuada dos Instrutores. Esse tema foi apresentado, nas respostas, de modo articulado a aspectos relacionados à organização pedagógica dos cursos:

*Eu fico abismada com o que a Academia de Formação faz; eu falo isso efetivamente, e os Instrutores que vêm aqui, eles conseguem dar o melhor com o que tem, porque é algo histórico na Guarda, ter um concurso e chamar todo mundo no concurso, é algo histórico. Então, todo mundo aqui está dando o sangue, tem gente que está entrando aqui às 7 da manhã para dar aula, e está ficando até o último aluno sair, que são 8 e meia da noite. Eles estão dando o sangue para tudo sair de melhor com o que têm. O efetivo da segurança da noite da Academia de Formação está de parabéns, porque eu faço DEAC e vejo o quanto eles se dedicam, porque, tipo, tem uns 400 alunos saindo daqui às 20h30min da noite, e eles saem daqui cansados, loucos para ir para casa. Muitos moram muito longe, tem gente morando em São Bernardo, tem gente morando na Zona Sul, são três horas até chegar em casa, e eles saem daqui tudo uns afobadinhos, e a preocupação do serviço de segurança noturno para que ocorra tudo da melhor forma, que ninguém seja atropelado, que não aconteça nada com eles. (Agente 1)*

Os entrevistados apontam também a necessidade de alcançar formas de certificação que sejam reconhecidas pelo Ministério da Educação e/ou por outros órgãos reguladores do sistema de educação do país. Sinalizam, ainda, a necessidade da ampliação de parcerias com instituições públicas e privadas para a oferta ampliada de cursos e para a troca de experiências.

### 3. Considerações Finais

A Academia de Formação em Segurança Urbana, da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo ocupa lugar estratégico no processo de iniciação profissional e formação continuada dos agentes da maior corporação deste tipo no país. Compreender quais são suas principais características institucionais, analisar seu portfólio de atividades formativas, mensurar o impacto dessas atividades no desenvolvimento profissional e na ampliação das capacidades individuais e coletivas dos guardas civis metropolitanos é uma agenda de pesquisa incontornável no campo das políticas de segurança urbana. Neste artigo, objetivou-se trazer resultados de uma investigação vinculada a essa agenda de pesquisa.

As evidências coletadas permitem afirmar que, na percepção dos instrutores que atuam na AFSU, a proposta curricular do curso de Formação Inicial é bem estruturada e admite flexibilidade razoável para ajustar-se às conjunturas e momentos específicos em que a Formação acontece. Os instrutores declaram, ainda, que os alunos demonstram satisfação com a formação recebida, mesmo que haja variação desse grau de satisfação entre o início e o final do curso de Formação Inicial. Ao mesmo tempo, os instrutores assinalam que a estrutura curricular poderia permitir a extensão de carga horária para determinados conteúdos e aprendizagens, e que a modelagem do currículo poderia caminhar para uma perspectiva mais multidisciplinar.

Sobre os efeitos ou resultados para os alunos cursistas, os instrutores assinalam que o programa está bastante alinhado às necessidades básicas de Formação Inicial e situações que serão vivenciadas pelos agentes no exercício da profissão. Argumentam, ainda, que os alunos que se destacam durante o processo formativo tendem, também, a se destacar no exercício da profissão.

Os agentes entrevistados assinalam que a formação inicial é o primeiro e mais importante momento de construção da identidade profissional dos guardas civis metropolitanos. É o momento em que eles deixam de ser paisanos (na linguagem dos Instrutores, aquele que ainda não constituiu uma identidade como profissional da segurança pública), adquirindo conhecimentos técnicos, valores, atitudes, comportamentos, linguagem e modos de se relacionar próprios da corporação.

Os instrutores assinalam que uma recomendação importante para a melhoria contínua do Programa de Formação Inicial é o enfrentamento da hipossuficiência de infraestrutura física e de recursos pedagógicos indispensáveis ao ensino. Eles argumentam que o prédio, as instalações e os equipamentos, hoje disponíveis para o trabalho, ainda não são adequados para promover a melhor qualidade da

formação. Outro aspecto importante para garantir a melhoria contínua da formação é ajustar as condições de trabalho dos agentes: insuficiência de carga horária dedicada ao planejamento das aulas, acúmulo de turmas, rotatividade entre Instrutores, dificuldade de articular o trabalho entre os Instrutores em perspectiva mais voltada à multidisciplinaridade são elementos que merecem atenção nesta dimensão.

Ainda, como recomendações que emergem das entrevistas, os Instrutores sinalizam a necessidade de alcançar formas de certificação mais amplas, com reconhecimento dos órgãos normativos que regulam a educação, como Ministério da Educação e o Conselho Estadual de Educação.

A investigação também permite vislumbrar elementos que devem ser priorizados em pesquisas futuras, dentre as quais destacam-se: o processo de seleção de Instrutores e a constituição do perfil do corpo docente da Academia; a análise do currículo e dos materiais pedagógicos utilizados no curso de formação inicial; a análise das relações entre o Curso de Formação Inicial e os Programas de Formação Continuada desenvolvidos pela AFSU e as percepções dos alunos cursistas sobre os Processos de Formação desenvolvidos pela AFSU.

## Referências

- ALMEIDA, Rosemary de Oliveira. Formação da Guarda Municipal: Uma aventura. In: *Dilemas*. 2011, v. 4 n. 4, p 165. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7271>
- BRASIL. *Decreto nº 13.675*, de 11 de junho de 2018. Criação do Sistema Único de Segurança Pública.
- BRASIL. *Decreto nº 9.630*, de 26 de dezembro de 2018. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e dá outras providências.
- BRASIL. *Lei nº 13.022*, de 08 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. PDF. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2014. Disponível em:
- BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP/Ministério da Justiça. *Matriz Curricular Nacional Guardas Municipais para a formação em Segurança Pública*. Brasília: 2005.
- ELIAS, Evian. JÁBALI JUNIOR, Paulo. *Formação da Guarda Civil Metropolitana: Face ao Papel do Município na Segurança Urbana*. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas – Fundação Getúlio Vargas) São Paulo. 2013 Disponível em: [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/FGV\\_85e23196b4fc9ffc18ec90920c46b2b5](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/FGV_85e23196b4fc9ffc18ec90920c46b2b5).

ALMEIDA, Jeane dos Santos. *O Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Campo Operacional da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo: Desafios à Gestão de Pessoas*. Dissertação (Mestrado em Administração – Universidade Metodista de São Paulo). São Bernardo do Campo. 2009.

FENAGUARDAS - Federação Nacional de Sindicatos de Guardas Municipais. *Número de municípios com guardas municipais crescem no Brasil*. Disponível em: <https://fenaguardas.org.br/numero-de-municipios-com-guardas-municipais-cresce-no-brasil/>

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p.

PIMENTA, Melissa. *A Política Pública de Segurança em Mossoró-Rn: Uma Avaliação de Processo da Implantação da Guarda Civil*. Dissertação. 2014. Disponível em: [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFRN\\_1dc5fc6878c20d4a0279034bf5a7fff6](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFRN_1dc5fc6878c20d4a0279034bf5a7fff6).

SANTOS, Alexsandro do Nascimento; DIAS, Roberto de Jesus. *Políticas para a formação de guardas civis: notas em torno da experiência do curso de formação inicial da Academia de Formação em Segurança Urbana de São Paulo* In: Anais do 10º CONINTER - CONGRESSO

INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES. Anais...Niterói(RJ) Programa de Pós-Graduação em, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xc22021/437826>

SÃO PAULO (município). Guarda Civil Metropolitana. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca\\_urbana/guarda\\_civil/organizacao/quem\\_e\\_quem/index.php?p=31812](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca_urbana/guarda_civil/organizacao/quem_e_quem/index.php?p=31812). Acesso em 28/05/2022

SÃO PAULO (município). *Decreto nº 58.199*, de 18 de abril de 2018.

Reorganização da Secretaria Municipal em Segurança Urbana (SMSU).

SÃO PAULO (município).. *Estrutura Curricular do Curso de Formação Específica de Capacitação para GCM 3ª Classe*. São Paulo, 2014.

SÃO PAULO (município). *Portaria 274/SMSU/GAB/2012*.

SILVA, Fabian de Souza. *Fatores de Permanência na Carreira Policial: Um Estudo entre os Profissionais da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo*. PDF - Dissertação (Mestrado em Administração – Universidade Metodista de São Paulo). São Bernardo do Campo. Disponível em: [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/METO\\_006aea3eef566a26e67954bf2ee91234](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/METO_006aea3eef566a26e67954bf2ee91234).

VARGAS, Joana Domingues e OLIVEIRA JR., Almir. *As Guardas Municipais no Brasil: Um Modelo de Análise*. In: *Dilemas*, 2010, v. 3 n. 7, pp. 85-108.

Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7201>

# A Psicologia Vai à Escola: Aportes para a Implementação da Lei 13.935/2019

Rodrigo Toledo<sup>1</sup>

## Resumo

Diante dos atuais desafios enfrentados pela escola pública, é imperativo contar com o apoio de profissionais qualificados e capazes de apoiar seu enfrentamento. A partir desta problemática, este ensaio versa sobre o escopo, o papel e as funções da psicóloga escolar, com vistas a empreender uma discussão sobre a implementação da Lei 13.935/2019. A fundamentação teórica ancorou-se na perspectiva crítica de psicologia escolar que, por sua vez, permitiu que fossem apresentados sete pressupostos para a atuação profissional em psicologia escolar, organizados em torno de um eixo intitulado “Reposicionamento de aspectos teóricos e de aprofundamento”. Propôs-se, também, dezenove objetivos organizados em torno de um tema denominado “Desenvolvimento de elementos críticos que envolvam a atuação profissional”. Tais objetivos permitiram concluir que o desafio da psicóloga escolar está na adesão ou não de uma postura crítica e inventiva no exercício de seu trabalho. Finalmente, argumenta-se que tal postura é imprescindível para a construção de um trabalho comprometido com a transformação da realidade, um valor imprescindível para a implementação da Lei 13.935/2019.

**Palavras-chave:** Escola; Formação; Implementação; Lei 13.935/2019; Psicologia; Psicologia Escolar.

## 1. Introdução

Diante dos atuais desafios enfrentados pela escola pública, torna-se cada vez mais imperativo contar com o apoio de profissionais qualificados e capazes de compreender a complexidade dos fenômenos que ocorrem em seu cotidiano.

---

<sup>1</sup> Doutor em Educação: Psicologia da Educação, Mestre em Educação e Psicólogo Escolar. Professor do curso de Psicologia da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: toledordg@gmail.com.

Grande parte desses desafios, que têm causas e consequências multideterminadas, conclama a ação de equipes multiprofissionais, uma vez que a instituição escolar não tem como resolver, sozinha, problemas e dilemas sociais que se engendram a partir das desigualdades econômicas, da crise democrática que vivemos, do aumento das violências raciais e de gênero, da crise de convivência e de saúde mental que atravessamos no Ocidente, entre tantas outras questões humanitárias que são conhecidas por todos. É neste cenário que discutimos, neste texto, a importância da psicóloga<sup>2</sup> escolar e da assistente social escolar nas instituições de educação básica, profissionais que precisam ser preparados para ouvir a todos com atenção e intervir colaborativamente, visando empregar abordagens profissionais eficazes para resolver conflitos e lidar com as diversas situações do dia a dia de uma escola.

Embora a instituição escolar seja reconhecida por ter uma variedade de finalidades, sua principal missão é a formação crítica dos estudantes, que possibilite uma ação consciente ante às relações vividas no espaço educacional. Compreende-se que para contribuir significativamente com esse propósito, a psicóloga escolar pode desempenhar o papel de agente de construção do conhecimento, estimulando dúvidas e reflexões sobre as práticas pedagógicas dos educadores docentes e não-docentes, para contribuir com a mitigação dos possíveis efeitos das desigualdades sociais.

Como explicam Michelato e Rodrigues (2023), a psicóloga escolar deve engajar-se em uma concepção e execução de projetos e iniciativas que fomentem a transformação da sociedade. Isso envolve a inclusão de todos no processo educativo, trabalhando em colaboração com educadores, estudantes, famílias e comunidades.

Por sua vez, Facci e Caldas (2023) sublinham que, mesmo com as diversas ações de divulgação da Lei 13.935/2019, é evidente que, as pessoas, de modo geral, ainda têm dificuldade em compreender que o trabalho da psicóloga escolar não é clínico e que a Psicologia está atrelada ao desenvolvimento de ações vinculadas ao processo ensino-aprendizagem, quando seu lócus de atuação é a escola.

A partir desta problemática, neste artigo realizamos um ensaio teórico sobre o escopo, o papel e as funções da psicóloga escolar. Conforme pondera Meneghetti (2011), os estudos de ensaio teórico caracterizam-se pela sua natureza reflexiva e interpretativa de um determinado fenômeno ou aspecto da realidade.

---

2 Como indica o Censo da Psicologia Brasileira de 2022, a profissão é composta por 79,2% de pessoas que se identificam como mulheres. Dessa maneira, deve-se compreender que na expressão “psicólogas” está contida a expressão “psicólogos”.

Nesta perspectiva, buscamos empreender uma discussão que possa contribuir para o olhar sensível de profissionais da psicologia escolar e educacional sobre sua atuação crítica e os desafios colocados frente à implementação da Lei 13.935/2019 que versa sobre a inclusão de profissionais do Serviço Social e da Psicologia na educação básica, de modo a elucidar, também, para educadores e para a sociedade civil, qual a sua importância para a garantia do direito à educação.

Contudo, antes de abordarmos a formação de psicólogas escolares, é pertinente situarmos o leitor quanto à promulgação da Lei n.º 13.935/2019, e às posições em torno de uma atuação crítica no campo da psicologia escolar e educacional. Por fim, procura-se indicar algumas pistas para a formação que se direciona para a contribuição crítica e inventiva da Psicologia Escolar, no campo da Educação.

## **2. O Percurso de Conquista de um Direito: a Lei nº 13.935/2019**

Oliveira e Souza (2023) explicam que foi o Conselho Federal de Serviço Social (Cfess) que iniciou, em 2000, as ações sistemáticas de luta sobre o Serviço Social na Educação. Após ampla discussão e articulação, o Cfess, conseguiu que fosse apresentado o Projeto de Lei n.º 3.688/2000, que, à época, versava sobre a introdução de assistente social no quadro de profissionais de educação em cada escola.

Entre os anos 2000 e 2002, o Cfess e os Conselhos Regionais de Serviço Social (Cress's) desenvolveram muitas ações de articulação da categoria profissional e de apresentação para a sociedade sobre a atuação do serviço social na educação. Em 2005, em uma destas ações de parceria, efetivou-se a inclusão da Psicologia no Projeto de Lei n.º 3.688/2000, somando-se aos assistentes sociais a atuação das psicólogas escolares como profissionais da educação.

Com as diversas ações conjuntas desenvolvidas pelo Conselho Federal de Psicologia (CFP) e o Cfess, o Projeto de Lei n.º 3.688/2000, seguiu para o Senado Federal, em 2007, como Projeto de Lei da Câmara n.º 60/2007 (PLC n.º 60/2007), com a proposta de discutir a sobre a prestação de serviços de psicologia e de assistência social nas escolas públicas de educação básica.

Entre os anos de 2007 e 2009 o PLC tramitou nas Comissões de Educação e de Assuntos Sociais, tendo sido apresentadas diversas emendas e substitutivos à proposta, que após a sua aprovação no Senado Federal, em 2010, foi enviado para a Câmara dos Deputados.

No momento em que o documento tramitava na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, no ano de 2013, em uma sessão parlamentar bastante

conturbada, o substitutivo do Senado emergiu como ponto central de debate, dada a confrontação de duas concepções opostas. Uma dessas perspectivas, embasava-se em argumentos de natureza financeira e jurídica desfavoráveis à aprovação da lei. Em contrapartida, a segunda concepção defendia a inclusão de assistentes sociais e psicólogos escolares nas equipes multiprofissionais da rede básica, visando garantir uma abordagem integral no atendimento aos diversos atores do processo de ensino-aprendizagem. Após estes embates, a Comissão de Educação aprovou o substitutivo enviado pelo Senado Federal e encaminhou a pauta para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados.

Entre os anos de 2015 e 2019, em diversos momentos, o projeto de lei esteve indicado na pauta na Câmara dos Deputados, mas nunca era abordado. Porém, em 13 de março de 2019, todos fomos surpreendidos pelas notícias dos atos de violência extrema ocorridos na Escola Estadual Raul Brasil, na região metropolitana de São Paulo. Com este evento, a Comissão de Educação do Senado Federal, organizou uma audiência pública, que ocorreu em maio de 2019, para discutir os impactos destas ações de extrema violência nas escolas brasileiras. Em 15 de maio de 2019, ocorreu o lançamento da Frente Parlamentar Mista de Enfrentamento à Violência nas Escolas.

Após estas mobilizações, a deputada federal Maria do Rosário, organizou uma audiência pública como estratégia para aprovar o Projeto de Lei (PL) n.º 3.688/2000. Novamente, as diversas entidades profissionais do Serviço Social e da Psicologia empreenderam diversas mobilizações e articulações no Congresso Nacional, visando o diálogo com os parlamentares e reforçando a importância de aprovação do PL pela Câmara dos Deputados.

Após alguns meses de debate intenso, em 12 de setembro de 2019, o Projeto de Lei n.º 3.688/2000 foi aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados e enviado à Presidência da República para sanção. Após análise, em 9 de outubro de 2019, o então presidente da república vetou o Projeto de Lei n.º 3.688/2000, por meio do Veto Presidencial n.º 37/2019, utilizando como argumento principal que a lei criaria despesas obrigatórias ao Poder Executivo e, por não ser apresentado no PL, a fonte de custeio e impactos orçamentários que a promulgação do documento teria nas contas públicas.

Com esta decisão apresentada no veto presidencial, novamente o Cfess e o CFP organizaram atividades junto às categorias profissionais, entidades da educação e sindicatos para mobilizar ações que apoiassem a derrubada do Veto Presidencial n.º 37/2019. Neste momento foi imprescindível o apoio da deputada federal Professora Dorinha Seabra Rezende, relatora do PL do Novo Fundeb, que se comprometia na inclusão de artigo sobre a atuação de assistentes sociais e psicólogos

escolares no projeto, e da deputada federal Jandira Feghali, que era a relatora do projeto de derrubada do Veto Presidencial n.º 37/2019, como afirma CFP (2022) em sua cartilha. Após amplo debate, articulação e mobilização de toda a sociedade, em 27 de novembro de 2019 o veto presidencial foi derrubado pelo Congresso Nacional e em 12 de dezembro de 2019 e foi promulgada a Lei n.º 13.935/2019.

A conquista da lei reafirma o papel relevante e essencial que, assistentes sociais e psicólogas, têm na luta pela garantia do direito a educação de qualidade. Em síntese, a Lei n.º 13.935/2019 propõe que: I) as redes públicas de educação básica contarão com serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais; II) as equipes multiprofissionais deverão desenvolver ações para a melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem, com a participação da comunidade escolar, atuando na mediação das relações sociais e institucionais e III) o trabalho da equipe multiprofissional deverá considerar o projeto político-pedagógico das redes públicas de educação básica e dos seus estabelecimentos de ensino (BRASIL, 2019).

Trata-se de um importante acontecimento nessas duas profissões que, historicamente, têm a política de educação como um dos seus campos de estudo, atuação e proposição de ações socioeducativas. Oliveira e Souza (2023) destacam três modificações importantes do Projeto de Lei n.º 3.688/2000 e o texto final da Lei n.º 13.935/2019, são eles: “a inserção do profissional de psicologia, para atuar junto aos Assistentes Sociais; a mudança da nomenclatura “assistência social”, para Serviço Social; a inserção do termo “prestação de serviço”; a substituição de ser um profissional “em cada escola” ou “em escolas públicas”, por ser em redes públicas de educação básica” (OLIVEIRA e SOUZA, 2023, p. 294). Estas mudanças foram alvo de críticas e apoio de entidades, pesquisadores e profissionais, em especial a alteração que discorre sobre ser um profissional nas redes públicas de educação básica, pois os entendimentos ressaltam que o trabalho ficará disperso e distante da realidade de cada unidade escolar.

Como explicitam Oliveira e Souza (2023) e Facci e Caldas (2023) a conquista da publicação da lei 13.935/2019 foi possível a partir de ações coletivas, partilhadas e de articulação política, entre as entidades profissionais do Serviço Social e da Psicologia. Este movimento aponta que a conquista da lei n.º 13.935/2019 “tem impacto direto na vida de cidadãos, particularmente, os que estão matriculados na educação básica, e que visa não apenas a concessão de direitos, mas, sobretudo, a determinação de restrições e penalidades no caso do seu não cumprimento” (OLIVEIRA e SOUZA, 2023, p. 293).

Dessa maneira, desde 2020, as entidades nacionais e regionais do Serviço Social e da Psicologia vêm desenvolvendo ações visando a implementação da lei n.º 13.935/2019 nos âmbitos estaduais e municipais. São muitos os municípios brasileiros que, com esforços das categorias profissionais, conquistaram a regulamentação e implementação da lei n.º 13.935/2019. Destaco três importantes conquistas realizadas nos últimos anos, como indica o Conselho Federal de Psicologia, são elas: I) em 2022 a Secretaria de Educação de Minas Gerais publica edital para a contratação de profissionais da Psicologia e Serviço Social em seu quadro funcional; II) em 2023, a prefeitura de Campinas, importante cidade do interior paulista, regulamenta a lei n.º 13.935/2019 e publica edital visando a contratação de profissionais do Serviço Social e Psicologia; e III) em 2024, o Decreto n.º 63.135, assinado pelo prefeito da cidade São Paulo regulamenta a lei n.º 13.935/2019 dispondo sobre a prestação de serviços de Psicologia e de Serviço Social na Rede Municipal de Ensino de São Paulo.

Entende-se todos os ganhos que a promulgação da lei n.º 13.935/2019 pode propiciar para toda a sociedade, no entanto, Bertasso e Anjos (2022) indicam um importante destaque

A lei é uma porta que se abre para o que se pode denominar de o retorno da psicologia nas esferas educacionais, no entanto, sem uma análise crítica, poderá ser uma porta aberta de trabalho para profissionais que não escolheram esse campo de atuação e que podem, sem uma formação adequada, reproduzir o modelo clínico na escola e contribuir para a adaptação do indivíduo à lógica do capital, concretizando os objetivos das políticas hegemônicas em educação. (BERTASSO e ANJOS, 2022. p. 142)

Alguns desafios estão postos, como a luta pela contratação destes profissionais por meio de concurso público e a difusão de uma atuação crítica e articulada com uma educação democrática e justa. Nessa perspectiva, apresentamos, a seguir, alguns aspectos que fundamentam a atuação atenta, crítica e inventiva em Psicologia Escolar.

### **3. Elementos para uma Atuação Crítica em Psicologia Escolar**

Duas pesquisas realizadas pelo Conselho Federal de Psicologia, publicadas em 1988 e 1992, evidenciaram que as psicólogas escolares desenvolviam suas práticas, na maioria das vezes, pautando-se por uma visão conservadora, que tendia a naturalizar e individualizar fatos produzidos socialmente. Essas práticas

se ancoravam, majoritariamente, no campo da psicometria (testagem psicológica) como ferramenta para avaliar as dificuldades e os problemas no processo de escolarização, como destacam Firbida e Facci (2015).

Como destacam Bertasso e Anjos (2022), a psicóloga escolar “deve superar o psicologismo do processo de escolarização e, para tanto, deve compreender os vários aspectos que constituem tal processo. Um deles é o conhecimento das teorias pedagógicas que orientam a prática escolar” (BERTASSO e ANJOS, 2022, p.131). Os autores afirmam que sem este tipo de conhecimento, a psicóloga nada (ou quase nada) poderá contribuir quanto às formas de ensinar, uma vez que as teorias pedagógicas servem de base para essa atividade.

Os estudos acerca de uma intervenção decorrente de uma concepção crítica de educação, foram desenvolvidos a partir da década de 1980. Estudos como de Patto (1999) destacam que novos trabalhos começaram a questionar a atuação da psicóloga escolar e como os estudantes eram avaliados e atendidos. Desdobramentos das pesquisas realizadas por Patto (1999) revelaram que os encaminhamentos das queixas escolares, na maioria das vezes, fundamentam-se em uma perspectiva biologizante do processo de escolarização.

Dessa maneira, frente aos desafios para uma atuação profissional crítica em Psicologia Escolar, impostas especialmente pela necessidade de defender a implementação da lei n.º 13.935/2019, é importante retomar alguns pressupostos para o trabalho da psicóloga escolar, conforme o que defende uma corrente teórico-metodológica denominada psicologia escolar crítica e que tem, como uma de suas representantes, a professora Maria Helena Souza Patto.

Alguns destes pressupostos, são sistematizados em produções históricas e pioneiras de Patto (1997 e 1999). Para a autora, a atuação das psicólogas escolares deve sustentar-se em alguns parâmetros, sendo: I) a necessidade de romper com a visão conservadora, que tende a naturalizar e individualizar fatos produzidos socialmente; II) compreender que o enfrentamento das dificuldades e os problemas no processo de escolarização não pode ancorar-se exclusivamente no campo testagem psicológica; III) deixar de culpabilizar as crianças ou a suas famílias, em especial, aqueles marcados por estigmas da desigualdade social como únicos responsáveis pelo fracasso escolar e, por fim, IV) apreender que as dificuldades no processo de escolarização é multifatorial e todos os atores escolares devem implicar-se na sua superação.

Já estudos como de Machado (2003) destacam que o trabalho crítico da psicóloga na escolar é

[...] problematizar, junto aos profissionais da instituição, as concepções, as práticas e as políticas presentes na singularidade de cada caso, de cada história, de cada discurso. Portanto, o trabalho se refere ao funcionamento institucional. As questões com as quais trabalhamos são engendradas no coletivo e exigem a criação de redes. (MACHADO, 2003, p. 84)

Dessa forma, entende-se a existência de uma rede complexa na qual a atuação profissional ocorre, ou seja, as profissionais devem envolver-se na criação de dispositivos, de ferramentas, de técnicas e de ações que visem romper as práticas conservadoras de atuação profissional.

Estudos como de Fribida e Facci (2015) destacam a necessidade de produção de estudos que questionem a atuação da psicóloga escolar e, em especial, daqueles que realizam atendimentos, avaliações e diagnósticos sem considerar os múltiplos fatores que produzem as dificuldades no processo de escolarização. Autores como Souza (2009), Martinez (2010) e Guzzo et al. (2010) discutem a necessidade da adoção de posturas menos individualizantes e do desenvolvimento de práticas profissionais que se voltem para a natureza coletiva, que envolvam todos os atores escolares como parceiros.

Com o apoio de Angelucci (2007), compreendemos o êxito da parceria no contexto escolar, pois ao defender um atendimento escolar não patologizante, a autora destaca que a psicóloga escolar deve colocar no foco a experiência escolar do estudante, bem como a articulação com a escola, na direção de contribuir com a superação das situações que produzem leituras equivocadas sobre as dificuldades no processo de escolarização. Em seu texto, a autora apresenta os resultados de dois casos, sendo um deles quando a parceria com a escola foi efetiva na condução da superação da queixa e outro na qual a escola se recusou a participar, reforçando a importância da construção de parceria entre a psicóloga escolar e todos os atores escolares.

Na mesma direção, Fonseca, Freitas e Negreiros (2018) discutem que a atuação psicológica no âmbito escolar exige dinamicidade e flexibilidade da psicóloga para lidar com as diversas demandas presentes nas instituições educativas, reforçando que uma atuação crítica deve estar atenta ao modo como as relações que se constituem e, em alguns momentos, se perpetuam no espaço escolar.

Lima, Prado e Souza (2014) afirmam que os processos interventivos, em psicologia escolar críticas, devem colaborar para uma superação das queixas escolares adaptativas, ou seja, a atuação deve atuar no enfrentamento dos estigmas e/ou processos patologizantes que estão no campo social ou relacional. Para as autoras, o trabalho “deve abarcar o maior número possível de pessoas que fazem

parte significativa da rede que produz, mantém ou aprofunda as dificuldades e sofrimentos vividos pelos estudantes” (LIMA, PRADO e SOUZA, 2014, p.70). Destacam ainda que a atuação deve nortear-se pelos princípios de uma escola democrática e de qualidade.

Souza (2009) complementa que a atuação em psicologia escolar deve alinhar-se, intransigentemente, com uma perspectiva de uma escola democrática e de qualidade, ou seja, para a autora uma atuação transformadora só se viabiliza por meio do rompimento com concepções normatizantes e adaptativas à ordem das coisas. Desta forma, concordamos com a autora, pois se entende que é necessário que todos os atores escolares trabalhem de forma coletiva e colaborativa, ou seja, todos devem compreender que a escola não se faz apenas a partir da ação de um único agente educativo, mas do envolvimento de toda a comunidade.

Esse princípio, coletivo e democrático da atuação da psicóloga escolar, também é defendido nas “Referências Técnicas para Atuação de Psicólogas(os) na Educação Básica”, publicada em 2013 pelo Conselho Federal de Psicologia, e reeditado em 2019.

O propósito das referências técnicas é orientar a atuação de profissionais da Psicologia que trabalhem na interface com a Educação Básica, fundamentando-se nas diretrizes das Políticas de Educação, nos princípios éticos da profissão e nas bases teóricas da ciência psicológica. O documento sustenta a visão de que a educação básica é um direito humano fundamental, adotando uma abordagem crítica que valoriza a diversidade humana e assume um papel protagonista na abordagem de preconceitos, racismos, geração de pobreza, e na promoção da equidade na distribuição de renda (CFP, 2019).

O texto produzido pelo CFP (2019) afirma que a atuação de psicólogas escolares deve ser orientada pela defesa dos direitos humanos e enfrentamento das injustiças sociais, sempre alinhado com as necessidades da sociedade. O documento propõe algumas possibilidades de atuação que podem ser priorizadas pelos profissionais que atuam no contexto escolar. Essas áreas incluem: I) participação na elaboração, avaliação e reformulação do Projeto Pedagógico da escola, com ênfase na dimensão psicológica da realidade escolar; II) intervenção no processo de ensino-aprendizagem; III) fornecimento de formação contínua para professores; IV) promoção da educação inclusiva, rompendo com práticas discriminatórias; e V) estabelecimento de grupos envolvendo alunos, professores e a comunidade (CFP, 2019).

As referências técnicas também delineiam desafios que os profissionais devem considerar: colaborar de forma integrada com a equipe escolar; questionar

as dinâmicas do cotidiano escolar; construir estratégias de ensino-aprendizagem considerando os desafios contemporâneos; incorporar a dimensão de produção da subjetividade sem restringi-la a uma abordagem individualista, afastando-se do paradigma clínico-assistencial; enaltecer e fortalecer a construção de conhecimento em diversos contextos educacionais; fomentar práticas coletivas capazes de lidar com as tensões, buscando soluções inovadoras para os desafios da formação entre educadores e educandos; romper com a patologização, medicalização<sup>3</sup> e judicialização das práticas educacionais (CFP, 2019).

O direcionamento apresentado pelo CFP (2019) nas referências técnicas coaduna as ideias de Souza (2009) que, ao destacar a possibilidade de rompimento das concepções adaptativas de Psicologia na direção de uma Psicologia Crítica, argumenta que é fundamental que as psicólogas escolares compreendam:

a) os fenômenos escolares enquanto produtos do processo de escolarização, constituídos pelas dimensões institucional, pedagógica e relacional; b) o desenvolvimento humano e a aprendizagem enquanto processos inseparáveis, articulando as dimensões biológica, psicológica e histórica dos indivíduos; c) a necessidade de construir instrumentos psicológicos de aproximação e de conhecimento da realidade que permitam compreender a complexidade dos fenômenos educativos; d) a consideração da dimensão educativa no trabalho psicológico. (SOUZA, 2009, p. 180)

Dessa maneira, na construção de uma atuação em Psicologia Escolar em uma perspectiva crítica, como destaca Souza (2009), é fundamental entender que:

a) a demanda escolar/educacional como ponto de partida de uma ação na escola/instituição educativa que precisa ser compartilhada; b) o trabalho participativo com todos os setores do processo educativo; c) o fortalecimento do trabalho do professor/educador; d) a análise coletiva dos diferentes discursos presentes na escola/instituição educativa e nos processos escolares/educacionais em busca do enfrentamento dos desafios produzidos pela demanda escolar/educativa (SOUZA, 2009, p. 180)

Com isso, entende-se que o trabalho da psicóloga escolar deve ser criticamente situado no tempo e na história da constituição dessas instituições

---

3 Para melhor apreensão desses conceitos, sugere-se a leitura de: Moysés, M. A. A.; Collares, C. A. L. A medicalização do não-aprender-na-escola e a invenção da infância anormal. In: Ceccim, R. B.; Freitas, C. R. de; Angelucci, C. B. (org.). *Fármacos, remédios, medicamentos: o que a Educação tem com isso?* Volume 2 – debates continuados, diálogos interdisciplinares. 1. ed. – Porto Alegre, RS: Editora Rede Unida, p. 118-140, 2022.

educativas, buscando a supressão de uma atuação psicológica clínica, nos moldes de consultório, e assistencialista, como defendem Galvão e Marinho-Araújo (2017). Para as autoras, é preciso romper com os modelos de atuação historicamente superados pela Psicologia Escolar.

Dessa forma, compreende-se que a atuação psicológica no âmbito escolar exige dinamicidade e flexibilidade da psicóloga para lidar com as diversas demandas presentes nas instituições educativas, ou seja, só se viabiliza por meio do rompimento com concepções normatizantes e adaptativas tão presentes nas práticas escolares não-críticas.

O enfrentamento desses desafios é complexo, de maneira que se faz necessário lembrar que a prática da Psicologia Escolar é marcada por diferentes estilos de atuação, que articulam dimensões sociais, políticas e institucionais em perspectivas muitas vezes distintas. E neste momento que estamos vivendo uma questão importante se coloca: como subsidiar e construir práticas formativas com comprometimento teórico e ético e que esteja atenta à realidade educacional? Essa pergunta orienta as discussões a seguir.

#### **4. Desafios para a Formação Inicial e Continuada de Psicólogas Escolares**

Como discutido anteriormente, é sabido que desde a sua constituição, a Psicologia contribuiu para manter uma situação conveniente para a elite brasileira, que encontrou condições para criar espaços de educação própria, distantes dos pobres, e capazes de manter o nível de “qualidade” exigido pelo mercado, como defende Patto (1997).

Antunes e Meira (2003) apontam que a profissional de Psicologia no contexto escolar é muito requisitada. Entretanto, sua intervenção ainda é entendida como aquele profissional que irá tratar o aluno tido como problema, como se a causa da não-aprendizagem estivesse só no aluno. Destacam ainda que, muitas vezes, a causa não se encontra no aluno, mas apenas o sintoma do não-aprender.

Na contramão dessa concepção, as práticas de psicologia escolar crítica, defendida desde os anos de 1980, têm buscando se comprometer com a transformação da realidade educacional, a partir de um permanente diálogo entre a formação e profissão. Como defende Martínez (2010), as possibilidades de atuação da psicóloga nas instituições escolares constituem um tema de reflexão e de debate entre os profissionais e estagiários que atuam neste campo, especialmente entre aqueles interessados em contribuir para o melhoramento da qualidade do processo educativo.

Rechtman, Castelar e Castro (2013) defendem que a graduação em Psicologia é um momento privilegiado de construção de sujeitos éticos e críticos. Nesta direção, as instituições formadoras, comprometidas com uma formação crítica, têm se esforçado em promover uma releitura da atuação profissional tradicional, implicando um reposicionamento teórico-metodológico para enfrentar os desafios políticos e práticos colocados no processo formativo de futuras psicólogas escolares.

Repensar práticas tradicionais de entender e fazer psicologia, nos direcionam para a construção de uma atuação crítica e inventiva. Autoras como Rechtman e Bock (2019) argumentam que a postura crítica exigida das futuras profissionais de psicologia envolve um conhecimento experiencial, construído no contato com a realidade. Para as autoras, esse processo envolve a apropriação dos recursos teóricos e práticos que a psicologia tem a oferecer.

Na mesma direção, Guzzo, Soligo e Silva (2022), entendem que os desafios postos para a formação em Psicologia devem afirmar às problemáticas contemporâneas e incorporar conhecimentos que, se por um lado, necessitam considerar a constituição de subjetividades em um mundo globalizado, por outro, devem estar atentos às vivências próprias de nossa sociedade.

Para Guzzo (2015) existem dois posicionamentos que a psicóloga escolar pode assumir, sendo um deles como de legitimador das desigualdades, da violência e exclusão, culpabilizando o aluno, reproduzindo, por meio de suas práticas, a lógica de dominação. O outro posicionamento parte de uma perspectiva crítica das dinâmicas das forças de poder no ambiente escolar, buscando contribuir para a construção de um lócus educativo que proporcione o exercício crítico, a liberdade, a autonomia, o respeito e o desenvolvimento daqueles que estão vivenciando o processo de escolarização. Este posicionamento implica a compreensão de como as políticas sociais e a ideologia dominante incidem no cotidiano de uma comunidade com a qual a escola interage, ou seja, esta posição só é possível quando o profissional dispõe de referencial teórico crítico que lhe possibilite refletir, questionar e a propor intervenções para tal realidade.

Baseando-se nestes pressupostos para uma atuação crítica em psicologia escolar e buscando subsídios para atender as demandas que a lei n.º 13.935/2019 apresenta, tomo a liberdade de apresentar alguns elementos que, em minha visão, podem contribuir para a superação das violências instauradas pelas desigualdades estruturais encontradas no cotidiano escolar. Desta maneira, compreendo ser importante repensarmos a formação inicial de estudantes de psicologia e, também, a formação continuada de psicólogas escolares, a partir de dois elementos,

são eles: I) Reposicionamento de aspectos teóricos e de aprofundamento e II) Desenvolvimento de elementos críticos que envolvam a atuação profissional.

Partimos do entendimento de que a formação, seja ela inicial ou continuada, é um dos principais momentos de reflexão sobre as diversas camadas que constituem a atuação profissional, desta forma, para pensar o Reposicionamento de aspectos teóricos e de aprofundamento, consideramos a necessidade de repensarmos os modelos teóricos e epistemológicos que fundam a psicologia escolar crítica. Para tanto, propomos sete pressupostos, descritos no Quadro 01.

### Quadro 1 – Reposicionamento de aspectos teóricos e de aprofundamento

Item	Pressupostos para a formação de psicólogos escolares
I	retomar estudos sobre o desenvolvimento humano, buscando uma leitura contemporânea que considere as incidências atuais do nosso modo de vida.
II	assumir um discurso que permita a ruptura com concepções adaptacionistas de desenvolvimento e aprendizagem.
III	romper ou repensar as ações de selecionar, orientar, adaptar e racionalizar, ou seja, selecionar os mais aptos, orientá-los conforme os padrões vigentes, adaptar o homem a uma sociedade que lhe furta sua própria humanidade e, como consequência desse processo, racionalizar a existência de uma sociedade dividida e injusta, justificando-a por meio de instrumentos e procedimentos supostamente neutros em termos políticos, como defende Patto (1997).
IV	aceitar o desafio de ir além do aparente, para captar a essência dos fenômenos da realidade cotidiana e concreta de sujeitos historicamente determinados.
V	produzir reflexões que permitam que estudantes e profissionais assumam o compromisso com a defesa da escola justa e de boa qualidade para todas e todos.
VI	estudar as incidências do racismo, do machismo, da LGBTQIA+fobia, do capacitismo, da xenofobia e outras formas de preconceito e discriminação nos processos de aprendizagem.
VII	discutir como as desigualdades transformam as práticas escolares.

Fonte: elaborado pelo autor, 2024.

Concordamos com Rechtman e Bock (2019) quando argumentam que o momento de contato da prática profissional é um dos principais momentos em que os estudantes ampliam suas capacidades de apreensão do real e, pode propiciar, maior adesão aos valores críticos que fundam a nossa profissão na contemporaneidade. Dessa maneira, para elaborar os itens que compõe o Desenvolvimento de elementos críticos que envolvam a atuação profissional, consideramos os fundamentos teóricos e metodológicos desenvolvidos nos últimos anos no campo da psicologia escolar crítica. Com base neles, organizamos, também, dezenove objetivos essenciais para a formação de psicólogas escolares, indicados no Quadro 02.

**Quadro 2 – Desenvolvimento de elementos críticos que envolvam a atuação profissional**

Item	Objetivos essenciais para a formação de psicólogos escolares
I	rever processos formativos orientados para uma atuação individual e que se baseiam, quase que exclusivamente, em reconhecimento de sintomas, disfunções e transtornos.
II	construir e debater uma práxis que faça frente à queixa escolar e que se proponha a deslocar o foco de sujeitos isolados para o contexto de uma rede de relações.
III	romper com modelos normalizantes e patologizantes, para que se possa construir práticas educativas voltadas à valorização das diferenças e garantia dos direitos humanos.
IV	analisar as práticas diárias que moldam a rotina escolar.
V	reconhecer a escola como um espaço privilegiado para convivência e integração social.
VI	considerar a complexidade social, pedagógica e institucional na geração das problemáticas.
VII	valorizar a atuação dos professores como protagonistas fundamentais no processo educativo.
VIII	incentivar a criatividade na produção tanto dos estudantes quanto dos professores.
IX	participar ativamente das análises e na formulação de estratégias ético-político-pedagógicas desenvolvidas nas escolas.
X	construir conhecimentos e práticas que considerem a diversidade e as diversas manifestações da condição humana, abrangendo jovens, crianças e adultos.
XI	considerar o racismo estrutural que incide nos processos de escolarização.
XII	debater e construir, junto aos professores, estratégias para enfrentar questões que envolvem inclusão escolar e as necessidades educativas de seus estudantes.
XIII	monitorar estudantes que apresentem dificuldades no seu processo de escolarização e construir um trabalho multiprofissional para o atendimento das demandas destes estudantes articulando família e escola.
XIV	produzir discussões coletivas sobre desenvolvimento e aprendizagem para refletir sobre os processos de escolarização.
XV	construir estratégias, junto aos professores, para o acompanhamento e orientação de estudantes com dificuldades escolares, estudantes com deficiência e outras questões comportamentais que exijam algum tipo de intervenção mais individualizada, distanciando de modelos clínicos e patologizantes.
XVI	promover ações de cooperação e diálogo para o fortalecimento de rede de apoio comunitário.
XVII	construir intervenções que visem promover situações sociais de desenvolvimento favorecedoras de vivências e diálogo.
XVII	retomar projetos que sustentem a mediação de conflitos e enfrentamento da violência na/da/contra a escola.
XIX	avaliar as demandas escolares com uma visão sistêmica, associando reflexões sobre a necessidade de construir novos modelos de intervenção.

Fonte: elaborado pelo autor, 2024.

A partir dos itens indicados no Quadro 01 – Reposicionamento de aspectos teóricos e de aprofundamento e no Quadro 02 – Desenvolvimento de elementos críticos que envolvam a atuação profissional, compreendemos que a psicóloga escolar deve “construir práticas que promovam a sua expressão e transformação,

visando o aumento da potência de ação dos atores escolares, rumo à superação das condições concretas que causam seu sofrimento e adoecimento” (ANDRADA et al., 2019, p. 9).

Enfatize-se que tais atividades de atendimento em psicologia escolar, da forma como estão descritas, são contrárias à patologização e à medicalização das desigualdades ou experiências de violências vividas pelos atores escolares. Essa superação só é possível, como destaca Martín-Baró (1997) ao realizarmos uma leitura crítica da realidade e, assim, sermos capazes de nos apropriarmos dos fundamentos que baseiam uma atuação que promova e se comprometa de fato com a transformação da realidade. Desta maneira, somente com uma articulação crítica – da realidade social, das teorias psicológicas e do exercício profissional – conseguiremos exercer uma práxis libertadora, humanizada e transformadora.

## 5. Considerações Finais

Negreiros et al. (2022), em estudo anterior, indicam que uma parcela significativa da sociedade demonstra reconhecer a necessidade de atuação das profissionais da psicologia escolar na educação básica pública. Entretanto, é considerável a prevalência de sentidos relacionados a um modelo de psicologia tradicional, clínico-assistencialista, e desconsideram as múltiplas determinações dos fenômenos psicológicos que emergem no contexto escolar.

Ao desenvolver uma ideia semelhante, Viana (2016) aponta que um dos maiores desafios para psicólogas escolares que sustentam a sua prática em uma lógica crítica e ética, fica evidenciada nas demandas escolares apresentadas aos profissionais pelos educadores, com a centralidade nos alunos e indicando uma expectativa de intervenção voltada para psicodiagnóstico ou atendimento individualizado, representado em um problema cuja solução acredita-se ser da psicologia.

Dessa maneira compreende-se que, ainda hoje, encontramos dificuldades em ter reconhecido o espaço a ser ocupado pela psicóloga escolar na escola, como profissional crítico e atuante. Talvez este desafio se ancore no fato que a psicologia escolar é marcada pela diversidade de abordagens e teorias que constituem a Psicologia enquanto ciência e profissão, como ressalta Antunes (2008).

A multiplicidade de leituras dos fenômenos que ocorrem na escola é importante, mas como destacam Rechtman e Bock (2019), a Psicologia, como ciência e profissão, engloba muitas concepções teórica-metodológicas que norteiam as mais diversas práticas que aderem ou não aos pressupostos defendidos até aqui, ou seja, o compromisso social da Psicologia deve estar associado a uma leitura crítica da realidade.

Além da associação teórica-metodológica comprometida com a realidade, Facci e Caldas (2023) ressaltam três desafios, no campo prático, sendo: “1) compreender as especificidades do trabalho da psicóloga na educação; 2) obter recursos para o pagamento das/os profissionais e 3) criar condições dignas de trabalho para as/os profissionais” (FACCI e CALDAS 2023, p. 5). Para as autoras, falta compreensão dos dirigentes na área da educação, professoras/es e, em algumas situações, de psicólogos/os, de que nossa ação está ligada à educação e não à saúde e assistência social.

Como destacam Oliveira e Souza (2023), refletir sobre a atuação na educação básica deve ir além do desenvolvimento de estratégias e ferramentas para a resolução dos conflitos que emergem no contexto educacional. A atuação profissional deve promover o empoderamento, a emancipação e o protagonismo social e político de todos os atores escolar. Como afirmam Pessoa, Pereira e Toledo (2017), a escola é um espaço complexo e da maneira como a escola vem se configurando, o cotidiano escolar não tem sido propício para os atores escolares que pretendem ter uma prática comprometida com a transformação da realidade, em especial, no que diz respeito às diversas formas de as pessoas serem e se expressarem no mundo.

Dessa maneira, quando “A psicologia vai à escola”, deve assumir uma postura crítica e se empenhar em construir um processo educacional que precisa ser pensado para além da sala de aula, para contribuir para a transformação da sociedade, mediante a construção de mecanismos e estratégias que promovam soluções para os problemas ligados à todas as formas de violação das quais que os atores escolares estão submetidos.

Por fim, conclui-se que o desafio da psicóloga escolar está na adesão ou não de uma postura crítica e inventiva. Pois se defende que esta decisão é imprescindível para a construção de um trabalho comprometido com a transformação da realidade e, só assim, será possível construir práticas que atendam as expectativas construídas em torno da implementação da Lei 13.935/2019.

## Referências

- ANDRADA, P. C. de. et al. Atuação de psicólogos(os) na escola: enfrentando desafios na proposição de práticas críticas. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 39, 2019.
- ANGELUCCI, C. B. Por uma clínica da queixa escolar que não reproduza a lógica patologizante. In: SOUZA, B. P. *Orientação à queixa escolar*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2007. p. 353–378.

ANTUNES, M. A. M. Psicologia Escolar e Educacional: história, compromissos e perspectivas. *Psicologia Escolar e Educacional*, v. 12, n. 2, p. 469–475, dez. 2008.

BERTASSO, M. L. L.; ANJOS, R. E. dos. Psicologia nas Redes Públicas de Educação Básica: Uma análise da Lei no. 13935/2019 à luz da Teoria Histórico-Cultural. *Revista GESTO-Debate*, v. 6, n. 01–24, 20 set. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 13.935, de 11 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica. Brasília, 2019

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA – CFP. *Referências técnicas para atuação de psicólogas(os) na educação básica*. Conselho Federal de Psicologia. Brasília: CFP, 2019.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA – CFP. *Psicólogas(os) e assistentes sociais na rede pública de educação básica: orientações para regulamentação da Lei n.º 13.935*. 2. ed. – Brasília: CFP, 2022.

FACCI, M. G. D.; CALDAS, R. F. L. Entrevista com a professora Dra. Marilda Gonçalves Dias Facci. *Psicologia Escolar e Educacional*, v. 27, 1 jan. 2023.

FIRBIDA, F. B. G.; FACCI, M. G. D. A formação do psicólogo no estado do Paraná para atuar na escola. *Psicol. Esc. Educ.*, Maringá, v. 19, n. 1, p. 173–184, abr. 2015.

FONSECA, T. S.; FREITAS, C. S. C.; NEGREIROS, F. Psicologia Escolar e Educação Inclusiva: a atuação junto aos professores. *Rev. bras. educ. espec.*, Bauru, v. 24, n. 3, p. 427–440, set. 2018.

GALVÃO, P.; MARINHO-ARAUJO, C. M. Psicologia Escolar em ONGs: Desafios Profissionais e Perspectivas Contemporâneas de Atuação. *Psicologia Escolar e Educacional*, v. 21, n. 3, p. 467-476, dez. 2017.

GUZZO, R. L. S. et al. Psicologia e Educação no Brasil: Uma visão da história e possibilidades nessa relação. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 26, 131–141, 2010.

GUZZO, R. S. L. A escola amordaçada e o compromisso do psicólogo com este contexto. In: Martínez, A. M. (org.). *Psicologia escolar e compromisso social: Novos discursos, novas práticas*. 3ª Ed., Campinas-SP: Editora Alínea, 2015, p.17-29.

GUZZO, R. S. L.; SOLIGO, A.; SILVA, A. P. S. As trajetórias de profissionais de Psicologia: questões para a formação. In: Conselho Federal de Psicologia (Brasil). *Quem faz a psicologia brasileira? Um olhar sobre o presente para construir o futuro: formação e inserção no mundo do trabalho. Volume I:*

*formação e inserção no mundo do trabalho*. Conselho Federal de Psicologia. 1. ed. Brasília: CFP, 2022.

LIMA, C. P. DE; PRADO, M. B. E S.; SOUZA, B. DE P. Orientação quanto à queixa escolar relativa a adolescentes: especificidades. *Psicologia Escolar e Educacional*, v. 18, n. 1, p. 67-75, jun. 2014.

MACHADO, A. M. Os psicólogos trabalhando com a escola: intervenção a serviço do quê?. In: MEIRA, M. E. M.; ANTUNES, M. A. M. *Psicologia escolar: práticas críticas*. São Paulo: Casa do Psicólogo, p. 63-85, 2003.

MEIRA, M. E. M.; ANTUNES, M. A. M. (org.). *Psicologia Escolar: Práticas Críticas*. São Paulo: Casa de Psicólogo, 2003

MARTÍN-BARÓ, I. O papel do Psicólogo. *Estudos de Psicologia (Natal)*, v. 2, n. 1, p. 7-27, jun. 1997.

MARTINEZ, A. M. O que pode fazer o psicólogo na escola. *Em Aberto*, v. 23, n. 83, p. 39-56, 2010.

MENEGHETTI, F. K. O que é um ensaio-teórico?. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 15, p. 320-332, 1 abr. 2011.

MICHELATO, L. H.; RODRIGUES, R. R. *Políticas Públicas de Educação e a Lei no 13.935/2019: Serviço Social e Psicologia na Educação Básica*. *Conversas em Psicologia*, v. 4, n. 1, 8 set. 2023.

MOYSÉS, M. A. A.; COLLARES, C. A. L. *A medicalização do não-aprender-na-escola e a invenção da infância anormal*. In: CECCIM, R. B.; FREITAS, C. R. DE; ANGELUCCI, C. B. (org.). *Fármacos, remédios, medicamentos: o que a Educação tem com isso? Volume 2 – debates continuados, diálogos interdisciplinares*. 1. ed. – Porto Alegre, RS: Editora Rede Unida, p. 118-140, 2022.

NEGREIROS, F. et al. Expectativas da sociedade brasileira sobre psicólogas (os) na rede pública de ensino: o caso da lei 13.935. *Revista de Psicologia, Educação e Cultura*, v. 26, n. 2, p. 186-203, 2022.

OLIVEIRA, C. M. de; SOUZA, I. De L. Educação básica no Rio Grande do Norte e os desafios da lei 13.935/2019. *Serviço Social & Realidade*, Franca, v. 32, 2023.

PATTO, M. H. S. *A Produção do Fracasso Escolar: histórias de submissão e rebeldia*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1999.

PATTO, M. H. S. Por uma crítica da razão psicométrica. *Revista Psicologia*. v8. São Paulo: EDUSP, 1997.

PESSOA, L. C.; PEREIRA, R.; TOLEDO, R. Ensinar gênero e sexualidade na escola: desafios para a formação de professores. *Revista Estudos Aplicados em Educação*, São Caetano do Sul, v. 2, n. 3, p.18-32, 2017.

RECHTMAN, R.; BOCK, A. M. B. Formação do psicólogo para a realidade brasileira: identificando recursos para atuação profissional. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 35, 2019.

RECHTMAN, R.; CASTELAR, M.; CASTRO, R. *Ética e Direitos Humanos na formação de profissionais de Psicologia em Salvador – Bahia. Psicologia, Ensino & Formação*, v. 4, n. 2, p. 81-99, 2013.

SOUZA, M. P. R. Psicologia Escolar e Educacional em busca de novas perspectivas. *Psicol. Esc. Educ. (Impr.)*, Campinas, v. 13, n. 1, p. 179-182, jun. 2009.

VIANA, M. N. Interfaces entre a Psicologia e a Educação: Reflexões sobre a atuação em Psicologia Escolar. In: FRANCISCHINI, R.; VIANA, M. N. *Psicologia Escolar: que fazer é esse?*. Brasília: CFP, 2016.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

## Vereadores da 18ª Legislatura

Adilson Amadeu (UNIÃO)  
Alessandro Guedes (PT)  
André Santos (Republicanos)  
Arselino Tatto (PT)  
Atílio Francisco (Republicanos)  
Aurélio Nomura (PSD)  
Bombeiro Major Palumbo (PP)  
Carlos Bezerra Jr. (PSD)  
Celso Giannazi (PSOL)  
Coronel Salles (PSD)  
Danilo do Posto de Saúde (Podemos)  
Dr. Adriano Santos (PT)  
Dr. Milton Ferreira (Podemos)  
Dr. Nunes Peixeiro (MDB)  
Dra. Sandra Tadeu (PL)  
Edir Sales (PSD)  
Edson Japão (NOVO)  
Elaine do Quilombo Periférico (PSOL)  
Eli Corrêa (UNIÃO)  
Eliseu Gabriel (PSB)  
Ely Teruel (MDB)  
Fabio Riva (MDB)  
Fernando Holiday (PL)  
George Hato (MDB)  
Gilberto Nascimento Jr. (PL)  
Gilson Barreto (MDB)  
Hélio Rodrigues (PT)  
Isac Félix (PL)  
Jair Tatto (PT)  
Janaína Lima (PP)  
João Ananias (PT)  
João Jorge (MDB)  
Jussara Basso (PSB)  
Luana Alves (PSOL)  
Luna Zarattini (PT)  
Manoel Del Rio (PT)  
Marcelo Messias (MDB)  
Marlon Luz (MDB)  
Milton Leite (UNIÃO)  
Paulo Frange (MDB)  
Professor Toninho Vespoli (PSOL)  
Ricardo Teixeira (UNIÃO)  
Rinaldi Digilio (UNIÃO)  
Roberto Tripoli (PV)  
Rodrigo Goulart (PSD)  
Rubinho Nunes (UNIÃO)  
Rute Costa (PL)  
Sandra Santana (MDB)  
Sansão Pereira (Republicanos)  
Senival Moura (PT)  
Sidney Cruz (MDB)  
Sílvia da Bancada Feminista (PSOL)  
Sonaira Fernandes (PL)  
Thammy Miranda (PSD)  
Xexéu Tripoli (União Brasil)



CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SÃO PAULO**