Marta Fresneda Tomé

# A EDUCAÇÃO INFANTIL FOI PARA A ESCOLA, E AGORA?

## Ensaio de uma teoria para a gestão institucional da educação infantil

Marília – SP

2011

Marta Fresneda Tomé

# A EDUCAÇÃO INFANTIL FOI PARA A ESCOLA, E AGORA?

## Ensaio de uma teoria para a gestão institucional da educação infantil

Tese apresentada ao programa de pós-graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", campus de Marília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação.
Área de concentração: Políticas Públicas e Administração da Educação Brasileira.

Orientadora: Profª. Drª. Lourdes Marcelino Machado

Marília – SP

2011

Ficha Catalográfica
Serviço de Biblioteca e Documentação – UNESP - Campus de Marília

Tomé, Marta Fresneda.
T656e A educação infantil foi para a escola, e agora?: ensaio de uma teoria para a gestão institucional da educação infantil / Marta Fresneda Tomé. – Marília, 2011.
298f. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2011.
Bibliografia: f. 262-272.
Orientador: Lourdes Marcelino Machado.

1. Educação de crianças. 2. Gestão democrática. 3. Escolas – Organização e administração. 4. Creches e pré-escolas. I. Autor. II. Título.

CDD 372.21

Marta Fresneda Tomé

**A EDUCAÇÃO INFANTIL FOI PARA A ESCOLA, E AGORA?**

**Ensaio de uma teoria para a gestão institucional da educação infantil**

Esta tese foi julgada e aprovada no programa de pós-graduação da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", campus de Marília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação na área de concentração de "Políticas Públicas e Administração da Educação Brasileira".

Marília, 24 de fevereiro de 2011.

Banca Examinadora:

**Profª. Drª. Lourdes Marcelino Machado**
Universidade Estadual Paulista – Campus Marília

**Prof. Dr. Moysés Kuhlmann Júnior**
Fundação Carlos Chagas – São Paulo

**Prof. Dr. Cleiton de Oliveira**
Universidade Metodista de Piracicaba

**Prof. Dr. Alonso Bezerra de Carvalho**
Universidade Estadual Paulista – Campus Assis

**Profª. Drª. Graziela Zambão Abdian Maia**
Universidade Estadual Paulista – Campus Marília

*Aos educadores que, apesar das dificuldades enfrentadas no cotidiano escolar, continuam acreditando que podem fazer melhor e, por isso, buscam sempre se aperfeiçoar.*

# AGRADECIMENTOS

*Durante mais de quatro anos dediquei-me na construção deste trabalho, que somente foi possível de ser concluído graças ao apoio e incentivo de amigos que souberam a hora de estender a mão ou mesmo de motivar nos instantes de cansaço e incerteza.*

*Agradeço a Deus pela oportunidade de ter cursado o doutoramento na Universidade Estadual Paulista – câmpus de Marília, onde fui aluna de professores pelos quais tenho profunda admiração. Infelizmente, no Brasil, ainda são poucos os que têm esse privilégio.*

*Sou grata aos meus pais, Anizio e Mercedes, e à minha irmã, Janete, que sempre torceram por mim e me incentivaram a continuar fazendo o que mais gosto, mesmo que isso tenha significado o meu distanciamento deles por longos períodos.*

*Obrigada à Profª. Drª. Lourdes Marcelino Machado por suas palavras sábias nas horas certas. Aprendi não apenas com seu profundo conhecimento sobre a administração da educação brasileira, mas, também, com sua experiência de vida, que me mostrou como é importante valorizar a convivência com as pessoas que amamos.*

*Meus agradecimentos, também, à Profª. Drª. Graziela Zambão Abdian pelas conversas francas e companheirismo. Admiro sua coragem e dedicação para defender teoricamente e na prática profissional suas convicções.*

*Aos professores Dr. Celestino Alves da Silva Júnior e Drª. Elianeth Dias Kanthack Hernandes pelas valiosas contribuições intelectuais. Aos membros do Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da Educação (CEPAE) pelas discussões que cooperaram para a reflexão sobre o pensamento em gestão da escola. À amiga Drª. Valéria Cristiane Validório, pela leitura atenta e sugestões que contribuíram para o aperfeiçoamento estilístico deste texto.*

*Aos amigos Viviane Borda, Dona Zélia e Seu Maércio por terem me acolhido em suas casas com tanto carinho durante minhas estadas em Marília.*

*Aos funcionários Tadeu, do Departamento de Administração e Supervisão Escolar, Maria Luzinete, Telma e Vânia, da Biblioteca, Cintia e Paulo, da Seção de Pós-graduação, por serem sempre tão prestativos e eficientes em tudo o que precisei.*

*Aos diretores das escolas onde trabalhei, Seu Roberto e Dona Léa, Prof. Carrara, Prof. Jalmar e Prof. Nonô, por apoiarem e possibilitarem meus afastamentos em virtude das atividades do doutorado.*

*Agradeço, em especial, àquele que mais esteve ao meu lado e apoiou este empreendimento, meu marido Marcos. Somente por amor foi possível abdicar de tantos finais de semana, feriados, presença em momentos importantes e adiar alguns dos nossos sonhos.*

*Encerro agradecendo aos meus alunos da licenciatura por serem a razão desta tese. O desejo de saber mais e a coragem de fazer perguntas simples, porém de respostas nem sempre tão fáceis, foi o que me motivou durante o percurso de construção deste trabalho.*

*A todos, os meus sinceros agradecimentos!*

Sem teoria, na verdade, nós nos perdemos no meio do caminho. Mas por outro lado, sem prática, nós nos perdemos no ar. Só na relação dialética, contraditória, prática-teoria, nós nos encontramos e, se nos perdemos, às vezes, nos encontramos por fim.

Paulo Freire (1991)

TOMÉ, Marta Fresneda. **A educação infantil foi para a escola, e agora?** Ensaio de uma teoria para a gestão institucional da educação infantil. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2011.

# RESUMO

A partir da LDBEN (1996), o atendimento em creches e pré-escolas passou a ser regulamentado pela legislação educacional concernente à Educação Básica. O que se observou, desde então, foi que a integração desses estabelecimentos aos sistemas de ensino municipais desconsiderou a especificidade do trabalho pedagógico e administrativo dessas instituições educativas. Este estudo buscou verificar a viabilidade de se ensaiar uma teoria para a gestão de creches e pré-escolas públicas brasileiras, a partir da produção legal e científica do pensamento em gestão educacional e educação infantil. A relevância social deste trabalho justificou-se pela necessidade de ampliar o conhecimento para subsidiar a formação específica dos atores sociais envolvidos com a gestão de instituições da educação infantil no país e, além disso, aproximar dois campos teóricos, a gestão escolar e a educação infantil, ainda pouco explorados conjuntamente pela pesquisa educacional. O material analisado nesta pesquisa foi composto por publicações do Ministério da Educação sobre gestão educacional e educação infantil e por artigos científicos que trataram dessas mesmas temáticas, publicados nos periódicos: "Cadernos de Pesquisa", "Educação e Sociedade", "Educação e Pesquisa", "Revista Brasileira de Educação" e "Pro-Posições", no período de 1999 a 2009. Para a análise do material, utilizou-se a técnica desenvolvida por Bardin (1995), a Análise de Conteúdo, no modo das categorias temáticas. As abordagens teóricas da pedagogia histórico-crítica e da sociologia das organizações escolares orientaram os percursos de análise promovidos. Os resultados encontrados mostraram que o padrão de gestão presente em creches e pré-escolas brasileiras, na primeira década do século XXI, caracterizou-se pelo hibridismo entre as lógicas gerencial e democrática mostrando, desse modo, que a educação infantil promoveu uma gestão institucional semelhante à encontrada nas escolas dos demais níveis da educação básica. A partir de 2005, com a promulgação da Política Nacional de Educação Infantil, observou-se um movimento nas políticas educacionais de valorização da especificidade do trabalho em educação infantil, fundamentado na Pedagogia da Educação Infantil, defendida pelos pesquisadores desse nível da educação. No entanto, esse aperfeiçoamento em nível legal não foi constatado na prática social de creches e pré-escolas públicas analisadas por esses mesmos pesquisadores. Nesse cenário, concluiu-se que a teoria para a gestão democrática das unidades de educação infantil encontra-se inconclusa no Brasil. Além disso, apontou para a necessidade de maior investigação das relações no interior de creches e pré-escolas e, também, sobre os atores sociais envolvidos nessa prática.

**Palavras-chave:** Educação infantil. Gestão democrática. Gestão escolar. Pedagogia da educação infantil.

TOMÉ, Marta Fresneda. **Early childhood education went to school. Now what?** Essay of a theory for institutional management of early childhood education. PhD Dissertation presented to Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista (University of the State of São Paulo), Marília, 2011.

# ABSTRACT

From LDBEN (1996), attendance at nurseries and preschools began to be regulated by education legislation concerning the Elementary Education. Since then it was verified that the integration of these establishments to municipal education systems ignored the specificity of the pedagogical and administrative work of these educational institutions. This study aimed at evaluating the feasibility of thinking a theory for the management of Brazilian nurseries and public preschools, from the legal and scientific production of the thought in educational management and early childhood education. The social relevance of this work was justified by the need to improve the knowledge to provide the specific training of the social actors involved in the management of early childhood education institutions in the country, as well as approach two theoretical fields, school management and early childhood education, both not sufficiently explored by educational research. The material analyzed in this study was composed by publications of the Ministry of Education on educational management and early childhood education and by scientific articles related to these same issues, published in the journals: “Cadernos de Pesquisa”, “Educação e Sociedade”, “Educação e Pesquisa”, “Revista Brasileira de Educação” and “Pro-Posições”, during the period from 1999 to 2009. In order to analyze the material it was used the technique developed by Bardin (1995), Content Analysis, concerning the thematic categories. The theoretical approaches of historical-critical pedagogy and the sociology of school organizations guided the analysis in the present work. The results showed that the management pattern in nurseries and preschools in Brazil, in the first decade of the XXI century, was characterized by hybridism between the logic of management, supported by the state, and of democracy, supported by educators and educational researchers, showing, thereby, that early childhood education promoted an institutional management similar to that found in schools of other basic education levels. Since 2005, with the promulgation of the National Early Childhood Education Policy, there was a movement in educational policies of enhancement of the specific work in early childhood education, based on childhood pedagogy advocated by the researchers of this education level. However, this improvement in legal level was not observed in the social practice of nurseries and preschools analyzed by these researchers. In this scenario, it was concluded that the theory for the democratic management of the early childhood education units is inconclusive in Brazil. Moreover, it pointed to the need for further investigation of the relationships within nurseries and preschools, as well as on the social actors involved in such practice.

**Keywords:** Early childhood education. Democratic management. School management. Pedagogy of early childhood education.

# LISTA DE ILUSTRAÇÕES

**Página**


**FIGURA 1 –** Esquema de descrição do processo da pesquisa qualitativa ..... 69

**GRÁFICO 1 –** Periodicidade das publicações em gestão educacional do Ministério da Educação..... 102

**GRÁFICO 2 –** Periodicidade das publicações científicas sobre gestão da educação.. 128

**GRÁFICO 3 –** Métodos empregados nas pesquisas referentes à gestão da educação ..... 130

**GRÁFICO 4 –** Periodicidade das publicações do Ministério da Educação sobre educação infantil ..... 169

**GRÁFICO 5 –** Notas da Provinha Brasil segundo a frequência na educação infantil, por faixa etária..... 178

**GRÁFICO 6 –** Periodicidade das publicações científicas sobre educação infantil no período ..... 198

**GRÁFICO 7 –** Métodos empregados nas pesquisas referentes à educação infantil . 199

**QUADRO 1 –** Dimensões do modelo de *accountability*..... 83

**QUADRO 2 –** Disponibilidade de brinquedos e materiais pedagógicos nas pré-escolas do município de São Paulo no período entre 1996 e 1998 ..... 222

**QUADRO 3 –** Categorias e itens avaliados na escala de Iters-R ..... 225

# LISTA DE TABELAS


**Página**

**TABELA 1 –** Categorias de análise e as unidades de registro que as compuseram... 95

**TABELA 2 –** Unidades de registro encontradas nos documentos sobre gestão da educação produzidos pelo Ministério da Educação..... 104

**TABELA 3 –** Unidades de registro encontradas nos artigos analisados sobre gestão da educação ..... 134

**TABELA 4 –** Unidades de registro encontradas nos documentos sobre educação infantil publicados pelo Ministério da Educação..... 173

**TABELA 5 –** Unidades de registro encontradas nos artigos analisados sobre Educação Infantil..... 201

# SIGLÁRIO

ABE – Associação Brasileira de Educação

ANDE – Associação Nacional de Educação

Anpae – Associação Nacional de Política e Administração da Educação

ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

ANPUH – Associação Nacional de História

Bird – Banco Mundial

Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade

CEEs – Conselhos Estaduais de Educação

CEPAE – Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da Educação

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CONTEE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino

COEDI – Coordenação Geral de Educação Infantil

CONSED – Conselho Nacional de Secretários da Educação

DNCr – Departamento Nacional da Criança

DPE – Departamento de Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental

Fiep – Federação das Indústrias do Paraná

FNCEE – Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola

FURB – Universidade Regional de Blumenau

GAE – Grupo Ambiente-Educação

GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas

IBASA – Instituto Benemérito Angelina Salvatore

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação do Brasil

MIEIB – Movimento Interfóruns pela Educação Infantil no Brasil

MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

Naeyc – *Developmentally Appropriate Practice In Early Childhood Programs Serving Children Frombirth Through*

OEA – Organização dos Estados Americanos

OEI – Organização dos Estados Ibero-americanos

OMEP – Organização Mundial de Educação Pré-escolar

ONU – Organização das Nações Unidas

OMEP – Organização Mundial para a Educação Pré-escolar

PAR – Plano de Ações Articuladas do Município

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PNE – Plano Nacional de Educação

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPV – Pesquisa sobre Padrões de Vida

PRADIME – Programa e Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação

Pró-Conselho – Programa de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação

Pró-Funcionário – Programa de Formação Técnica para os Funcionários da Educação

Pró-Gestão – Programa Nacional Escola de Gestores

Pró-Infância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

Pró-Infantil – Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PUC – Pontifícia Universidade Católica

RCNEI – Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil

Seed – Secretaria de Estado da Educação

Seesp – Secretaria de Educação Especial

Sesu – Secretaria de Educação Superior

Setec – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

Scielo – *Scientific Electronic Library Online*

TGA – Teoria Geral da Administração

UFG – Universidade Federal de Goiás

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

UFPR – Universidade Federal do Paraná

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UNB – Universidade Nacional de Brasília

UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Unesp – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"

Unicamp – Universidade Estadual de Campinas

Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID – *United States Agency for International Development*

USP – Universidade de São Paulo

# SUMÁRIO


**Página**

**INTRODUÇÃO**
**A ESPECIFICIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO ESCOLAR ..... 15**

**CAPÍTULO 1**
**PERCURSOS DO PENSAMENTO EM GESTÃO ESCOLAR E EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL:** encontros e desencontros **..... 22**

1.1 A gestão de enfoque jurídico e a instalação das primeiras instituições de atendimento à infância desvalida..... 24
1.2 A organização da educação pública e o primeiro encontro das instituições de atendimento à infância com a lógica da organização escolar..... 27
1.3 A gestão sistêmica e os primeiros estudos sobre o desenvolvimento infantil dos pesquisadores da educação no Brasil..... 39
1.4 A gestão democrática e a compreensão da criança como sujeito de direitos ..... 47

**CAPÍTULO 2**
**CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA A INVESTIGAÇÃO DAS IDEIAS SOBRE A GESTÃO DA INSTITUIÇÃO DE EDUCAÇÃO INFANTIL ..... 64**

2.1 O contexto teórico de inserção da pesquisa em gestão da instituição de educação infantil ..... 65
2.2 Procedimentos para a apreensão do conhecimento em gestão escolar e organização das instituições de educação infantil ..... 83
2.3 Procedimentos para a análise de conteúdo dos documentos legais e científicos sobre gestão da escola e educação infantil ..... 90

**CAPÍTULO 3**
**O HIBRIDISMO DAS LÓGICAS DEMOCRÁTICA E GERENCIAL NO CONTEXTO DA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA NO BRASIL..... 100**

3.1 A gestão escolar na legislação educacional brasileira do século XXI ..... 101
3.1.1 Materialidade da prática social da gestão escolar nos documentos oficiais.. 108
3.1.2 Processos e métodos da gestão e seus atores na legislação educacional..... 121
3.2 O pensamento científico em gestão escolar na primeira década do século XXI.... 127
3.2.1 A materialidade da prática social em gestão das instituições educativas no pensamento científico ..... 139
3.2.2 Os instrumentos da gestão para os pesquisadores da administração educacional ..... 144
3.2.3 Os atores sociais da gestão escolar no pensamento científico ..... 157

**CAPÍTULO 4**
**A ESPECIFICIDADE DO TRABALHO EM CRECHES E PRÉ-ESCOLAS NO PENSAMENTO EM EDUCAÇÃO INFANTIL ..... 167**

4.1 A especificidade da educação infantil na legislação educacional brasileira..... 168
4.1.1 A materialidade da gestão de creches e pré-escolas nos documentos legais sobre educação infantil..... 176

4.1.2 Processos e métodos de gestão presentes na legislação educacional específica em educação infantil..... 187
4.1.3 Os atores sociais da educação infantil na legislação educacional ..... 192
4.2 O pensamento científico em educação infantil na primeira década do século XXI ..... 197
4.2.1 A materialidade da gestão institucional na produção científica em educação infantil do Brasil..... 204
4.2.2 Processos e métodos de gestão no pensamento científico em educação infantil ..... 218
4.2.3 Os atores sociais da educação infantil na perspectiva de seus pesquisadores ..... 226

**CAPÍTULO 5**
**GESTÃO DEMOCRÁTICA EM CRECHES E PRÉ-ESCOLAS NO BRASIL:** um conhecimento inconcluso**..... 231**
5.1 A materialidade da prática social em gestão institucional na educação infantil... 232
5.2 Processos e métodos em gestão das instituições de educação infantil..... 239
5.3 Atores sociais envolvidos na gestão de instituições da educação infantil ..... 245

**CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 254**

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 262**

**APÊNDICES ..... 273**
**APÊNDICE A** – Referência dos artigos pesquisados ..... 273
**APÊNDICE B** – Referência dos documentos produzidos pelo Ministério da Educação pesquisados ..... 294

# INTRODUÇÃO

# A ESPECIFICIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO ESCOLAR

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

Eloisa Acires Candal Rocha (2001)

A educação de crianças menores de seis anos em ambiente escolar é bastante recente em nossa sociedade. No Brasil, até o século XVIII, não existiam sequer instituições coletivas de atendimento à infância pequena, visto que as funções de socialização e educação eram compreendidas como restritas ao âmbito familiar. O pensamento de que era necessário educar o ser humano nos primeiros anos de vida nasceu juntamente com o sentimento de infância. Ariès (1996) revelou que, até a Idade Média, o conceito de criança não existia, pois a sociedade compreendia o ser humano nessa fase da vida como um adulto em miniatura, que não necessitava de qualquer atenção especial para inserir-se na vida social. No Brasil, Trindade (1999) explicou que, até o século XIX, a mortalidade infantil era tão elevada, que no imaginário social os bebês eram idealizados como anjos, para minimizar a repercussão de sua morte.

A invenção da instituição escolar, do modo como é organizada atualmente, também ocorreu somente na modernidade. De acordo com Boto (1996, p. 190), a partir da revolução burguesa do século XIX, "havia que se demarcar a distância do Antigo Regime mediante a criação institucional de um sujeito inteiramente novo", assim, a escola tornou-se um "[...] instrumento privilegiado para capacitar as novas gerações para a transformação de valores, crenças, tradições e utopias" (p. 190).

No Brasil, foi apenas no século XX que a organização de instituições coletivas de educação para crianças menores de seis anos começou a ser estruturada. A urbanização da população e a entrada da mulher no mercado de trabalho geraram a demanda por estabelecimentos que compartilhassem com a família as funções de educação e cuidado da criança pequena.

A partir da década de 1960, devido a acordos internacionais assumidos pelo Brasil, a organização de creches e pré-escolas orientou-se por determinações de organizações multilaterais como a USAID, Unesco e Unicef. Desse modo, as creches assumiram um perfil mais assistencialista, ao passo que as pré-escolas empenharam-se na preparação das crianças de quatro a seis anos para o ingresso na primeira etapa da educação básica. Ambas as perspectivas, assistencialista e escolarizadora, entendiam a infância como uma fase de preparação do ser humano para a vida adulta.

No final dos anos de 1970 teve início o processo de redemocratização do Brasil, o que promoveu a mobilização e organização da sociedade civil em movimentos sociais que exigiram a educação escolar como um direito de toda criança desde o seu nascimento. Desse

modo, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi dado o primeiro passo no sentido da universalização da educação infantil no país, com a responsabilização do Estado pela oferta desse atendimento de maneira complementar a família.

No entanto, o cenário de crise econômica que se intensificou no país, na década de 1990, legitimou um Plano de Reforma do Aparelho do Estado (1995), proposto durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. A partir de então, a União passou a promover a Nova Gestão Pública na educação, defendida pelos países centrais e organismos internacionais de financiamento. A nova lógica de gestão, imposta pelo Estado aos estabelecimentos de educação, fundamentou-se na perspectiva gerencial. Nesse sentido, as políticas educacionais minimizaram o papel do Estado e promoveram a responsabilização social pela educação pública.

É nesse cenário de mudanças na organização da gestão das instituições de atendimento à infância, hoje legalmente definidas como escola, que se inseriu esta pesquisa.

Assim, a inspiração para a realização deste ensaio teórico nasceu em 2005, ano em que havia recém concluído o curso de mestrado, com um trabalho sobre a especificidade da formação de professores para a educação infantil e, também, trabalhava em equipe de coordenação pedagógica na secretaria da educação de um município do interior de São Paulo. Em virtude dessas experiências fui procurada por uma colega, professora, que havia assumido, havia pouco tempo, o cargo de coordenadora pedagógica na educação infantil. Esta função, no município, existia anteriormente apenas no ensino fundamental e médio e, portanto, não havia experiência acumulada sobre o seu fazer no primeiro nível da educação básica.

Esta professora apresentou a seguinte indagação: "__ Em qual teoria devo me basear para fundamentar minha prática como coordenadora pedagógica na educação infantil?" A princípio a discussão transitou pelas teorias da educação e a importância de se enfatizar a especificidade da educação infantil na formação do professor, de modo a construir práticas pedagógicas que promovessem a emancipação da criança. Logo percebemos que havia uma inadequação entre as condições materiais concretas de organização das creches e pré-escolas para o estabelecimento de uma prática social, fundamentada na valorização da cultura infantil e na democratização das relações no interior da escola, que defendíamos.

Essas constatações advinham da percepção de que a integração das instituições de educação infantil na educação básica, nos sistemas de ensino do país, estava tomando como

padrão de organização os anos iniciais do ensino fundamental; o que desconsiderava a especificidade da educação e cuidado característicos do trabalho das instituições de educação infantil (KISHIMOTO, 2001; CORRÊA, 2003; TOMÉ, 2005; CAMPOS; FÜLGRAF; WIGGERS, 2006).

Estimulada por essas indagações iniciei uma pesquisa bibliográfica com a finalidade de revisar o conhecimento científico acerca da gestão de instituições de educação infantil e pude constatar como essa produção era bastante restrita no país. Em uma das raras pesquisas sobre o assunto, Kramer (2005) demonstrou a precariedade das condições de trabalho dos diretores de creches e pré-escolas e defendeu a necessidade de se produzir novos conhecimentos, que fundamentassem a especificidade do fazer pedagógico e administrativo na educação infantil, para aperfeiçoar a formação desses educadores.

Machado (2005), em artigo sobre a nova lógica de gestão imposta às instituições de educação infantil pela última reforma educacional, argumentou que as legislações educacionais potencializaram as ações do Ministério da Educação nesse nível da educação básica. Além disso, mostrou que a organização do trabalho nessas escolas possui múltiplas e complexas determinações que transitam pela cultura e realidade concreta que não são possíveis de serem conhecidas sem tomar esses estabelecimentos como objeto de estudo. Somente assim seria possível a construção de um novo conhecimento, que poderia promover maior participação dos atores locais nos processos decisórios, o que ampliaria a autonomia dessas instituições e promoveria a emancipação de toda a comunidade escolar.

Mediante essas considerações, o objetivo desta pesquisa consolidou-se pela análise da viabilidade de se ensaiar uma teoria para a gestão de creches e pré-escolas, a partir do pensamento predominante sobre gestão educacional e educação infantil nos documentos publicados pelo Ministério da Educação e em periódicos da área educacional, na primeira década do século XXI.

No contexto de produção teórica da gestão educacional, Machado (2000) defendeu que existe um embate entre duas lógicas contraditórias de gestão escolar: a administração gerencial e a gestão democrática. A pesquisadora, fundamentada na abordagem da pedagogia histórico-crítica, defendeu a necessidade de “curvar a vara da administração” e encontrar um ponto de inflexão para mapear um novo padrão de gestão, que considere a participação da comunidade nos processos decisórios e o fortalecimento da autonomia das

instituições escolares por meio do estabelecimento de objetivos educacionais e de gestão claros e francos.

O embate entre essas lógicas de gestão da escola também foi constatado por Maia (2004; 2008) na análise dos percursos desse pensamento. A pesquisadora demonstrou que, na década de 1990, o uso dos termos "administração" e "gestão" nas publicações científicas apresentaram significações diferentes, "o primeiro foi associado às formas antidemocráticas de trabalho, ao individualismo, à hierarquia e à centralização das decisões; ao segundo designou-se a possibilidade de horizontalidade das relações, da coletividade, da participação e da descentralização das ações no sistema educacional e nas unidades escolares" (MAIA, 2008, p. 40).

Atenta a esses sentidos que emergiam do conhecimento em construção sobre a gestão educacional, chamo a atenção para o fato de que, nesse estudo, posicionei-me a favor do uso dos termos "administração" e "gestão" como sinônimos. A definição do conceito de administração/gestão da escola que utilizo caracteriza-se pelo "[...] conjunto de atividades voltado para a materialidade da educação, criando as condições necessárias para que a ação pedagógica se realize [...]" (MACHADO, 2000, p. 76). Dessa maneira, considero que a prática social da gestão institucional na educação infantil organiza-se como meio político e administrativo, para assegurar que sejam cumpridos os fins de valorização cultural da infância e emancipação social da comunidade escolar.

A relevância social desta investigação justifica-se pela necessidade de produção sobre conhecimento científico que aproxime os campos teóricos da gestão escolar e da educação infantil, de modo a contribuir para a reflexão sobre a práxis da administração institucional em educação infantil. Nessa linha de pensamento, Rosemberg (2002) justificou que o conhecimento científico é muito valorizado socialmente e, por isso, pode servir para iluminar o processo democrático de discussões e debates que conduzem o fazer das políticas públicas na contemporaneidade.

Outro panorama de discussões que justificou a efetivação deste ensaio encontra-se relacionado à redução de estudos teóricos no campo da gestão escolar a partir da década de 1990, como constatado na tese de Maia (2004) e na pesquisa coordenada por Machado (2007). Em um contexto em que tantas mudanças têm sido impostas à gestão da educação infantil, provavelmente muitas práticas inovadoras foram observadas pelos pesquisadores

deste campo e podem contribuir com a ampliação das construções teóricas em gestão escolar.

As abordagens teóricas que iluminaram os percursos desta investigação foram a pedagogia histórico-crítica e a sociologia das organizações escolares. Os materiais, objeto de análise, foram os documentos publicados pelo Ministério da Educação sobre gestão educacional e educação infantil e os artigos publicados sobre essas temáticas nas revistas científicas brasileiras: "Cadernos de Pesquisa", "Educação e Pesquisa", "Educação e Sociedade", "Pro-Posições" e "Revista Brasileira de Educação", no período de 1999 a 2009.

Para apresentar os resultados encontrados nesse percurso de investigação, este trabalho foi organizado em quatro capítulos. No primeiro, empreendi uma revisão histórica acerca dos percursos dos pensamentos em gestão da escola e educação infantil no país. Demonstrei, assim, como esses pensamentos encontraram-se nos períodos em que mais se defendeu a democratização da educação no país, ao longo do processo de instalação, organização e expansão do atendimento em educação infantil.

No segundo capítulo, contextualizei as perspectivas teóricas que embasaram as decisões metodológicas desta pesquisa. Na primeira parte, defini os principais conceitos das abordagens da pedagogia histórico-crítica e da sociologia das organizações escolares, que utilizei para interpretar as informações coletadas nos materiais que compuzeram o objeto de investigação. Na segunda parte, apresentei os procedimentos e decisões utilizados na recolha das produções científicas e legislativas. Por último, demonstrei os procedimentos de análise de conteúdo, fundamentados na técnica desenvolvida por Bardin (1995), que auxiliaram na construção de uma rede de sentidos delineada a partir das categorias "Materialidade da prática social em gestão de instituições educativas", "Processos e métodos em gestão" e "Atores sociais envolvidos com a gestão de instituições educativas". Foi a partir dessas categorias que se organizaram os capítulos terceiro, quarto e quinto.

No terceiro capítulo discuti os sentidos que emergiram da legislação educacional e do pensamento científico em gestão da educação sobre a administração escolar e caracterizei as lógicas de gestão defendidas pelo Estado e pelo meio científico. Já no quarto capítulo procurei apresentar a especificidade do trabalho pedagógico e administrativo presente nas publicações do Ministério da Educação e dos pesquisadores em educação infantil.

No quinto capítulo realizei um exercício de síntese quanto ao pensamento em gestão escolar e educação infantil observado neste estudo. Com isso, defendi que a teoria da gestão

democrática em creches e pré-escolas brasileiras encontra-se em um estado inconcluso e, além disso, sinalizei para a necessidade de maior investigação de alguns aspectos da gestão institucional para que as bases desse padrão de gestão, que conduz à emancipação de seus atores sociais, pudessem ser elaboradas.

Enfim, este trabalho pode trazer contribuições para a reflexão quanto ao pensamento em gestão escolar e educação infantil, pois analisou o estado do conhecimento desses dois campos da educação, ainda pouco explorados conjuntamente, até a primeira década do século XXI. Além disso, apresentou subsídios do conhecimento legal e científico que podem instrumentalizar educadores, pais, comunidade e pesquisadores da educação infantil para a reflexão da prática social em gestão de creches e pré-escolas, auxiliando, assim, a construção da gestão democrática.

# CAPÍTULO 1

# PERCURSOS DO PENSAMENTO EM GESTÃO ESCOLAR E EM EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: encontros e desencontros

A história não é uma única história, mas o produto de muitas outras. A história da educação infantil, das suas instituições, dos seus profissionais, das crianças pequenas que se encontram nas instituições e de suas famílias, em cada uma das cidades do país estão em permanente intersecção com muitas outras histórias: a da infância, da família, da população, da urbanização, do trabalho, das relações de produção e das demais instituições educacionais. Nessa trajetória as instituições articulam-se, ainda, com a história da assistência, a do discurso pedagógico e a das mentalidades.

Moysés Kuhlmann Júnior (2001)

Para compreender como a gestão tem se concretizado nas instituições de educação infantil do Brasil atualmente, é necessário, conforme Kuhlmann Júnior (2001) advertiu, compreender as diferentes histórias que contribuíram para a formação do pensamento social do país e cruzaram o percurso de organização da educação infantil.

Neste capítulo, apresento o pensamento em gestão escolar que contextualizou a organização da educação pública e as ideias que permearam a instalação, organização e expansão dos estabelecimentos coletivos de atendimento à infância (de zero a seis anos) no país, até a década de 1990.

Constitui objetivo apresentar ao leitor o contexto histórico de organização dessas instituições, para possibilitar a construção de um olhar crítico sobre a lógica de gestão que vem sendo imposta aos atores sociais que atuam diretamente com o fazer pedagógico e administrativo de creches e pré-escolas públicas no início do século XXI.

Para contextualizar este percurso de organização da educação infantil e do pensamento em gestão escolar, busquei compreender as lógicas que estruturaram o fazer nesses campos, em cada momento histórico-social do país. Desse modo, essa tarefa permitiu a estruturação deste capítulo em quatro tópicos, que ilustram as ideias mais marcantes da gestão escolar e da educação infantil ao longo da história social do Brasil. Faz-se importante destacar que as lógicas apresentadas em cada fase não desapareceram nas posteriores, chegando, até mesmo, a ocorrer o retorno de algumas em fases posteriores. Não pretendo transmitir, com esta exposição, uma impressão de desenvolvimento das lógicas, mas sim o contexto histórico de organização dessas teorias. Dessa forma, esta parte do texto foi estruturada a partir dos seguintes tópicos:

1) A gestão de enfoque jurídico e a instalação das primeiras instituições de atendimento à infância desvalida;
2) A organização da educação pública e o primeiro encontro das instituições de atendimento à infância com a lógica da organização escolar;
3) A gestão sistêmica e os primeiros estudos sobre o desenvolvimento infantil dos pesquisadores da educação no Brasil;
4) A gestão democrática e a compreensão da criança como sujeito de direitos.

Pretende-se, desse modo, que o leitor possa compreender o cenário teórico da gestão escolar e da educação infantil até a década de 1990, período anterior às publicações dos materiais normativos e científicos analisados nos capítulos subsequentes desta tese.

## 1.1 A gestão de enfoque jurídico e a instalação das primeiras instituições de atendimento à infância desvalida

A teoria em gestão escolar sempre esteve relacionada ao pensamento em gestão da educação no Brasil que, de acordo com Sander (2007), caracterizou-se pela influência dos meios políticos, econômicos, científicos e culturais, pela adoção acrítica a modelos internacionais, com consequente maior valorização da dimensão econômica do que da humana e pela inseparabilidade da política e administração na vida das instituições escolares públicas.

Sander (Ibid.) argumentou que, no período colonial brasileiro, a organização da educação teve um enfoque fortemente jurídico, que se aproximou do direito administrativo romano, interpretado a partir do código napoleônico adotado pelos intelectuais portugueses, franceses e espanhóis. Essa tradição trouxe consequências significativas para a construção da gestão educacional no país,

> Foi a tradição do direito romano, de natureza antecipatória, dedutiva, normativa, prescritiva e regulatória, que retardou a adoção de princípios e técnicas de administração educacional fundamentados em outras tradições filosóficas e jurídicas, como, por exemplo, as do direito anglo-americano, de natureza experimental, empírica e indutiva que somente se consolidaram no Brasil em fins do século XIX. A partir de então, a dialética entre o legalismo de origem eurolatina e o experimentalismo anglo-americano, assim como entre seus respectivos enfoque dedutivo e indutivo, caracterizou toda a trajetória educacional e administrativa no Brasil (SANDER, 2007, p. 19).

O legalismo eurolatino enfatizava a ordem, a regulação e a codificação, o que impunha um sistema fechado de conhecimento à gestão das instituições públicas. Essa tradição valorizou a legislação antecipatória e não baseada na experimentação, consequentemente, a lei era compreendida como um ideal a ser "alcançado e não um parâmetro a ser aplicado em circunstâncias concretas. O resultado [...] é o formalismo,

definido como a discrepância entre lei e realidade, entre norma prescrita e conduta concreta" (SANDER, Ibid., p. 19).

No começo da colonização portuguesa os valores que permearam a educação brasileira eram próprios do cristianismo, em especial da Igreja Católica Romana. Essa influência teve início com a Ordem Franciscana, que chegou ao país na caravela de Pedro Álvares de Cabral. Posteriormente, em 1549, o sacerdote Manuel da Nóbrega, da Companhia de Jesus, que tinha o apoio da coroa portuguesa (D. João III) e das autoridades locais, principalmente de Mem de Sá, promoveu rapidamente a extensão da atuação dos jesuítas "[...] desenvolvendo assim o primeiro esboço de um sistema educacional brasileiro." (MATTOS, 1958 apud SANDER, 2007, p. 22).

Essa experiência jesuítica foi suspensa após duzentos anos, em 1759, devido à reforma pedagógica promulgada pelo Marquês de Pombal[1], primeiro ministro do rei de Portugal, D. José I. As diretrizes dessa reforma educacional, que vigorou entre 1759 até 1834, foram fundamentadas no absolutismo e no iluminismo português, que buscou afastar as decisões políticas da religião e valorizou o engajamento político-social dos homens livres. Sander (2007) esclareceu que

> A interpretação da educação como expressão da política e da sociedade como um todo, historicamente definidas, confere às reformas pombalinas elevada significação política na história da educação brasileira. No entanto, o estudo do impacto real de seu sistema estatizado e secularizado de administração do ensino não foi capaz de traduzir seus ideais filosóficos e pedagógicos para a realidade, devido ao isolamento cultural da colônia, à falta de recursos e à própria influência da Igreja de Roma, que formara os poucos mestres residentes no Brasil através da ação pedagógica dos jesuítas (SANDER, 2007, p. 22).

Assim, não é de se estranhar que a pedagogia escolástica, caracterizada pelo pensamento dedutivo e normativo, tenha historicamente influenciado a organização da educação brasileira.

Quanto à organização da atenção à criança pequena, no período colonial, não se configurou como preocupação da metrópole Portugal e nem da elite nacional. Tal situação deve-se ao fato de que a infância da nobreza era cuidada por escravas ou amas de leite e as crianças escravas ou pertencentes às famílias mais pobres recebiam tratamento igual ao de um "adulto em miniatura". Outro grupo da infância significativo, também presente neste

[1] Sebastião de Carvalho e Melo era conhecido como o Conde de Oeiras em 1759; somente em 1770 adquiriu o título de Marquês de Pombal e foi desse modo que se tornou conhecido na história do Brasil.

cenário, foi composto pelos bebês abandonados[2], que eram recolhidos, geralmente, por pessoas caridosas, que não contavam com qualquer apoio do governo para cuidar e educar essas crianças (ARIÈS, 1986; DEL PRIORE, 1995; TRINDADE, 1999).

Apenas no século XVIII, a Coroa Portuguesa autorizou a criação das primeiras instituições coletivas de amparo à criança abandonada, as quais se caracterizaram como hospitais, rodas de expostos ou casas de recolhimento (asilos), que eram em pequeno número e, portanto, não atendiam a demanda existente de crianças. A gestão dessas instituições era configurada pelo legalismo e forte influência de valores do cristianismo, como a caridade para a "redenção das almas ao céu". Esse valor foi bastante corrente entre as pessoas que trabalhavam nesses estabelecimentos, na maior parte das vezes voluntariamente (MARCÍLIO, 1998).

A filosofia positivista e a sociologia organicista somente começaram a influenciar o atendimento nessas instituições a partir de meados do século XIX, pois, com o desenvolvimento da estatística foi possível tomar consciência do "massacre de inocentes"[3], que ocorria nessas instituições. Isso gerou uma forte indignação por parte da sociedade internacional, principalmente a europeia, e levou à discussão e à busca de soluções cientificamente mais apropriadas para o problema, em nível internacional. Essas mudanças somente começaram a afetar o fazer local quando o Estado brasileiro formou-se e buscou o reconhecimento internacional de sua soberania.

Em síntese, durante o período colonial, a gestão da educação e a atenção à criança pequena no Brasil estruturaram-se influenciadas pelo pensamento da elite local e da nobreza de Portugal. Assim, o legalismo e a lógica dedutiva da filosofia jurídica, promovidos, em grande parte, pela Igreja Católica Romana e nobreza de Portugal, dominaram a estruturação da gestão educacional na época. A filosofia positivista e a sociologia organicista, a partir do século XIX, introduziram o método científico empírico, a lógica indutiva e as noções de equilíbrio e ordem para o progresso da nação, o que ofereceu

[2] O abandono de crianças era uma prática comum desde o século XVII na sociedade brasileira. De acordo com Kishimoto (1990), em São Paulo, entre 1800 e 1830, cerca de 14% a 25% das crianças batizadas eram abandonadas nas ruas.

[3] Marcílio (1998) revelou os números quanto ao massacre de crianças nesse tipo de instituição na Europa, no fim do século XIX: "Taxas de 80% a 90% de mortes de bebês, antes de atingirem a idade de doze meses, eram comuns nos Hospitais de Expostos" (p. 306-7).

antecedentes para a organização da educação pública e expansão do atendimento das crianças desvalidas em instituições coletivas.

## 1.2 A organização da educação pública e o primeiro encontro das instituições de atendimento à infância com a lógica da organização escolar

No início do século XX, os princípios políticos do patrimonialismo e liberalismo e da administração científica, que começava a ser investigada nos Estados Unidos por Taylor, influenciaram o pensamento em gestão da educação no Brasil. Em 1900, 65,3% da população brasileira com 15 anos ou mais era analfabeta (INEP, 2003). As poucas escolas primárias existentes eram financiadas pela iniciativa privada e por instituições religiosas, às quais a maior parte da população não chegava a ter acesso.

Nesse contexto, alguns estados começaram a promover reformas no ensino com o objetivo de adequarem-se às novas demandas da sociedade em expansão e, cada vez mais, urbanizada:

> A primeira delas foi empreendida em 1920, por Sampaio Dória, em São Paulo; em 1922/23, no Ceará, Lourenço Filho empreendeu a segunda. Depois, seguiram-se a do Rio Grande do Norte, por José Augusto (1925/28), as do Distrito Federal (1922/26) e as de Pernambuco (1928), empreendidas ambas por Carneiro Leão, a do Paraná (1927/28), por Lysímaco da Costa, a de Minas Gerais (1927/28), por Francisco Campos; a do Distrito Federal (1928), por Fernando de Azevedo[4]; e a da Bahia (1928), por Anísio Teixeira [...] (ROMANELLI, 2007, p. 129).

Esse cenário de reformas suscitou um grupo de educadores, interessado em reivindicar mudanças em nível nacional, a fundar a Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924, no Rio de Janeiro. Fizeram parte desse grupo Heitor Lira, José Augusto, Carneiro Leão, Venâncio Filho, Everaldo Backeuser, Edgard Süssekind de Mendonça e Delgado de Carvalho. Romanelli (2007) explicou o significado dessa organização:

> [...] Se a Associação Brasileira de Educação não foi a origem do movimento, foi, todavia a medida prática tomada pelo movimento para objetivar os seus propósitos e ganhar forças junto às autoridades competentes e evidenciar a extensão daqueles problemas. Ela representava, antes, a tomada de consciência e o

[4] Fernando de Azevedo foi redator e primeiro signatário do Manifesto dos Pioneiros em 1932.

> compromisso assumido por um grupo engajado por uma luta que iria perdurar alguns decênios (ROMANELLI, 2007, p. 129).

Mais tarde, baseado na doutrina da Carta Magna de 1946, o então ministro da educação, Clemente Mariani, constituiu, em 1948, uma comissão de educadores para elaborar a proposta de reforma educacional. Essa comissão, presidida por Lourenço Filho, elaborou um projeto para a democratização da educação no país. No entanto, após treze anos de discussões entre educadores, Igreja Católica e defensores do ensino privado, foi aprovada a lei 4.024, de dezembro de 1961, que privilegiou o ensino privado e o pensamento conservador, propondo um sistema nacional de ensino que objetivava o fortalecimento da unidade nacional sem o financiamento público. Enfatizou o ensino tecnológico para a formação de mão de obra às indústrias, propôs uma educação infantil, composta por escolas maternais e jardins de infância e criou os conselhos estaduais e federal de educação. Apesar de a educação ser considerada um direito dos cidadãos, não se configurou, nessa lei, uma obrigação do Estado assegurá-la (ROMANELLI, 2007).

É nesse cenário de embate das ideias políticas, administrativas e pedagógicas que a gestão educacional e a educação infantil foram organizadas no país, em uma perspectiva modernista. Sander (2007) denominou essa fase de “organizacional”, em virtude do movimento de reforma orgânica do ensino, em âmbito nacional, promovido pelos ministros da educação Francisco Campos (1930 – 1932) e Gustavo Capanema (1934 – 1945).

O pensamento sobre a gestão escolar começou a ser teorizado e sistematizado pelos educadores brasileiros a partir de 1930. Antes desse período, a maior parte das publicações sobre a organização educacional e sua gestão pública “[...] eram memórias, relatórios e descrições de caráter subjetivo, normativo, assistemático e legalista” (LOURENÇO FILHO, 1963 apud SANDER, 2007, p. 21). Isso permitiu afirmar que, até esse momento histórico, a teoria sobre a gestão escolar não tinha sido pensada pelos intelectuais brasileiros.

Machado (2007, p. 14) explicou que esse pensamento foi marcado pela interdisciplinaridade em sua composição, isso porque os “pioneiros da Administração Escolar” eram educadores com experiência no fazer da gestão pública da educação e formação intelectual variada. Os intelectuais que mais contribuíram para a teoria da administração escolar, nessa fase inicial de organização do conhecimento, foram: Antônio Carneiro Leão, Anísio Spinola Teixeira, José Querino Ribeiro e Manuel Bergström Lourenço Filho.

Carneiro Leão, formado em direito, era professor de Administração Escolar e Educação Comparada, na Universidade do Rio de Janeiro, quando assumiu a direção geral da educação no Distrito Federal[5] (de 1922 a 1926) e empreendeu uma reforma na educação. No final da década de 1920, voltou ao Recife, sua cidade natal, e exerceu a função de Secretário do Interior, Justiça e Educação de Pernambuco (de 1929 até 1930), promovendo uma reforma que tornou a instrução nesse estado uma das mais modernas do país.

É de autoria deste educador uma das primeiras obras publicadas no Brasil sobre a administração escolar, a "Introdução à administração escolar", de 1939. Neste trabalho, Carneiro Leão apresentou um estudo comparativo dos conceitos de administração escolar em diferentes países. A influência da Teoria da Administração Clássica, elaborada por Fayol, e da relação entre teoria e prática para a formação continuada de professores, pensada por John Dewey, foi marcante em sua obra. Para ele, os princípios da administração empresarial poderiam ser aplicados em qualquer organização, pois "acreditava que, no caso da escola, os princípios poderiam ser positivos no sentido de alcançar agilidade e eficiência, libertando da burocratização existente e atingindo qualidade na educação" (LUZ, 2007, p. 33).

Essa obra apresentou como deveria ser a organização de um sistema de ensino, explicitando as funções, descrição de tarefas e relações hierárquicas, que deveriam estar condicionadas à organização política do Estado. O diretor da escola foi colocado como figura central para o bom andamento das atividades nesta instituição:

> [...] o diretor é a alma da escola. Diz-me quem é o diretor que te direi o que vale a escola. [suas funções são de] administrador do edifício da escola; responsável pela escolha e fornecimento de material, pela higiene escolar e infantil, pelas relações sociais com a escola, pela observação e interpretação do ambiente escolar (CARNEIRO LEÃO, 1953, p. 134-5).

Apesar do reconhecimento da importância da figura do diretor para a administração da escola, Carneiro Leão lembrou que essa era uma função que deveria estar a serviço do professor e do estudante para que a aprendizagem, objetivo principal da escola, ocorresse, tendo em vista que, a origem do seu fazer encontrava-se na ação pedagógica (SOUZA, 2006). No entanto, o diretor representa o poder do Estado na escola, por conseguinte, era importante que se tivessem claros os objetivos da administração escolar, a saber:

[5] O Distrito Federal, nessa época, localizava-se na cidade do Rio de Janeiro. Esta foi a capital do país de 1763 até 21 de abril de 1960, quando Brasília foi inaugurada.

> 1º.) Estabelecer uma finalidade precisa ao professor.
> 2º.) Traçar condições seguras e justas para admissão, promoção e graduação dos programas.
> 3º.) Tornar possível a construção de objetivos definidos.
> 4º.) Assegurar melhor classificação de alunos.
> 5º.) Assegurar melhor coordenação entre os professores.
> 6º.) Estabelecer um uso mais econômico de tempo do professor e do aluno.
> 7º.) Buscar condições para realizar uma educação mais econômica e mais eficiente (CARNEIRO LEÃO, 1953, p. 138).

Anísio Teixeira, educador, que também foi Secretário da Educação (Bahia, 1928) e Diretor de Instrução Pública (Distrito Federal, 1931 – 1936), planejou a reforma educacional que promoveu na Bahia, em viagem à Europa e aos Estados Unidos, onde buscou compreender a organização da educação nesses países.

Em 1927 teve contato com as ideias do filósofo liberal e pragmático John Dewey, com as quais teve afinidade. Chaves (1999, p. 88) encontrou pelo menos três pontos principais que aproximaram o pensamento desses dois educadores. O primeiro era a compreensão de que a função social da escola estava a serviço da reconstrução da sociedade. Outro aspecto era o fato de querer conhecer, por meio de diagnósticos e pesquisas, a realidade das escolas que administrava. O último ponto de congruência encontrava-se na valorização da ação para a equalização de problemas cotidianos. Por essa razão, criticava a ação centralizadora do Estado, que governava através de leis e decretos e desvalorizava a autonomia das escolas.

Nunes (2001) acrescentou que Anísio Teixeira foi além, pois sua "[...] meta ainda é a maioridade do povo brasileiro, não só pela valorização da cultura popular, mas também pela sua transformação em instrumento efetivo de construção da sua autonomia, entendida como um valor da educação" (p. 16). Assim, esse educador foi um dos principais divulgadores do movimento da Escola Nova no país. A defesa pela qualidade da educação para todos, entendida como a efetiva promoção da aprendizagem, foi sua bandeira. Para isso, denunciou a necessidade de investimento na formação de professores, pois essa constituía uma condição para a qualidade em educação.

Em 1936, em virtude das pressões políticas que sofreu, principalmente por parte da Igreja Católica, contra a reforma que promovia na educação do Distrito Federal, foi demitido e, então, publicou o livro "Educação para a democracia: introdução à administração educacional". Nesta obra composta por duas partes, apresentou os princípios para a educação brasileira e o relato de sua experiência como dirigente da educação no Distrito Federal. Assim, compreendeu que a sociedade brasileira "[...] se apoia e se apoiará, cada vez

mais, nas aplicações da ciência. E, como tal, em uma civilização técnica" (TEIXEIRA, 1997, p. 42), por isso, era necessário instrumentalizar as escolas urbanas e rurais para que oferecessem uma educação mais próxima da realidade dos estudantes, que precisavam encontrar utilidade prática naquilo que aprendiam. Desse modo, era preciso investigar, diagnosticar essa realidade, pois somente assim seria possível construir escolas que atendessem às demandas da sociedade brasileira.

Mais tarde, mostrou que para esse empreendimento os educadores deveriam administrar a escola, pois

> Há no ensino, na função de ensinar, em gérmen, sempre ação administrativa. Seja a lição, seja a classe envolve administração, ou seja plano, organização, execução, obediente a meios e a técnicas. De modo geral, o professor *administra* a lição ou a classe, *ensina*, ou seja, transmite, comunica o conhecimento, função antes artística do que técnica, e *orienta* ou *aconselha* o aluno, função antes moral, envolvendo sabedoria, intuição, empatia humana. Alguns serão mais administradores, outros mais professores, outros mais conselheiros, todos, porém, terão de algum modo de exercer as três funções (TEIXEIRA, 1968, p. 14).

Dessa forma, diferentemente de Carneiro Leão, Teixeira defendia a especificidade da escola, afirmando que o objetivo da empresa era oposto ao da escola "[...] em educação, o alvo supremo é o educando a que tudo mais está subordinado; na empresa, o alvo supremo é o produto material" (TEIXEIRA, 1968, p. 15). Assim, dada a especificidade da tarefa da escola, a função de administração escolar não é de mando, mas de mediação:

> O administrador escolar não é um capitão, mas um mediador-inovador, [...] a tentar coordenar e melhorar um trabalho de equipe de peritos de certo modo mais responsáveis do que ele próprio pelo produto final da escola ou do ensino. Se alguma vez a função de direção faz-se uma função de serviço e não de mando, esse é o caso do administrador escolar (TEIXEIRA, 1968, p. 17).

José Querino Ribeiro, professor de Administração e Legislação escolar da Universidade de São Paulo e autor do livro "Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar" (1952), trouxe, para o pensamento sobre a administração da escola, uma das contribuições mais bem fundamentadas da época. As ideias de Querino Ribeiro estavam embasadas, principalmente, na Teoria Clássica da Administração. O autor reconheceu que os princípios e métodos da teoria geral de administração (TGA) podiam ser aplicados na escola, apesar da especificidade dessa organização. Para o educador, a administração escolar podia ser entendida a partir da distinção entre os termos "direção" e "administração":

> [...] uma cousa é ser diretor, outra é ser administrador. Direção é função do mais alto nível que, como a própria denominação indica, envolve linha superior e geral de conduta, inclusive capacidade de liderança para escolha de filosofia e política de ação. Administração é instrumento que o diretor pode utilizar pessoalmente, ou encarregar alguém de fazê-lo sob sua responsabilidade. Por outras palavras: direção é um todo superior mais amplo do qual a administração é parte, aliás relativamente modesta. Pode-se delegar função administrativa; função diretiva, parece-nos, não se pode, ou pelo menos, não se deve delegar (QUERINO RIBEIRO, 1952, p. 22).

Opostamente a Anísio Teixeira, Querino Ribeiro entendia que o trabalho da administração escolar não deveria ser exclusividade dos educadores pois, por se tratar de uma atividade técnica, poderia ser aprendida em cursos de formação por profissionais de qualquer especialidade.

Os princípios da administração científica, conforme Querino Ribeiro, podiam ser empregados na administração da escola, pois seus fundamentos eram os mesmos, ou seja, **racionalização do trabalho**, isto é, a busca do menor esforço para se atingir um determinado fim (educação para todos); **divisão do trabalho**, caracterizada pela repartição funcional das tarefas (departamentalização) e dificuldades de organização crescente devido ao aumento da complexidade das **grandes empresas** (sistemas nacionais de ensino) (QUERINO RIBEIRO, 1968, p. 28 – 30).

Assim, a administração buscava a realização de quatro objetivos: 1) **unidade da ação** (metas claras); 2) **economia da ação** (rendimento pleno e mínimo dispêndio de trabalho) e, finalmente, 3) **prosperidade do empreendimento** (inovação constante em busca de melhoria). Com esses fundamentos e objetivos claros, a Administração Escolar poderia desenvolver as atividades específicas da escola, segundo Querino Ribeiro.

Manuel Bergström Lourenço Filho, educador e advogado, foi Diretor de Instrução Pública (Ceará, 1922 e São Paulo 1931-1932), participou ativamente no movimento que resultou no Manifesto dos Pioneiros, foi chefe de gabinete de Francisco Campos no Distrito Federal (1932) e organizou o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), do qual foi diretor (1938 – 1946).

No campo teórico da Administração Escolar publicou o livro “Organização e Administração Escolar: curso básico”, em 1963, fundamentando suas bases nas Teorias Gerais da Administração Clássica, Burocrática ou Estruturalista e das Relações Humanas. Para Lourenço Filho o estudo da teoria era fundamental para o desenvolvimento de uma área de investigação, pois

> Dá-se o nome de *teoria* a uma série ordenada de generalizações, que procure explicar fatos e situações entre si relacionados. Por definição, a teoria é uma construção abstrata, que fornece um modelo simplificado da realidade a que se reporte. Essa é a razão por que dois nomes, teoria e modelo, são frequentemente usados como sinônimos. Ainda que tenham apresentação abstrata, as teorias desempenham incontestável *função prática*. Permitem uma visão de síntese, que leva a compreender relações de dependência entre os fatos que nos inserem em situações concretas (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 65).

Com isso, a organização da escola podia ser entendida a partir das teorias sociais e econômicas. A Teoria Geral da Administração, conforme Lourenço Filho, poderia ser aplicada em qualquer empreendimento, inclusive a escola, que oferecia à sociedade um serviço e, por isso, estaria mais relacionada às atividades-meios das organizações.

Para a coordenação da educação com eficiência sugeriu a *departamentalização* (modelo que persiste até os dias de hoje na organização das universidades públicas do Brasil) e a aplicação do modelo administrativo baseado nas ações de: "[...] **planejar, organizar, formar pessoal, dirigir, coordenar, relatar resultados parciais** e **conferir resultados gerais**" (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 66, grifos nossos).

Da Teoria das Relações Humanas, Lourenço Filho chamou atenção para "certas distorções do treinamento em serviço, das técnicas de controle e das relações de poder, isto é, do exercício da autoridade, consideradas as posições formais dos administradores e as condições naturais de liderança [...]" (LOURENÇO FILHO, op. cit., p. 66). Desse modo, o autor concluiu que para compreender a teoria da administração escolar seria necessário examinar a ação dos administradores, ou seja, dos diretores escolares.

Assim, Lourenço Filho elaborou o pensamento sobre a função social da escola: "[...] As escolas existem para produzir serviços de desenvolvimento e ajustamento social. Desde a unidade básica, a classe de ensino, os serviços escolares se fundam em relações humanas" (LOURENÇO FILHO, op. cit., p. 87). Para isso, os diretores de escolas deveriam estar atentos ao próprio comportamento, pois ele organizaria as relações de poder na escola. As tarefas do administrador escolar caracterizar-se-iam pelas ações de: planejar e programar; dirigir e coordenar; comunicar e inspecionar; controlar e pesquisar. Lourenço Filho conclui sua obra, então, defendendo: "quando todas essas funções se propagarem num grande número de escolas, de diferentes tipos, para que atendam aos diferentes aspectos da vida social, cria-se um sistema escolar consistente" (p. 87).

Um importante acontecimento para a gestão da educação, ocorrido também nessa fase, foi o I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, em fevereiro de 1961, na

Universidade de São Paulo, organizado por Querino Ribeiro, Anísio Teixeira, Antônio Pithon Pinto, Paulo de Almeida Campos e Carlos Corrêa Mascaro. Esse simpósio delimitou o campo de investigação da administração escolar da seguinte maneira:

> A administração escolar supõe uma filosofia e uma política diretoras pré-estabelecidas; consiste no complexo de processos criadores de condições adequadas às atividades dos grupos que operam na escola em divisão de trabalho; visa à unidade e economia da ação, bem como o progresso do empreendimento. O complexo de processos engloba atividades específicas – **planejamento**, **organização**, assistência à execução (**gerência**), **avaliação** dos resultados (medidas), prestação de contas (**relatório**) – e se aplica a todos os setores da empresa – pessoal, material, serviços e financiamento (ANPAE, 1961 apud SANDER, 2007, p. 35, grifos nossos).

Percebe-se, dessa maneira, a influência das Teorias Clássica e Burocrática no pensamento dos educadores da época. O resultado desse simpósio, que trouxe muitas contribuições ao pensamento da gestão educacional até os dias de hoje, foi a fundação da Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (ANPAE).

Quanto à organização do atendimento das crianças menores de seis anos em instituições coletivas, nessa fase, uma nova modalidade de instituição infantil, que ficou conhecida como jardim de infância (*Kindergarten*), foi criada por Froebel[6] (28 de julho de 1840) na Alemanha. Conforme Kishimoto (1988), esse novo tipo de estabelecimento tinha um caráter eminentemente educativo, que podia ser compreendido através da escolha do nome dessa instituição:

> [...] Ao escolher esse nome para sua escola, Froebel serviu-se de uma metáfora do crescimento da planta. Assim, atribuiu-se à jardineira, a professora de educação infantil, e aos esforços conjuntos da escola e família, a tarefa de propiciar o desenvolvimento intelectual, emocional, físico, social e moral da criança, principalmente pelo uso de jogos, à semelhança de um jardineiro que cuida carinhosamente de suas plantas (KISHIMOTO, 1988, p. 58).

Os jardins de infância europeus eram destinados às crianças com idades de três a sete anos, das famílias mais ricas, no Brasil, a iniciativa privada foi responsável pela instalação dos primeiros estabelecimentos deste tipo. A primeira unidade foi criada em 1875 por Menezes Vieira, no Rio de Janeiro, e, dois anos mais tarde, em São Paulo, o Colégio Mackenzie, escola particular destinada à elite oligárquica do país, inaugurou seu

[6] Friedrich Wilhelm August Fröbel (1782 —1852) foi um pedagogo (escola de Pestalozzi) alemão, que defendia um ensino sem obrigações, pois o aprendizado dependeria dos interesses de cada criança e se faria por meio da prática.

*Kindergarten*. Ambos os estabelecimentos utilizavam a pedagogia froebeliana (KISHIMOTO, op. cit.).

Quanto às instituições destinadas às crianças abandonadas e pobres, um movimento de reformulação começou a se formar na França. Em 1848, a inspetora francesa Paper-Carpantier lutou pela substituição do nome dos asilos infantis, destinados a órfãos e crianças carentes, para "escola maternal". Apesar da promulgação do decreto, a tradição prevaleceu e estes estabelecimentos continuaram a ser conhecidos como "asilos", mas suas práticas já eram bem diferentes. No Brasil, Kishimoto (1988) descreveu a prática pedagógica nesses asilos, do início do século XX:

> [...] Longos exercícios de leitura coletiva, em sucessão monótona, ensurdecedora e ininteligível de letras, sílabas e palavras. Enfim, a "ladainha" presente também no cotidiano escolar de crianças brasileiras do período imperial. Por essa razão, ela transformou-se em escola infantil alfabetizadora, rígida, que desconsiderou as necessidades das crianças (KISHIMOTO, 1988, p. 59).

Os legisladores desse período associavam os asilos infantis às instituições de caridades, mas um pequeno grupo de parlamentares como Rui Barbosa, Souza Bandeira, Joaquim Teixeira de Macedo e Maria Guilhermina Loureiro de Andrade defenderam uma reforma na instrução primária em que esses estabelecimentos seriam a "[...] fórmula definitiva de educação preliminar à escola" (REFORMA DO ENSINO PRIMÁRIO, 1883 apud KISHIMOTO, 1990, p. 58). Tal situação demonstrou indícios de uma preocupação com o caráter educativo dessas instituições, já nessa época.

Ainda nesse período, o Movimento Higienista, formado por intelectuais que intencionavam melhorar as condições de saúde coletiva da população, fortaleceu-se e promoveu uma verdadeira revolução nos métodos de trabalho dos estabelecimentos que atendiam essa infância pobre. Comportamentos de assepsia para prevenir doenças, o surgimento da medicina pediátrica, da puericultura e a descoberta de Pasteur foram algumas das mudanças (KUHLMANN JÚNIOR, 2001).

Nesse cenário, houve o fortalecimento do pensamento relativo ao cuidado com a saúde e a educação dos pequenos, a partir de uma crescente valorização da instituição familiar e da relação mãe–bebê, entendida, a partir de então, como um fator importante para o desenvolvimento saudável da criança. Marcílio (1998) complementou,

> Nessas novas condições, o fenômeno do abandono de bebês, pouco a pouco, foi deixado de ser tolerado, de ser aceito como mal menor. Se a criança é o futuro da

> nação, é preciso que ela cresça sadia, feliz, bem-educada, dentro de um lar [...]. Instituíam-se creches e asilos diversos, onde a mãe é conhecida e identificada. E o melhor: criam-se políticas públicas de assistência às mães pobres e trabalhadoras, por meio de auxílios pecuniários e temporários às famílias, para que deixem de abandonar os filhos [...] (MARCÍLIO, 1998, p. 307).

Kuhlmann Júnior (2000) também constatou a ênfase do papel materno na educação dos bebês e justificou esse fenômeno em virtude dos altos índices de doenças e mortalidade da infância institucionalizada. Apenas no final do século XIX as descobertas da microbiologia tornaram possível a amamentação artificial. Assim, concluiu

> que a creche encontra condições mais efetivas para se difundir interna e internacionalmente, chegando também ao Brasil. Primeiramente, como idéia, ainda no período do Império, no jornal do médico Carlos Costa, A Mãi de Familia, e também referida no processo de criação da Associação Protetora da Infância Desamparada (KUHLMANN JÚNIOR, 2000, p. 7-8).

Rizzini (1997) analisou as concepções de infância presentes no Brasil na passagem do regime monárquico ao republicano (período de 1870 até 1930) e demonstrou o nascimento de um novo sentimento em relação à infância, o de que a criança constituir-se-ia na "chave do futuro" da nação:

> A infância é aqui entendida de forma abstrata e específica como uma fase da vida sobre a qual se incute o bem ou o mal. Era o caso do Brasil, visto em sua infância, com sua nacionalidade em formação, e seu povo-criança, ainda por fazer... Como um pai que se vê diante da tarefa de criar os filhos, a elite, do alto de seu inabalável Pátrio Poder, estabelecia as normas, ditava as regras e prometia sanear, civilizar, moralizar o país (RIZZINI, 1997, p. 252-253).

Nesse contexto, os grupos hegemônicos que detinham o poder estatal, compreendiam que a criança originária dos segmentos pobres da população era um problema social, que se não fosse educada, constituiria o "embrião da criminalidade" e a construção de uma sociedade pacífica seria impossível ao futuro do país (RIZZINI, Ibid.).

Dessa maneira, as instituições de atendimento às crianças necessitadas, segundo Kuhlmann Júnior (2001), foram influenciadas por ideias médico-higienistas, jurídico-policiais e religiosas. Os intelectuais médico-higienistas associavam a assistência à infância à preocupação com a mortalidade infantil. As influências jurídico-policiais vieram com a inquietação do abandono moral de crianças que ficavam nas ruas, pois no futuro elas poderiam tornar-se marginais. Por último, a tendência religiosa trazia a Igreja Católica como sendo "[...] a única instituição capaz de salvar a ordem social e fazer a felicidade dos povos" através de um trabalho caritativo (p. 95).

Mais tarde, Kishimoto (1988) mostrou que os imigrantes recém-chegados ao país colaboraram, também, para o fortalecimento da ideia de reformulação da organização dos asilos infantis:

> [...] os imigrantes contribuíram com algumas escolas infantis, de tendência froebeliana, no início da República. Provenientes de vários países mais desenvolvidos que já haviam incorporado até o jardim de infância em seu sistema de ensino, os imigrantes ressentiam-se do baixo nível de educação no Brasil. A valorização da educação de seus filhos levou-os a organizar diversos tipos de escolas. Entre elas estava o jardim de infância. Têm-se notícias, por exemplo, de estabelecimentos como a Escola Alessandro Manzoni (1900) e o Collegio Convitto Dio e Patria (1898) que ofereciam o jardim froebeliano, em língua italiana, para os rebentos dos imigrantes (KISHIMOTO, 1988, p. 58).

As primeiras escolas maternais destinadas ao atendimento dos filhos de operários foram criadas em 1902, pela espírita Anália Franco. Fundamentadas no modelo francês, essas escolas adotaram uma pedagogia baseada na alfabetização a partir de exercícios de memorização.

Carneiro Leão defendeu, nessa época, que as escolas maternais eram instituições que contribuíam para a modernização do país. Em um relato afirmou: “quem não conhece os serviços prestados pelas escolas maternais [...] Uma multiplicidade de tipos de escolas com os melhores métodos e os mais orientados cuidados pela infância, difundem-se definitivamente nos povos superiores” (CARNEIRO LEÃO, 1917 apud KISHIMOTO, 1988, p. 59).

Na década de 1920, o empobrecimento da classe operária, “as péssimas condições de vida e de trabalho do industriário com jornadas diárias de quinze horas, a utilização maciça de menores e mulheres em trabalhos industriais, [...] transformam a vida do operário [...] que se refletem no abandono das crianças e na má produtividade” (KISHIMOTO, 1990, p. 60). Essa transformação conduziu os legisladores, em nome do crescimento da industrialização do país, a instalar em empresas e indústrias, creches e escolas maternais com a participação do governo. O idealizador desse convênio, Sampaio Dória, Diretor da Instrução Pública de São Paulo, na época concebia a creche como um “‘mal necessário’, fruto do desajustamento moral e econômico, oriundo da urbanização e industrialização [...]” (KISHIMOTO, 1990, p. 61). Novamente, a escola maternal teve reforçado seu caráter moralizador (KISHIMOTO, 1990; KUHLMANN JÚNIOR, 2000).

Logo, essa ideologia do progresso, foi amparada pelos dispositivos legais da década de 1920. O decreto 3.708, de 30 de abril de 1924, definiu que as escolas maternais seriam destinadas aos filhos de operários e deveriam iniciar física, intelectual e moralmente essas crianças e, além disso, servir como intermediários entre a família e a escola primária (KISHIMOTO, 1988).

Kuhlmann Júnior (2000) mostrou que, a partir desse momento, houve um deslocamento da influência europeia para a norte-americana quanto aos ideários de atenção à criança pequena. Um marco desse fenômeno foi a "[...] criação do Dia da Criança, no 3º Congresso Americano da Criança, realizado no Rio de Janeiro em 1922, juntamente com o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância [...]" (KUHLMANN JÚNIOR, 2000, p. 8). Desse modo, associou-se a ideia da descoberta de um "Novo Mundo", cuja infância seria educada de acordo com o espírito americano (KUHLMANN JÚNIOR, 2000).

As primeiras tentativas de expansão do número de estabelecimentos, de caráter educacional, para atender as crianças de três a sete anos foram promovidas por escolanovistas como Lourenço Filho, Fernando de Azevedo e Almeida Júnior, que buscaram instalar classes de jardins de infância anexas a grupos escolares, mas fracassaram, pois ações políticas promoveram a instalação de classes do ensino primário nessas salas (KISHIMOTO, 1990, p. 62).

Kishimoto (1990) afirmou, que embora pouco expressiva[7], a expansão das instituições públicas de educação infantil ocorreu aliada à força do movimento da Escola Nova. "Ao propagarem a metodologia de expoentes do movimento como Montessori, Decroly, Dewey, Kilpatrick e outros, os jardins de infância e as escolas maternais recebem aplausos do escolanovismo brasileiro" (p. 62).

O Manifesto dos Pioneiros (1932) sugeriu a criação de espaços de brincadeiras e de valorização cultural das classes populares em praças públicas para as crianças pré-escolares. De 1935 até 1938, o município de São Paulo, na gestão de Mário de Andrade no Departamento de Cultura, criou espaços não escolares de valorização da cultura infantil em praças da cidade. Através de brincadeiras eram discutidos o folclore nacional e o modo de

[7] Em 1941, em São Paulo apenas 37 jardins de infância eram mantidos pelo Estado, enquanto 277 pertenciam à rede privada. (KISHIMOTO, 1990, p. 62).

vida da sociedade e, além disso, eram oferecidas atividades físicas e assistência médica e alimentar (KISHIMOTO, 1990; FARIA, 1999).

Fernando de Azevedo foi Diretor Geral de Instrução Pública no Rio de Janeiro (1926 – 1930) e no estado de São Paulo (1933), onde promoveu reformas substanciais na educação que propiciaram a expansão dos jardins de infância, que a partir de então passaram a ser anexos em escolas normais e grupos escolares. Com esse aumento no número de estabelecimentos, novos problemas emergiram na organização dessa educação. Kishimoto (1990) caracterizou essas principais dificuldades:

> [...] A inexistência de organismos estaduais para fiscalizar as quinhentas classes recém-criadas exigiu que a secretaria de Educação instituísse um precário Serviço de Educação Pré-primário. Não dispondo de infraestrutura administrativa, com poucos técnicos emprestados de outros setores, sem instalações e desprovido de verba própria, o setor defronta-se com problemas diversos, como a falta de professores especializados, ausência de recursos materiais e generalizado descrédito em relação à importância da educação pré-escolar. Essa situação redunda na sistemática rejeição das classes de jardins de infância, denominadas, na época , sintomaticamente, "classes de decepção infantil" e estimulando a prática de desativação das unidades infantis (KISHIMOTO, 1990, p. 63).

Com isso, pode-se observar que essa fase foi marcada pela organização da educação pública e expansão das instituições coletivas de educação infantil. O pensamento em gestão escolar começou a ser sistematizado pelos educadores brasileiros, que também tiveram importante participação no processo de valorização e expansão das instituições de educação infantil, principalmente as pré-escolas. Pelas mãos dos escolanovistas tornou-se possível o primeiro encontro da gestão escolar com o pensamento em educação infantil no país.

## 1.3 A gestão sistêmica e os primeiros estudos sobre o desenvolvimento infantil dos pesquisadores da educação no Brasil

Desde o começo da Segunda Guerra Mundial, os pensadores da educação pública no Brasil passaram a receber crescente influência internacional, que criticava os princípios e práticas da escola clássica de administração bem como resgatou a dimensão humana na gestão institucional. De acordo com Sander (2007), esse movimento foi incentivado por psicólogos sociais como Follet, Mayo, Dickson, Simon e Barnard que mostraram a centralidade das relações humanas para o pensamento em gestão.

O texto clássico que caracterizou esse pensamento no Brasil foi "O papel do diretor na administração escolar", escrito por Myrtes Alonso[8], em 1976. A fundamentação teórica dessa obra encontrou-se nas abordagens Comportamental, Sistêmica e do Desenvolvimento Organizacional. Desse modo, "[...] o objetivo principal da administração escolar passa a ser interpretado como sendo o de assegurar o equilíbrio interno e externo da organização escolar, mantendo, para tanto, estreita relação com o meio ambiente" (ALONSO, 1978, p. 171). Cabia à administração escolar preparar as condições, estimular e organizar as mudanças, ou seja, não bastava apenas executar as determinações legais prescritas pelo governo estatal. Assim, a participação do diretor na formulação das políticas exigia o conhecimento dos problemas educacionais da sociedade e das limitações da estrutura do sistema de ensino, agora entendido como sistema aberto, o que requeria dele "disposição para a mudança" (ALONSO, 1978, p. 135).

Alonso (Ibid.) considerava a administração escolar um ramo da TGA, por isso, seus conceitos poderiam ser aplicáveis na escola. Por outro lado, devido à especificidade de seu trabalho, composto por elementos abstratos, de difícil mensuração, essa abordagem tinha dificuldade para penetrar nesse contexto. Para a pesquisadora, toda escola era composta por uma **estrutura formal**, representada pelas determinações legais relativas à sua função social e uma **estrutura informal**, que se manifestava nas relações entre os participantes dessa organização. Assim, o papel do diretor era "[...] como líder do corpo docente, estabelecer a tônica predominante no processo educacional global, transmitindo o seu entusiasmo e o interesse pelo progresso do ensino, estimulando o trabalho de equipes e assegurando as condições básicas para um desempenho efetivo das funções essenciais [...]" (ALONSO, 1978, p. 151).

Com tudo isso, a administração escolar era compreendida como um instrumento que deveria conduzir à realização dos objetivos sociais da escola na sociedade. Assim, deveria levar em conta que:

[8] Myrtes Alonso graduou-se em Pedagogia pela Universidade de São Paulo (1953), realizou o mestrado em Educação pela *George Peabody College for Teachers* (1964), nos Estados Unidos, e doutorado em Psicologia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1974), onde, atualmente, é professora da pós-graduação. Desenvolve pesquisa na área de formação de professores e gestores com o uso de tecnologias da informação e comunicação. Faz parte, também, da comissão de especialistas do Conselho Estadual de Educação de São Paulo (PLATAFORMA LATTES, 2010).

- As funções da administração escolar variam de um sistema escolar para outro;
- Para cada sistema escolar é preciso estabelecer um conjunto de objetivos antes de estabelecer as suas funções. Em todos os casos, tais funções incluirão sempre:

1. Planejamento e coordenação de programas de relações públicas;
2. Manutenção de regimentos do pessoal escolar;
3. Coordenação de atividades e recursos didáticos para a aprendizagem;
4. Supervisão do pessoal profissional;
5. Aquisição de suprimento e equipamento necessário (ALONSO, 1976, p. 131).

Posteriormente, com a reabertura política do país na década de 1980 ocorreram, de acordo com Arf (2007), as críticas sobre essa abordagem que, ao se destacar como a gestão escolar fora compreendida somente como instrumento, uma técnica, fato que teria gerado a desvinculação dos determinantes políticos, econômicos e sociais da prática da administração escolar.

Também nessa fase do pensamento em gestão da educação, Sander (2007) destacou o significado da reunião dos Ministros da Educação do continente Americano em Santiago, em 1962, patrocinada pela Unesco, Organização dos Estados Americanos (OEA) e pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que consagrou "[...] o papel da educação como fator de desenvolvimento econômico, como instrumento de progresso técnico e como meio de seleção e ascensão social" (p. 46). Na prática, a partir de então, a educação passou a ser compreendida por esses países como instrumento para a efetivação do crescimento econômico.

As características relativas ao aumento da influência internacional e à valorização das relações humanas também foram observadas no pensamento em educação infantil, nesse período.

Na década de 1940, educadores como Anísio Teixeira defenderam a necessidade de se investigar o desenvolvimento psicológico da criança brasileira para pensar o atendimento à criança pequena em instituições coletivas. Em São Paulo, a organização "Cruzada da Pró-Infância", juntamente com o Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, organizou classes de jardim de infância com o objetivo de estudar o desenvolvimento infantil. Em Minas Gerais, o convênio MEC-USAID promoveu a implementação de programas infantis com ênfase no desenvolvimento infantil. Com a inexistência de órgãos oficiais responsáveis pela orientação da educação infantil, houve a penetração da Organização Mundial de Educação Pré-escolar (OMEP) que manteve a discussão sobre a expansão, mesmo que precária, desse nível da educação (KISHIMOTO, 1990, p. 63).

Simultaneamente, o pensamento em educação infantil ainda estava muito relacionado ao Movimento Higienista. Kuhlmann Júnior (2000) mostrou como o governo federal criou órgãos para supervisionar a educação de modo a refletir essa concepção contraditória entre caridade e educação:

> No nível federal, a Inspetoria de Higiene Infantil, criada em dezembro de 1923, é substituída em 1934 pela Diretoria de Proteção à Maternidade e à Infância, criada na Conferência Nacional de Proteção à Infância, em 1933. Em 1937, o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública passa a se chamar Ministério da Educação e Saúde, e aquela Diretoria muda também o nome para Divisão de Amparo à Maternidade e à Infância. Em 1940, cria-se o Departamento Nacional da Criança (DNCr), em todas essas fases dirigido por Olinto de Oliveira, médico que havia participado do congresso de 1922. Entre outras atividades o DNCr encarregou-se de estabelecer normas para o funcionamento das creches, promovendo a publicação de livros e artigos (KUHLMANN JÚNIOR, 2000, p. 8).

Aos poucos, essas mudanças promoveram alterações na nomenclatura, relacionada a esse nível da educação, e se "deixa de considerar a escola maternal como se fosse aquela dos pobres, em oposição ao jardim de infância, passando a defini-la como a instituição que atenderia a faixa etária dos 2 aos 4 anos, enquanto o jardim seria para a de 5 a 6 anos" (KUHLMANN JÚNIOR, 2000, p. 9).

Kuhlmann Júnior (2000) explicou, além disso, que o pensamento sobre a educação infantil, na década de 1950, foi representado pela obra de Heloísa Marinho[9] publicada em 1952, "Vida e educação no jardim de infância". Fundamentada em Dewey, a autora elaborou o planejamento da expansão da educação infantil no estado do Rio de Janeiro. Nesse documento propôs que a ampliação da pré-escola priorizasse as crianças mais pobres, filhas de mães trabalhadoras, moradoras perto de parques industriais ou favelas. Para ela, "as instituições pré-escolares não podem nem devem substituir o lar, [...] sendo preferível educar a criança em casa, do que enviá-la a um jardim superlotado" (MARINHO, 1952 apud KUHLMANN JÚNIOR, 2000, p. 10). Essa declaração tornava claro o crescimento da demanda por educação infantil e a ineficiência do Estado em garantir esse atendimento.

[9] Heloísa Marinho (1903 – 1994) foi uma educadora brasileira, com formação em filosofia e psicologia pela Universidade de Chicago, que lecionou no Instituto de Educação do Rio de Janeiro, como assistente de Lourenço Filho. Em 1942 tornou-se catedrática em Psicologia Educacional na Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Em 1952 foi escolhida pelo Departamento de Educação Primária da Secretaria Geral de Educação e Cultura da prefeitura do Distrito Federal para elaborar um guia para a educação pré-primária (LEITE FILHO, 2000).

A proposta pedagógica defendida por Heloísa Marinho priorizou o desenvolvimento natural da criança, portanto, a orientação educativa não deveria tolher a criatividade e o desenvolvimento intelectual da infância. Para isso, sugeria atividades como "[...] excursões, vivências com alimentos, confecção de biscoito para lanche, observação de insetos, coleções de folhas, experiências com água, ar, luz, entre outras" (KUHLMANN JÚNIOR, 2000, p. 15), que deveriam ser organizadas em conjunto entre a professora e a turma.

Nos berçários, que atendiam crianças de zero até dezoito meses, passou-se a valorizar o envolvimento afetivo entre "pajem"[10] e bebê e as atividades propostas constituíam-se em estimulação para se alcançar comportamentos previstos em escalas padrão (KUHLMANN JÚNIOR, 2000).

Outra concepção que também ganhou força nesse período foi a da carência cultural descrita por Patto (1997). Esse pensamento defendia que os jardins de infância deveriam oferecer uma educação compensatória às crianças pobres, visto que o ambiente no qual viviam não as estimulava adequadamente, provocando seu fracasso no ensino primário.

Após a Segunda Guerra Mundial, o movimento internacional em defesa da infância, iniciado em 1924 com a publicação da Primeira Carta de Direitos Universais da Criança pela Liga das Nações Unidas, ampliou-se e deu origem à Declaração Universal dos Direitos da Criança[11], que foi aprovada por unanimidade na assembleia geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Assim, o Brasil assumiu internacionalmente o compromisso com a integração social de suas crianças de modo a reconhecê-las como sujeitos de direito. O Unicef, organismo internacional responsável pela fiscalização quanto ao cumprimento desses princípios, tornou esse compromisso critério para aprovação de empréstimos internacionais, o que abriu as portas do país para a influência internacional direta na organização da educação infantil, a partir desse período. Nogueira (1999 apud ROSEMBERG, 2002) comprovou essas influências através das dotações financeiras recebidas pelo Brasil na década de 1960:

[10] Pajem era o nome atribuído à profissão das pessoas que cuidavam e educavam as crianças de zero a dezoito meses, em meados do século XX.

[11] A Declaração Universal dos Direitos da Criança defende os princípios de igualdade, proteção, nacionalidade, alimentação, moradia, assistência médica, amor e compreensão, convivência em família, educação e lazer gratuitos, proteção contra o abandono e a exploração no trabalho e o direito da criança crescer dentro de um espírito de solidariedade, amizade, compreensão e justiça.

> No rol de sete instituições, a Unesco foi responsável por 1%, o Unicef por 1,6% e a Usaid por 73% das dotações recebidas pelo Brasil naquele período. Além de reduzidas, as dotações efetuadas pela Unesco entre 1960-1965 destinaram-se, em sua totalidade, ao Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, tendo sido empregadas para a vinda de *experts*, orientação de técnicos e profissionais e para a realização de pesquisas. Isto é, as dotações destinaram-se à circulação de idéias (NOGUEIRA, 1999 apud ROSEMBERG, 2002, p. 31).

Rosemberg (2002) chamou a atenção para a preocupação dessas instituições com a difusão de ideias sobre a importância de se organizar estabelecimentos de atendimento infantil para conter a pobreza, através de programas de baixo custo. Kuhlmann Júnior (2000, p. 10) também constatou esse fenômeno ao analisar o Plano de Assistência ao Pré-Escolar, publicado em 1967 pelo Departamento Nacional da Criança (DNCr), que indicava as igrejas de diferentes denominações para a implantação de Centros de Recreação que atenderiam crianças de 2 a 6 anos, em caráter de emergência. "[...] A elaboração do plano segue as prescrições do Unicef e parece ter sido feita apenas para cumprir exigências relacionadas a empréstimos internacionais" (KUHLMANN JÚNIOR, 2000, p. 10).

Constatou-se, dessa maneira, que em meados da década de 1960 a educação infantil no Brasil passou a integrar as políticas para o desenvolvimento econômico, elaboradas a partir de imposições das organizações internacionais aos países subdesenvolvidos, que solicitaram financiamento internacional. Rosemberg (2002) sintetizou as principais características do modelo internacional proposto ao país, da seguinte maneira:

> - a expansão da educação infantil constitui uma via para combater a pobreza (especialmente desnutrição) no mundo subdesenvolvido e melhorar o desempenho do ensino fundamental, portanto, sua cobertura deve crescer;
> - os países pobres não dispõem de recursos públicos para expandir, simultaneamente, o ensino fundamental (prioridade número um) e a educação infantil;
> - a forma de expandir a educação infantil nos países subdesenvolvidos é por meio de modelos que minimizem investimentos públicos, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental;
> - para reduzir os investimentos públicos, os programas devem se apoiar nos recursos da comunidade, criando programas denominados "não formais", "alternativos", "não institucionais", isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na "comunidade", mesmo quando não tenham sido concebidos ou preparados para essa faixa etária e para seus objetivos (ROSEMBERG, 2002, p. 34).

O resultado desse modelo para a educação infantil significou, na prática, uma expansão rápida desse atendimento através da contratação de professores leigos que, na maioria das vezes, não tinham sequer o 2º grau (ensino médio) completo, salários reduzidos, espaços precários (improvisados), escassez de brinquedos e livros, uso quase que

exclusivamente de papel, tinta e sucata. Para Rosemberg (2002) “a educação infantil para os países subdesenvolvidos tornou-se a rainha da sucata” (p. 35). Constituindo-se em ambientes educacionais inadequados para a vivência das experiências infantis.

A produção científica sobre a educação de crianças pequenas menores de seis anos em instituições coletivas começou a crescer no Brasil somente na década de 1970, com um grupo de pesquisadores liderados pela psicóloga Ana Maria Poppovic, que tinha a preocupação de investigar o desenvolvimento infantil e suas relações com a alfabetização no início da escolarização (CAMPOS e HADDAD, 1992).

Desse modo, as instituições pré-escolares foram as mais investigadas e os conhecimentos científicos produzidos perpassaram os movimentos em defesa dos programas de educação compensatória. Dois pressupostos teóricos embasaram esse pensamento:

> - As influências ambientais exercem papel relevante e determinador no desenvolvimento intelectual do indivíduo;
> - Os primeiros anos de vida constituem-se na etapa mais importante desse desenvolvimento (CAMPOS; HADDAD, 1992, p. 14).

Esses fundamentos sobre a importância do ambiente para o desenvolvimento cognitivo da criança, posteriormente, motivaram as investigações de Maria Clotilde Rossetti-Ferreira que demonstrou como a relação mãe-bebê, nos primeiros anos de vida, era importante para o desenvolvimento emocional e intelectual da criança. O baixo nível socioeconômico que pressionou a mulher das camadas populares a trabalhar fora do lar, exigiu que fossem encontrados adultos substitutos para cuidar dessa criança para, dessa maneira, minimizar os prejuízos causados pela separação da mãe. “É por essa via que a creche entra em cena, como uma necessidade não desejada que é preciso ser aperfeiçoada, através de um modelo de intervenção interativo, chamado de “substituto materno”” (CAMPOS; HADDAD, 1992, p. 14).

Também na década de 1970, um novo ideário, motivado pelo crescimento da urbanização, altas taxas de natalidade, aumento da pobreza dos operários e o despertar do pensamento feminista contemporâneo, encontrou terreno fértil no país e envolveu o atendimento das crianças pequenas. Rosemberg (2002) explicou que devido à Guerra Fria (1945 – 1991), a Doutrina de Segurança Nacional, durante a ditadura militar no país, considerava a pobreza como “bolsões de ressentimento”, pois essas pessoas eram mais

propensas à expansão do comunismo internacional. Para combater esse "perigo" era necessário envolver a comunidade na implementação das políticas sociais.

Essa concepção orientou a teoria e prática do Desenvolvimento de Comunidade, e foi empregada nas políticas públicas de combate à pobreza no país, desde o término da Segunda Guerra Mundial. Ammann (1982 apud ROSEMBERG, 2002, p. 36) justificou, com isso, o caráter preventivo desses programas em detrimento de uma política social que atendesse aos direitos dos cidadãos. Buscava-se, dessa forma, o equilíbrio e a harmonia para o progresso da nação. Rosemberg (2002) evidenciou como essa estratégia foi utilizada no discurso político da época, empregando os estudos de Ammann (1982) e Germano (1994):

> Em 1970, a Coordenação dos Programas de Desenvolvimento de Comunidade (CPDC) assim conceituava o DC: "instrumento de participação popular e um sistema de trabalho destinado a facilitar a conjunção dos recursos da população e do governo, e obter a maior rentabilidade destes" (CPDC apud AMMANN, 1982, p. 117). Em outras palavras, o DC e a participação comunitária constituíam, no período, estratégias propostas para integração social e nacional de pessoas ou regiões "desintegradas" do processo de desenvolvimento. Assim, os II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento, entre 1977 e 1985, emitiram apelos redistributivos e participativos como estratégias para o enfrentamento da crise de legitimidade do governo militar nesse período. "O Estado se apropria de boa parte do vocabulário crítico da sociedade civil, expropriando, assim, seu poder latente de contestação e de crítica ao Regime" (GERMANO, 1994 apud ROSEMBERG, 2002, p. 37).

Entre 1977 e 1985, dois grandes programas de massificação da educação infantil foram administrados pelo governo federal: o Projeto Casulo (1977), implantado pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Programa Nacional de Educação Pré-escolar (1981), organizado pelo Ministério da Educação. Esses programas objetivaram atender com baixo investimento financeiro a infância. Kuhlmann Júnior (2000) caracterizou esse atendimento como salas anexas nas escolas primárias, "[...] instituições que deixassem de lado critérios de qualidade "sofisticados" dos países desenvolvidos, "distantes da realidade brasileira". Tratava-se de evitar que os pobres morressem de fome, ou que vivessem em promiscuidade, assim como o seu ingresso na vida marginal [...]" (p. 11).

De acordo com Rosemberg (1999), tanto a LBA como o MEC adotaram modelos de educação infantil convergente, ou seja, promoveram a expansão de creches e pré-escolas com redução de investimentos governamentais e, assim, subordinaram a educação à assistência, através do caráter compensatório que creches e pré-escolas assumiram. O resultado dessas políticas foi o aumento espetacular de 991,8% nas matrículas em educação infantil, no período de 1970 a 1983. O crescimento ocorreu principalmente na pré-escola, e

houve um aumento significativo da entrada de educadores nessas instituições com formação menor do que o ensino médio.

O resultado da adoção desse modelo acarretou impactos nefastos à educação infantil, pois não significou a sua democratização, mas a "demografização", isto é, as crianças que tinham o atendimento mais precário, em geral, eram as mais pobres. Além disso, a infância que mais reprovava na pré-escola (com a justificativa de falta de maturidade para ingressar no ensino fundamental) era frequentemente a pobre, negra e residente no nordeste do país (ROSEMBERG, 1999).

A mesma pesquisadora complementou esse quadro argumentando que esses programas retardaram o processo de construção nacional de um modelo de educação infantil democrático, atento às necessidades da criança e sua cultura.

Com isso, observou-se que, nessa fase, os pensamentos em gestão escolar e educação infantil sofreram importantes influências internacionais e que, devido ao processo ditatorial instalado na política do país, os pesquisadores brasileiros focaram suas investigações no estudo dos instrumentos da gestão escolar e no desenvolvimento infantil afastando-se, assim, temporariamente das questões políticas.

## 1.4 A gestão democrática e a compreensão da criança como sujeito de direitos

Com a efervescência política e mobilização social do final da década de 1970, que exigiu a urgente democratização das instituições públicas no país; o pensamento em gestão da educação ensaiou, de acordo com Sander (2007), uma perspectiva sociocultural concebida "[...] a partir da intersecção de contribuições conceituais e analíticas das ciências sociais aplicadas, mais afinadas com a cultura brasileira e a própria idiossincrasia brasileira e latino-americana" (p. 49).

Desse modo, na década de 1980, a discussão teórica sobre a gestão da escola passou a contrapor o tecnicismo à especificidade da educação. Sander (2007) sintetizou as contribuições dos principais pesquisadores da área neste contexto:

> [...] Sander (1983; 1984; 1990) enuncia o confronto entre o paradigma positivista de administração do consenso e o paradigma interacionista de administração do conflito e seus esforços superadores de mediação dialógica. Arroyo (1983, p. 122-129) concebe o paradigma de administração da educação como processo político em oposição ao processo tecnológico. Wittmann (1983) propõe o paradigma de administração da educação como prática social transformadora para fazer frente ao autoritarismo burocrático. Frigotto (1984) dá forma ao paradigma do ato educativo como prática política e social que se opõe à concepção da educação como fator de produção econômica. Finalmente, Cury (1983; 1985) e Gadotti (1983, p. 38-45) defendem um paradigma de administração como processo democrático em oposição à administração burocrática (SANDER, 2007, p. 64).

A partir de então, a concepção democrática de gestão escolar tornou-se a mais defendida pelos pesquisadores da área. Maria de Fátima Costa Félix , em 1984, publicou a obra "Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?"[12] em que mostrou como a escola não tem uma função autônoma na sociedade, pois está inserida em um contexto econômico, político e social que a determina. No Brasil, "a administração escolar tem que ser compreendida no quadro das relações entre a estrutura econômica e a superestrutura jurídico-política e cultural como elemento de mediação entre as exigências do capital em relação à educação das diferentes classes sociais." (p. 93). Destarte, na perspectiva empresarial, que privilegia as racionalidades técnica e econômica, a gestão da escola tem servido aos interesses da classe hegemônica para a formação de mão de obra para o capitalismo e manutenção da desigualdade entre as classes sociais.

Nesse contexto de discussão, em 1986, Vitor H. Paro, em "Administração Escolar: introdução crítica", posicionou-se contra a aplicação da lógica empresarial no contexto escolar, pois o trabalho educativo tem uma especificidade que é contrária a essa lógica capitalista, assim "[...] o aluno é, não apenas o beneficiário dos serviços que ela [escola] presta, mas também participante de sua elaboração." (p. 126)[13]. Para o autor, é possível construir uma administração escolar para a transformação social levando-se em conta os seguintes pontos:

1. **A questão da especificidade da Administração Escolar.** Em oposição à administração de empresas que visa à dominação, a Administração Escolar

[12] A edição utilizada neste trabalho de "Administração Escolar: um problema educativo ou empresarial?", de Maria de Fátima Costa Félix, foi a publicada em 1989 (4. ed.).

[13] A edição utilizada neste trabalho de "Administração escolar: introdução crítica", de Vitor Henrique Paro, foi publicada em 1987 (2ª. ed.).

deve buscar a emancipação social, comprometendo-se com os interesses das camadas dominadas da população;

2. **Administração Escolar e racionalidade social.** Os responsáveis pela gestão da escola não podem aceitar incondicionalmente as determinações que são impostas à escola pela classe hegemônica, é necessário desvelar os verdadeiros propósitos de dominação por trás das políticas educacionais à comunidade escolar. "É através dessa apropriação do saber e desse desenvolvimento da consciência crítica que os membros da classe trabalhadora têm condições de entrar em contato e participar de uma nova concepção de mundo, revolucionária e articulada aos seus interesses de classe" (p. 155);
3. **A racionalidade interna da escola.** Para que a Administração Escolar efetivamente contribua à transformação social (racionalidade externa da escola) é preciso que no nível da práxis (racionalidade interna da escola) ocorra a "utilização racional de recursos para a realização de fins" (p. 156). Ou seja, as pessoas envolvidas na gestão da escola precisam conhecer a instituição, seus aspectos pedagógicos e, também, os métodos e técnicas relativos à atividade administrativa (competência técnica). Quanto mais aberta e participativa for a administração da escola, mais reflexiva será sua prática e, portanto, conduzirá à emancipação social;
4. **Administração e participação coletiva.** A vinculação orgânica entre teoria e prática é inerente à prática transformadora. Desse modo, para a gestão democrática da escola é necessário abandonar o modelo de concentração de autoridade em apenas uma pessoa, o diretor. "[...] Para que isso aconteça, é preciso que a coordenação do esforço humano coletivo seja função de grupos e não de indivíduos [...]" (p. 161). Assim, toda a comunidade escolar deve ter claro os princípios e métodos da nova administração para atender as demandas da classe trabalhadora. A gestão colegiada oferece mais vantagens para a administração participativa, pois com as decisões tomadas em grupo, a instituição escolar fica mais fortalecida interna e externamente.
5. **A Administração Escolar e a consideração das condições concretas.** Para promover a gestão democrática é necessário partir das condições concretas

> encontradas na escola. É preciso criar condições de participação, para isso, os educadores devem ter uma consciência crítica da realidade social e buscar como objetivo a transformação. Na prática isso envolve "desde o desenvolvimento de um clima amistoso e propício à prática de relações humanas cordiais e solidárias no interior da escola, até a luta pelos direitos humanos de toda ordem no nível da sociedade global, desde as reivindicações por aumento do salário de professores e funcionários e por melhoria de suas condições de trabalho na escola [...]" (p. 166).

Assim, na década de 1980, o pensamento em gestão escolar refletiu o movimento social de luta pela democratização do país, promovendo a politização da administração da escola na perspectiva da gestão democrática que foi, assim como o direito à educação infantil, promulgada na Carta Magna de 1988, como princípio para a administração das instituições escolares públicas brasileiras (CF, 1988, art. 206).

Um novo contexto marcou a administração pública na década de 1990. As crises econômica e estrutural do Estado brasileiro foram as justificativas para o lançamento do "Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado" (1995) pelo governo federal, que reformulou a administração das instituições públicas do país.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, publicado em 1995, foi elaborado pela Câmara da Reforma do Estado, presidida por Luiz Carlos Bresser Pereira[14], ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, e composta por Clovis Carvalho, ministro da Casa Civil, Paulo Paiva, ministro do Trabalho, Pedro Malan, ministro da Fazenda, José Serra, ministro do Planejamento e Orçamento e pelo Gen. Benedito Onofre Bezerra Leonel, ministro Chefe do Estado Maior das Forças Armadas.

Esse documento, como justificativa para suas propostas, responsabilizou a administração pública burocrática hierarquizada pela ineficiência do Estado brasileiro em

[14] Luiz Carlos Bresser Pereira nasceu em São Paulo em 1934, cursou a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, é mestre em administração de empresas pela *Michigan State University*, doutor e livre docente em economia pela Universidade de São Paulo, é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas. Foi diretor administrativo do grupo Pão de Açúcar (1965-1983), secretário do governo de São Paulo (1985-1987), ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (1995-1998) e presidente do CNPq (1999). Atualmente, é editor chefe da Revista de Economia Política e escreve semanalmente uma coluna para o jornal Folha de São Paulo. A maior parte de seus textos está disponível no site: www.bresserpereira.org.br.

atender as demandas da sociedade civil e, então, apresentou um novo modelo de administração pública:

> É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de "gerencial", baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna "cliente privilegiado" dos serviços prestados pelo Estado.
> É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a receber salários mais justos para todas as funções. Esta reorganização da máquina estatal tem sido adotada com êxito em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 7).

Nesse novo padrão da administração pública houve uma redefinição do papel do Estado, que deixou de ser o promotor do desenvolvimento econômico e social para assumir as funções de regulador, coordenador e avaliador da modernização no país. Isso significou a transferência para o setor privado das atividades do Estado que poderiam ser controladas pelo mercado e a responsabilização da sociedade civil pela oferta dos direitos, agora nomeados de "serviços sociais".

Para isso, o Plano de Reforma propôs a criação de um novo tipo de instituição pública, a não-estatal, caracterizada pelo hibridismo do pensamento político desse momento histórico. As instituições públicas não-estatais seriam aquelas geridas pela sociedade civil organizada e subsidiadas pelo Estado. Enquadravam-se nesse tipo de instituição "os serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica." (Ibid., p. 13). Assim, os objetivos que foram impostos a esses serviços então caracterizados como "não-exclusivos" ao Estado foram:

- Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de "publicização", transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.
- Lograr, assim, uma maior autonomia e uma consequente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços.
- Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.
- Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e

> que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.
> - Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor (Ibid., p. 46-7).

Observou-se, com tudo isso, a real intenção política de desresponsabilizar o Estado pela oferta dos direitos sociais promulgados na Constituição de 1988. O cidadão foi transformado em cliente que, se quisesse ter seus direitos assegurados, deveria exigi-los através da participação na gestão e no custeio da manutenção dos "serviços sociais". Além disso, o funcionário público tornou-se um profissional, o que significou, com a publicização, a perda da estabilidade funcional, a redução de salários e a precarização das condições de trabalho, através da intensificação das tarefas de controle, em condições materiais precárias e culpabilização pelo fracasso nos resultados da organização.

Uma característica importante da nova administração pública, proposta pelo Plano de Reforma do Estado, foi o emprego dos princípios da administração empresarial no setor público. Esse conceito foi definido no texto da Reforma da seguinte maneira:

> Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (Ibid., p. 16).

Nesse contexto, a reflexão sobre a gestão da escola pública caracterizou-se pelo embate entre o uso das lógicas democrática e empresarial, para a promoção do direito à educação no país. Duas obras destacaram-se, nesse período, por relatar a experiência de educadores à frente de secretarias da educação no país. Paulo Freire, em "A Educação na Cidade" (1991)[15], apresentou sua experiência como Secretário da Educação do município de São Paulo, de 1988 a 1990, na gestão de Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores (PT). E, também, Guiomar Namo de Mello, no livro "Cidadania e competitividade: desafios

[15] A edição utilizada neste trabalho de "A educação na cidade", de Paulo Freire, foi a publicada em 2006 (7. ed.).

educacionais do terceiro milênio" (1993)[16], que retratou o padrão de gestão que implantou como Secretária da Educação do município de São Paulo (1982 – 1985), como Deputada Estadual de São Paulo (1986 – 1990) e consultora do Banco Mundial na região nordeste do Brasil e no estado de Minas Gerais (1990-1991) (MACHADO, 2007).

Paulo Freire (Ibid.) mostrou que seu sonho era mudar a cara da escola e, para isso, seria preciso lutar contra o elitismo autoritário, através da gestão democrática. Desse modo, os objetivos da reorganização política e administrativa que propôs foram: garantir o acesso e permanência dos setores populares no sistema de ensino, democratizar o poder pedagógico, melhorar a qualidade da educação e eliminar o analfabetismo.

Na prática, Paulo Freire buscou investir na reforma dos prédios escolares, que estavam em péssimas condições quando assumiu, implantou os Conselhos Escolares, promoveu um aumento salarial para os professores de mais de 300%, investiu na formação continuada de professores, estimulou uma reforma curricular (interdisciplinaridade) com a participação popular, implementou os Projetos Políticos Pedagógicos com a participação de toda comunidade escolar (Sindicatos, Grêmios Estudantis, Associação de Pais e Mestres) e defendeu a avaliação formativa através da dialogicidade. Sua política administrativa priorizou os princípios da descentralização, autonomia da escola e participação da comunidade escolar. Sua perspectiva sobre o trabalho do educador era:

> Para o educador progressista coerente, o necessário ensino dos conteúdos estará sempre associado a uma "leitura crítica" da realidade. Ensina-se a pensar certo através do ensino dos conteúdos. Nem o ensino dos conteúdos em si, ou quase em si, como se o contexto escolar em que são tratados pudesse ser reduzido a um espaço neutro em que os conflitos sociais não se manifestassem, nem o exercício do "pensar certo" desligado do ensino dos conteúdos (FREIRE, 2006, p. 29).

Em uma perspectiva contrária a de Paulo Freire, Guiomar Namo de Mello defendeu que o padrão de gestão burocrático das escolas públicas não atendia mais as demandas da sociedade global, que exigia a formação de indivíduos cada vez mais competitivos para enfrentar os problemas da modernidade.

O novo padrão de gerenciamento da educação assumido pelo Brasil em compromisso assinado na Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), promovida pela CEPAL e Unesco, teve a finalidade de priorizar as Necessidades Básicas de Aprendizagem Sociais

[16] A edição utilizada neste trabalho de "Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio", de Guiomar Namo de Mello, foi a publicada em 1997 (6. ed.).

(NEBAS), isto é, oferecer através da escola instrumentos aos cidadãos para participarem do desenvolvimento social do país e, consequentemente, melhorar a qualidade de vida.

Para concretizar essa política, Mello (1997) propôs dez políticas educacionais para o país:

1. **Rever o padrão de financiamento e alocação de recursos.** Propôs uma reforma tributária que aumentasse o repasse de recursos para a educação e promovesse um sistema de colaboração entre os setores público e privado. Para que o investimento fosse efetivo, defendeu a construção de um sistema de informação sobre a educação mais confiável no país e o repasse de verbas mediante o cumprimento de metas pelas escolas;
2. **Rever o planejamento para expansão e ocupação da rede física.** Descentralizar a gestão da educação através da municipalização dos sistemas de ensino. Defendeu, ainda, a racionalização da ocupação dos espaços físicos na escola e a redistribuição dos funcionários. Apontou, além disso, para a necessidade de ampliar a jornada escolar nos anos iniciais para cinco horas;
3. **Qualificar a gestão escolar.** A definição de um Plano de Desenvolvimento da Escola direciona o pensamento e as ações em seu interior. Nesse sentido, "o fortalecimento da função do diretor ou diretora escolar, seu treinamento para exercer uma liderança democrática e responsável, sua autoconfiança e conhecimentos técnicos, vão constituir o melhor ponto de partida" (MELLO, 1997, p. 97). Além disso, consultorias para assistência técnica, promovidas por organizações não-governamentais, também poderiam trazer contribuições importantes;
4. **Instituir sistemas de avaliação externa da aprendizagem dos alunos.** Utilizar a avaliação interna e externa da escola para instrumentalizar as decisões de melhoria da educação no país;
5. **Estimular e criar modelos alternativos de formação dos professores.** A formação dos professores deveria ser constantemente avaliada para aperfeiçoar a qualidade da educação. Ao mesmo tempo, seria necessário investir em parcerias com universidades, cursos a distância e construção de centros de capacitação para os professores, para promover a formação em serviço;

6. **Capacitar os docentes em serviço.** Formar o professor para atender as demandas do Plano de Desenvolvimento da Escola. “[...] O novo enfoque teria em vista capacitar o professor não em quaisquer conteúdos, mas naqueles requeridos para participar efetivamente da formulação e execução do projeto pedagógico da escola, mantida a especificidade da área ou disciplina de ensino” (MELLO, 1997, p. 104).
7. **Levantar dificuldades e alternativas de solução para a questão salarial.** Alocar mais recursos para a educação e racionalizar o já existente. Para isso, era preciso repensar os contratos dos professores efetivos, que acarretavam em ônus pesado ao setor público. Desse modo, propôs que a remuneração dos professores deveria ser vinculada à aprendizagem efetiva dos alunos (meritocracia);
8. **Optar por uma política do livro didático.** Descentralizar a compra e distribuição do material didático e assegurar que os estudantes recebessem os livros em tempo hábil, capacitar as escolas para selecionar os melhores livros paradidáticos, ampliar a variedade dos livros de literatura e apoiar os materiais didáticos que fornecessem livros destinados ao professor para capacitação em serviço (MELLO, 1997, p. 110);
9. **Qualificar a demanda.** Instrumentalizar a sociedade para que demande ensino de qualidade, nesse sentido, os meios de comunicação em massa têm uma importante função;
10. **Estabelecer diretrizes para articular a escola aos equipamentos de saúde, lazer e cultura.** Ao invés de atribuir funções à escola, que prejudicam o ensino aprendizagem dos conteúdos curriculares básicos, estimular a interação da comunidade escolar com outros equipamentos sociais. “Soluções de atendimento integral pensadas a partir da cúpula do sistema e implementadas de forma homogênea para todo o país são contraindicadas neste caso [...]” (MELLO, 1997, p. 112).

Como foi possível constatar, nas obras de Paulo Freire e Guiomar Namo de Mello, no final do século XX, o pensamento em gestão escolar encontrava-se em construção em meio a duas lógicas opositoras, a democrática e a empresarial. Foi possível assinalar a defesa da

perspectiva democrática pelos pesquisadores e trabalhadores da educação, enquanto a lógica mercantil foi mais promovida pelo Estado.

Silva Júnior (2002) e Machado (2006) mostraram como a lógica de mercado se sobrepôs à lógica do direito à educação, o que desqualificou a especificidade do trabalho educativo e, como consequência, esvaziou o campo teórico da administração/gestão escolar. Para Silva Júnior,

> Há que se lutar, finalmente, contra um efeito dominó perverso que se abateu já há alguns anos sobre a relação teoria e prática em administração escolar no Brasil e que pode ser expresso nos termos seguintes: se não é necessário saber administração escolar para dirigir uma escola, então, não é necessário estudar administração escolar; se não é necessário estudar administração escolar, então, não é necessário ensinar administração escolar; e se, finalmente, não é necessário ensinar administração escolar, então, também não é necessário pesquisar em administração escolar. Por esse caminho tortuoso chegamos à quase estagnação na produção de conhecimento específico sobre administração escolar em nosso país. A idéia de administração se reduz à idéia de gestão e ambas se diluem no universo da política, que é chamada de educacional, mas desconsidera os resultados da investigação científica e se assenta, quase exclusivamente, no arbítrio de pessoas ocupantes de posições estratégicas na estrutura de poder (SILVA JÚNIOR, 2002, p. 210-1).

Também Pereira e Andrade (2005), em um levantamento sobre a produção teórica e prática da administração da educação, no período de 1983 até 1996, evidenciaram que foi a perspectiva política que introduziu maior profundidade às reflexões teóricas da área. A análise assegurou que a gestão escolar no Brasil ainda se configura como um campo teórico a ser construído, apontando para a necessidade de investimento na pesquisa teórica dessa área.

Um estudo da arte sobre a produção científica de 1991 a 1997 em gestão da educação, coordenado por Lauro Carlos Wittmann e Regina Vinhais Gracindo (2001), demonstrou que as categorias de análise mais utilizadas para a investigação da gestão escolar, nesse período, foram: 1) democratização e autonomia; 2) organização do trabalho escolar; 3) função e papel do gestor e a 4) gestão pedagógica (PAZETO; WITTMANN, 2001).

Maia (2008), que também investigou o percurso teórico dessas pesquisas na década de 1990, constatou o uso dos termos “administração” e “gestão”, nas publicações científicas desse campo, com significações diferentes:

> [...] o primeiro foi associado às formas antidemocráticas de trabalho, ao individualismo, à hierarquia e à centralização das decisões; ao segundo designou-se a possibilidade de horizontalidade das relações, da coletividade, da participação e

> da descentralização das ações no sistema educacional e nas unidades escolares (MAIA, 2008, p. 40).

No início do século XXI, Souza (2006) buscou compreender o perfil da gestão escolar e explicou que nas escolas públicas do país a administração tem seguido a direção do alargamento da democratização da política escolar, "[...] mas há ainda forte presença do patrimonialismo e do controle político institucional sobre as escolas e seus dirigentes" [...] (SOUZA, 2006, s. p.). Além disso, mostrou que as instituições nas quais o cargo de diretor fora preenchido através do processo de eleição, a comunidade escolar tornou-se mais ativa na construção coletiva de seu projeto pedagógico, sugerindo uma educação política mais intensa nas escolas cujas relações configuram-se como democráticas.

Por fim, em projeto de pesquisa coordenado por Martins (2009), ainda em andamento, sobre o estado da pesquisa em gestão escolar no Brasil foram encontradas as seguintes categorias de análise nas produções desse campo, na primeira década do século XXI: 1) espaços e canais de participação intraescolar; 2) relações e práticas intraescolares; 3) políticas, programas e projetos governamentais e não governamentais e 4) teorias e conceitos.

Com tudo isso, foi possível constatar que o pensamento da gestão escolar encontra-se em construção em meio ao embate de duas lógicas contraditórias: a da gestão gerencial, imposta pelo Estado, e a da gestão democrática, defendida pelos educadores e pesquisadores brasileiros. O caminho apontado pelos investigadores da gestão escolar para a consolidação da gestão democrática encontra-se no aperfeiçoamento das investigações no nível meso da escola, ou seja, das relações entre seus atores e deles com as políticas educacionais públicas.

Quanto à organização das instituições de educação infantil, o processo de reabertura política do país possibilitou a organização de movimentos sociais e, principalmente, o Movimento "Pró-Constituinte", que elaborou a proposta aprovada em 1988, reconhecendo a educação infantil como um direito de toda criança a partir do seu nascimento (CF, 1988, art. 208).

Após a promulgação da Carta Magna de 1988, uma nova equipe assumiu no MEC a Coordenação de Educação Infantil (Coedi) para propor a reformulação do atendimento da infância com até seis anos no país. Rosemberg (2002) destacou duas diretrizes do

documento “Política de Educação Infantil” (1993), que evidenciaram a ruptura com o modelo anterior de subordinação da educação à assistência:

> • equivalência de creches e pré-escolas, ambas tendo por função cuidar e educar das crianças pequenas como expressão do direito à educação;
> • formação equivalente para o profissional de creche e pré-escola em nível secundário e superior (ROSEMBERG, 2002, p. 53).

No entanto, essa proposta elaborada com ampla participação social foi interrompida no início do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994), que incorporou nas políticas educacionais do país as estratégias do Banco Mundial. Assim, o Estado passou a priorizar o ensino fundamental e retomou as propostas de programas de baixo investimento público para o atendimento na educação infantil (ROSEMBERG, 2002).

Na década de 1990, a priorização do ensino fundamental, regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN) e financiada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), desacelerou o processo de expansão das matrículas na educação infantil no Brasil. Rosemberg (op. cit.) mostrou que a adoção pelo Estado da política de educação infantil do Banco Mundial, pode ser constatada na primeira versão do Plano Nacional de Educação (1997), pois:

> • definiu metas diferentes para creches e pré-escolas, tanto quantitativas quanto qualitativas. Destaco a previsão de um nível de formação educacional inferior para o trabalhador de creche em relação ao trabalhador de pré-escola, voltando, portanto, à cisão histórica entre ambas instituições (creche para pobres);
> • postulou que as creches públicas devem destinar-se a compensar carências de famílias pobres;
> • defendeu a manutenção de crianças de até 3 anos no ambiente familiar, prevendo, para tanto, “programas alternativos” destinados a criar condições para essa permanência (BRASIL, MEC, 1997 apud ROSEMBERG, 2002, p. 54 ).

A pesquisadora mostrou, ainda, como essa concepção foi divulgada na ocasião da campanha eleitoral, que reelegeu o então presidente da república Fernando Henrique Cardoso:

> Não se deve subestimar a capacidade das mães de família, mesmo aquelas com pouca escolaridade, de realizar muitas das tarefas próprias da creche, desde que cuidadosamente orientadas. Por isso mesmo, em nenhum país se pretende universalizar o atendimento das crianças em creche; ao contrário, a permanência junto à mãe tem sido estimulada por programas de apoio e de orientação materno-infantis (PSDB, 1998 apud ROSEMBERG, 2002).

Desse modo, os programas para a educação infantil no final do século XX no Brasil repetiram a história dos anos de 1960 e 1970, pois utilizaram a educação infantil como

estratégia de controle da pobreza e promoção da subordinação de gênero. À mulher continuou sendo atribuída a responsabilidade de cuidar e educar seus filhos sozinha e, além disso, as com escolaridade incompleta "[...] merecem "cursos para mães", com verbas da educação infantil e não uma formação completa como cidadãs no contexto da educação de jovens e adultos" (ROSEMBERG, 2002, p. 58).

O percurso das pesquisas em educação infantil das décadas de 1980 e 1990 no país foi investigado por Campos e Haddad (1992), no mapeamento dessa produção no periódico Cadernos de Pesquisa, de 1970 até o final da década de 1980; por Rocha (1998), que avaliou a produção da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) entre 1990 e 1996.

No final da década de 1970 e início de 1980, uma nova concepção de educação infantil no campo da pesquisa educacional foi sistematizada. Essa linha de investigação, liderada por Maria Malta Campos e Sonia Kramer, tratou conjuntamente dos atendimentos em creche e pré-escola e fundamentou um posicionamento político-ideológico em bases sócio-históricas, que defendeu o direito das mulheres trabalhadoras e mães de crianças pequenas à educação infantil pública (CAMPOS; HADDAD, 1992, p. 15).

Com a intensificação do processo de reabertura política do país, o texto publicado por Saviani em 1982, "Educação e Marginalidade na América Latina", apresentou uma crítica sobre os interesses dominantes na organização do atendimento à infância, nos países subdesenvolvidos do continente americano. Dessa maneira, Saviani (apud CAMPOS; HADDAD, 1992, p. 16) evidenciou que os programas compensatórios apenas contornavam o problema, ao invés de atacá-lo de frente.

Esse raciocínio encontrou respaldo nos movimentos sociais da época, que passaram a defender a educação infantil (desde o nascimento da criança) em instituições coletivas como complementar à educação familiar. Dessa forma, o direito de acesso da criança e da mulher trabalhadora à educação infantil configurou-se como bandeira de luta desses movimentos sociais.

Em meados na década de 1980, Fúlvia Rosemberg empreendeu uma crítica à concepção de que a educação infantil, em creches e pré-escolas, deveria ser destinada apenas às crianças das camadas mais pobres da população, como defendido pelo Estado e organizações multilaterais (Unesco e Unicef) pois, assim, esses estabelecimentos estariam promovendo uma educação para a subordinação. A educação infantil de qualidade deveria

ser encarada, então, como um direito de toda criança, independentemente de sua classe social.

Essa indagação inspirou a pesquisa promovida por Zilma de Oliveira e Maria Clotilde Rossetti-Ferreira em três instituições de educação infantil no município de São Paulo, com diferentes modelos de gestão, sendo elas: uma creche construída e gerida pela prefeitura, outra construída pela prefeitura e administrada por uma entidade não governamental e a última construída por entidades de caridade e mantida com subsídios da prefeitura. Os resultados apontaram para condições de educação e cuidado bastante diferentes nas três entidades, o que motivou uma revisão dos pressupostos do grupo de pesquisa de Rossetti-Ferreira sobre o modelo materno substituto proposto às creches.

A partir de então, duas características marcaram as pesquisas da segunda metade da década de 1980: "[...] a análise das políticas públicas que incidem sobre a faixa etária de 0 a 6 anos e o uso de dados históricos sobre esse atendimento no país" (CAMPOS; HADDAD, 1992, p. 17).

Os estudos sobre as políticas públicas constataram a expansão exorbitante do número de instituições de educação infantil, com um baixo investimento do Estado, fato que sucateou esse atendimento. As pesquisadoras mais representativas dessa linha de investigação foram Fúlvia Rosemberg, Sonia Kramer e Miriam Abramovay, que reforçaram a defesa do caráter de educação e cuidado desses estabelecimentos (CAMPOS; HADDAD, 1992, p. 17).

Quanto à linha da pesquisa histórica, os trabalhos fundamentaram a crítica ao modelo de organização das instituições de educação infantil a partir da construção histórica e social das concepções de infância e educação, estabelecidas pelas classes hegemônicas do país sobre a criança pobre. Os pesquisadores que se destacaram nessa linha foram: Tizuko Morchida Kishimoto e Moysés Kuhlmann Júnior (CAMPOS; HADDAD, 1992).

Em um balanço crítico sobre essa produção das décadas de 1970 e 1980, Campos e Haddad (1992) mostraram que

> [...] o conhecimento de práticas modernas de cuidado e educação da criança pequena ficou em segundo plano, sendo pouco debatidas e aprofundadas questões relacionadas à qualidade do atendimento aos currículos adotados explícita ou implicitamente, ao tipo de formação dos educadores e técnicos, à organização interna dos serviços existentes, ou seja, questões que incidem sobre a natureza das experiências vividas pelas crianças nas creches e pré-escolas. Por outro lado, o esforço de compreender criticamente os contextos históricos e políticos, que

> forjavam as políticas sociais para a infância, permitiu a construção de um consenso a respeito de posições básicas, fundamentais para uma revisita aos teóricos do desenvolvimento infantil (CAMPOS; HADDAD, 1992, p. 18-9).

No início da década de 1990, Rocha (1998) mostrou que a preocupação dos pesquisadores voltou-se, então, para as relações travadas no interior das instituições de educação infantil. A ampliação do número de creches e pré-escolas públicas mobilizou os cientistas da educação para a análise de temas como a formação de professores, a prática pedagógica na educação infantil e a organização das instituições com atendimento em período integral. A pesquisadora notou, ainda, um afastamento das questões relacionadas às políticas educacionais e uma maior aproximação com estudos que avaliavam experiências regionais e locais, "[...] chegando a apresentar proposições quanto ao atendimento da demanda, qualidade e formas de gestão, numa participação cada vez mais crescente do conjunto dos pais na definição destes aspectos" (ROCHA, 1998, p. 97).

A pesquisadora revelou que, na temática sobre formação de professores, os profissionais que trabalham em creches eram os com menor nível de escolarização, fator que influencia a prática pedagógica nessas instituições, as quais desconsideram a criança como elemento central na construção de suas propostas pedagógicas. Além disso, tais profissionais são, também, mais permeáveis a modelos educativos exportados de realidades diversas.

Quanto à prática pedagógica, o jogo e a brincadeira foram considerados como os elementos mais favoráveis para a construção de relações entre crianças e entre criança e adulto, que propiciam um ambiente educativo em creches e pré-escolas. Além disso, alguns estudos apontaram para a importância de se criar estratégias para dar voz à criança, chamando a atenção para as práticas autoritárias frequentes nessas escolas, que têm buscado mais a disciplina dos corpos infantis do que a educação para a emancipação.

A pesquisadora concluiu que estava em andamento no país a construção teórica de uma nova disciplina, a Pedagogia da Educação Infantil, que concebia a educação e o cuidado das crianças pequenas "[...] do ponto de vista histórico, antropológico e sociológico, psicológico, linguístico, médico e nutricional [...]" (ROCHA, 1998, p. 159). Não se constituía como objetivo dessa disciplina a fragmentação do conhecimento sobre os processos de aprendizagem da criança pequena em especialidades, mas sim a consolidação de uma "Pedagogia que contemple todas as dimensões do humano e a diversidade sociocultural que

as constituem, evitando a exacerbação da imposição cultural, em detrimento da criação e recriação da produção humana a ser conduzida pela criança" (ROCHA, 1998, p. 160). A construção teórica dessa disciplina vem sendo incentivada e elaborada, principalmente, pelo grupo de pesquisadores liderado pela professora da Unicamp, Ana Lúcia Goulart de Faria.

Em suma, a partir do final da década de 1970 o pensamento científico em gestão escolar posicionou-se contrário à concepção da administração clássica da educação, justificando que havia uma impossibilidade de efetivação dessa lógica em ambiente escolar em virtude da especificidade do trabalho educativo. Educadores e pesquisadores progressistas passaram a defender, então, a gestão democrática da educação que foi, posteriormente, promulgada na Constituição Federal de 1988. Em movimento contrário a esse pensamento, em 1995, o Estado brasileiro propôs a reforma na gestão das instituições públicas e, com isso, retomou e impôs, através das políticas educacionais, a concepção de gestão empresarial para a educação. Desde então, pesquisadores como Silva Júnior (2002) e Machado (2006) constataram um declínio na produção teórica sobre gestão escolar no país.

Em relação ao pensamento científico sobre a educação infantil foi possível observar três movimentos: no primeiro houve a defesa da educação infantil como direito de toda criança desde seu nascimento, também promulgado na Carta Magna de 1988; no segundo momento, constatou-se o fortalecimento da influência internacional e a retomada de princípios economicistas para a expansão e organização das instituições de educação infantil; e o movimento mais recente mostrou que está em andamento a construção de uma nova disciplina, a Pedagogia da Educação Infantil, que objetiva investigar a especificidade da criança desse nível da educação básica.

Neste capítulo, defendeu-se que os percursos dos pensamentos em gestão escolar e da educação infantil estiveram mais próximos nas fases em que a ideia de democratização da educação fortaleceu-se.

Foi possível constatar que essas construções teóricas não se deram de modo linear, muitas vezes as fases se sobrepuseram e em outras se distanciaram e, além disso, o pensamento dominante de um momento histórico não desapareceu na fase seguinte, ocorrendo até mesmo, em outras ocasiões, o retorno em fases posteriores. Também tornou-se evidente como esses pensamentos sofreram influências dos contextos político e econômico de cada momento histórico-social de construção do Brasil.

Com esse cenário, foi possível concluir que no início do século XXI tanto o pensamento em gestão escolar como em educação infantil encontram-se em processo de reformulação. Nesse contexto de construção teórica, tem ocorrido o embate entre as lógicas democrática e empresarial no campo da gestão escolar e a construção de uma nova disciplina, a Pedagogia da Educação Infantil, que evidencia a importância de se reconhecer a especificidade do processo de constituição da criança pequena na organização do atendimento de creches e pré-escolas.

# CAPÍTULO 2

# CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA A INVESTIGAÇÃO DAS IDEIAS SOBRE A GESTÃO DA ESCOLA DE EDUCAÇÃO INFANTIL

A educação é uma produção não-material, isto significa que a atividade que a constitui se dirige a resultados que não são materiais [...]. No entanto, nós sabemos que a ação que é desenvolvida pela educação é uma ação que tem visibilidade, é uma ação que só se exerce a partir de um suporte material e, portanto, ela se realiza num contexto de materialidade.

Dermeval Saviani (1994)

A compreensão acerca das práticas e ideias que emergem de um contexto social em transformação é difícil de ser construída. Nesse sentido, apoiar-se em um quadro teórico é imprescindível para direcionar os procedimentos de coleta e análise das informações extraídas da realidade.

Neste capítulo apresento as linhas de pensamento e o material de análise que guiaram o olhar deste estudo pelo conhecimento em gestão da escola e educação infantil no Brasil, na primeira década do século XXI. Para isso, estruturei esta seção em três tópicos. No primeiro, contextualizo o pensamento científico que fundamenta esta investigação. No segundo tópico, demonstro as decisões e os procedimentos de levantamento do conhecimento em gestão escolar e educação infantil. Por fim, no último tópico, são explicados os procedimentos de análise dos dados coletados.

## 2.1 O contexto teórico de inserção da pesquisa em gestão da instituição de educação infantil

A partir da década de 1990, as pesquisas educacionais no Brasil distanciaram-se dos estudos teóricos. Gatti (2001) constatou uma tendência ao imediatismo quanto à escolha dos problemas de pesquisa pelos cientistas da educação, o que trouxe um empobrecimento teórico a esta área do conhecimento. A autora explicou que

> Isso não quer dizer que não devamos nos voltar para os problemas concretos que emergem do cotidiano na história da educação vivida por nós – é aí que os problemas tomam corpo –, mas a pesquisa não pode estar a serviço de solucionar pequenos impasses do dia-a-dia, porque ela, por sua natureza e processo de construção, parece não se prestar a isso, vez que o tempo da investigação científica, em geral, não se coaduna com as necessidades de decisões mais rápidas. A busca da pergunta adequada, da questão que não tem resposta evidente, é que constitui o ponto de origem de uma investigação científica (GATTI, 2001, p. 71).

A provável razão desse afastamento das investigações teóricas, de acordo com Warde (1990), deve-se à dupla natureza do conhecimento em educação, constituído pela normatização e a multiplicidade de determinantes que estão em mudança na sociedade, o que dificulta a construção de um quadro teórico conciso que comporte toda essa complexidade.

Gatti (2005) explicou que a compreensão dos processos educacionais, atualmente, demanda o questionamento sobre a possível superação da modernidade e a constituição do espaço da pós-modernidade. A modernidade, segundo a autora, caracterizou-se pela quebra dos vínculos metafísicos que explicavam o homem e o mundo pela elevação da razão como fonte de saber confiável. Assim,

> A modernidade caracteriza-se como a era da racionalidade, a qual fundamenta não só o conhecimento científico, como as relações sociais, as relações de trabalho, a vida social, a própria arte, a ética, a moral. Cria, por sua vez, condições de verdade que enclausuram a própria razão e que geram formas de poder e homogeneízam contextos e pessoas, impondo-se como instrumento de controle (HABERMAS, 1990 apud GATTI, 2005, p. 597).

Os críticos da modernidade posicionam-se em oposição à razão que se coloca como absoluta e objetivada, que impôs o abandono dos ideais e fins humanos como a liberdade e a emancipação. “A descoberta das instabilidades em vários sistemas, o uso do conceito de caos, de probabilidade, a consideração da irreversibilidade do tempo, entre tantas mutações em conceitos antes formulados como certezas, trazem uma nova perspectiva da natureza”, que faz emergir a heterogeneidade e a transdisciplinalidade (GATTI, 2005, p. 601).

Gatti (2005) posicionou-se, nessa discussão, mostrando que a sociedade encontra-se em uma fase de transição, a afirmar que “[...] não saímos totalmente das asas da modernidade e nem estamos integralmente em outra era [...]” (GATTI, op. cit., p. 601-602).

Esse contexto de debates da pesquisa educacional na contemporaneidade propôs algumas indagações a esta investigação: será que é ético pensar em uma teoria para a gestão das instituições de educação infantil no século XXI? Haveria uma aplicação edificante para esse tipo de pesquisa na sociedade brasileira?

Neste ensaio teórico, a defesa é a favor da tarefa investigativa que faz emergir tendências e significados da prática social sobre a gestão de creches e pré-escolas, sem a pretensão de homogeneizar ou prescrever qualquer *práxis* a essas instituições. Entende-se que o mapeamento do conhecimento é relevante em virtude da insuficiência de pesquisas nesse campo e sustenta-se neste estudo que é necessário o desafio de “conhecer o já construído e produzido para depois buscar o que ainda não foi feito [...]” (FREITAS, 2002, p. 259). É importante a compreensão dessa prática social para, então, transformá-la e promover a ação emancipatória na educação infantil.

O filósofo hispano-mexicano Adolfo Sánchez Vázquez (2003) definiu a prática social como *práxis*, isto é, como o ato ou conjunto de atos em virtude dos quais o homem age objetivamente sobre o mundo e, assim, modifica-o.

Mayoral (2006, p. 312), especialista nas obras desse filósofo, explicou que "[...] a *práxis* é, pois, subjetiva e coletiva; revela conhecimentos teóricos e práticos (supera unilateridades). Além do mais, e isto é básico, o trabalho de cada ser humano entra nas relações de produção relativas a um âmbito sócio-histórico." Nesse sentido, teoria e prática têm uma relação complexa, marcada por idas e vindas, em que

> [...] A prática amplia os horizontes teóricos (os descobrimentos das forças produtivas caem sob o controle do intelecto), sem que se reconheça sua origem. Não só aporta critérios de validade, mas também fundamentos e novos aspectos e soluções de um que fazer, e até meios ou instrumentos inovadores. É certo que existem diferenças específicas ou autonomia entre teoria e prática. Não são idênticas: não sempre a segunda torna-se teórica; tampouco a primazia da prática dissolve a teoria: às vezes a teoria adianta-se à prática, e existem teorias ainda não elaboradas como práticas. O que diz que a prática não obedece direta e imediatamente as exigências da teoria, mas sim suas próprias contradições, e que somente em última instância, depois de um desenvolvimento histórico, a teoria responde a práticas e é fonte destas (MAYORAL, 2006, p. 315).

Sánchez Vázquez (2003, p. 528) explicou que a sociedade encontra-se em "dias incertos e obscuros" em que não se escreveu um novo capítulo do capitalismo e nem se chegou ao socialismo. O homem está reeditando a filosofia da prática, de acordo com as condições materiais do seu tempo, e cabe à ciência perceber o movimento transacional entre teoria e prática para, assim, compreender a atividade transformadora no mundo. [17]

Para essa difícil tarefa, André (2001) e Alves-Mazotti (2001) defenderam que é preciso rigor na elaboração dos métodos da pesquisa em educação pois, somente assim, o conhecimento da área poderia ser objetivamente debatido pela comunidade científica e, consequentemente, haveria a construção de um corpo de conhecimento mais confiável e amplo que contribuiria para uma *práxis* emancipatória.

A pesquisa qualitativa é a mais utilizada na área da educação e sua identidade encontra-se em debate. Brito e Leonardos (2001) propuseram um esquema descritivo que

[17] Diferentemente do posicionamento assumido nesta pesquisa, em 1989, o nipo-americano Francis Fukuyama publicou um ensaio teórico, "O fim da História", em que anunciou a vitória da democracia liberal ocidental sobre as ideologias do fascismo e do socialismo para o governo da humanidade. Sua obra foi publicada no Brasil em 1992, pela editora Rocco, com o título "O fim da história e o último homem".

auxilia na compreensão das diversas práticas desse tipo de investigação, no início do século XXI, e que também representa a perspectiva deste estudo:

**FIGURA 1 –** Esquema de descrição do processo da pesquisa qualitativa

Fonte: Brito e Leonardos (2001, p. 15).

A figura geométrica do triângulo equilátero simboliza a complexidade do conhecimento crescente das ciências humanas, em oposição ao pensamento binário da modernidade. Os vértices da figura apresentam os elementos que compõem o processo de pesquisa – o pesquisador, a literatura científica e o objeto de pesquisa. A relação que se estabelece entre os três elementos caracteriza-se pela mediação. Além disso, o triângulo está inscrito em um círculo que representa o processo de pesquisa globalmente, cujo interior irradia as relações de poder e preocupações éticas que regulam práticas e interações.

Desse modo, o esquema permite diversas interpretações que descrevem a prática de pesquisa e a síntese das várias relações de força presentes nos diferentes momentos da investigação. É a abordagem teórica que o pesquisador adota para ler os fenômenos

educacionais que orienta os contornos dessas relações e eixos de tensão estabelecidos (BRITO; LEONARDOS, 2001, p. 13).

Nesta pesquisa, a perspectiva histórico-crítica é a orientadora dos posicionamentos assumidos. Dermeval Saviani, precursor dessa abordagem, defende a especificidade das pesquisas pedagógicas (ciência da educação) que se interessam, principalmente, pela identificação dos elementos culturais e naturais necessários para a constituição da humanidade em cada ser humano e pela busca das maneiras mais adequadas de se alcançar esse objetivo através da educação (SAVIANI, 1994).

A educação é inerente à natureza humana e sua origem coincide com a do próprio homem. Saviani (2007a) justificou que

> Se a existência humana não é garantida pela natureza, não é uma dádiva natural, mas tem de ser produzida pelos próprios homens, sendo, pois, um produto do trabalho, isso significa que o homem não nasce homem. Ele forma-se homem. Ele não nasce sabendo produzir-se como homem. Ele necessita aprender a ser homem, precisa aprender a produzir sua própria existência. Portanto, a produção do homem é, ao mesmo tempo, a formação do homem, isto é, um processo educativo [...] (SAVIANI, 2007a, p. 154).

A escola, nesse sentido, é a instituição criada na modernidade, que mais contribui para a formação do homem contemporâneo. Assim, compreender a sua organização favorece ao entendimento da própria sociedade.

Saviani (1995) explicou que a escola moderna está organizada em atividades-fins, que são referentes aos objetivos educacionais da escola, aos procedimentos de ensino para atingir suas finalidades e atividades-meio, relativas à administração da instituição. As teorias pedagógicas relacionam-se com as atividades-fins, é a função política delas que configura o objeto de análise desse pesquisador.

A inspiração de Saviani (Ibid.) para explicar o estado do conhecimento em educação no país partiu de uma fala enunciada por Lênin, em resposta às críticas por assumir posições extremistas e radicais no governo da União Soviética, após a Revolução de 1917: “[...] quando a vara está torta, ela fica curva de um lado e se você quiser endireitá-la, não basta colocá-la na posição correta. É preciso curvá-la para o lado oposto” (LÊNIN apud SAVIANI, 1995, p. 48-9). A partir dessa perspectiva Saviani desenvolveu três teses:

1. *Do caráter revolucionário da pedagogia da essência (pedagogia tradicional) e do caráter reacionário da pedagogia da existência (pedagogia nova)* – para Saviani a pedagogia tradicional legitima a dominação e a sociedade de classes,

enquanto a pedagogia nova defende a “igualdade essencial entre os homens” (1995, p. 53). Contraditoriamente, nos tempos modernos, a classe que busca a revolução (igualdade) não é mais a burguesia, mas sim aquela que a burguesia explora. Assim, a pedagogia tradicional é que tem instrumentalizado intelectualmente a classe dominada, enquanto a pedagogia nova tem servido para formar as elites do país;

2. *Do caráter científico do método tradicional, e do caráter pseudo*científico dos métodos novos – no ensino tradicional a incursão pelo desconhecido faz-se através do conhecido, ou seja, para ser pesquisador é necessário antes conhecer o saber produzido pela sociedade para depois buscar inovações. Na pedagogia nova o ensino é confundido com pesquisa, isto é, o desconhecido é definido em termos individuais, busca-se conhecer aquilo que o sujeito não sabe, mas a humanidade em seu conjunto já descobriu. É nesse sentido que se pode distinguir “[...] a pesquisa da pseudopesquisa, da pesquisa de “mentirinha”, da pesquisa de brincadeira, que em boa parte, me parece, constitui o manancial dos processos novos de ensino [...]” (SAVIANI, 1995, p. 58-9). O autor demonstra, então, que o enriquecimento cultural da sociedade somente acontece através do caráter científico proposto pelo método tradicional.
3. *É aquela conclusão segundo a qual quando mais se falou em democracia no interior da escola, menos democrática foi a escola; e, quando menos se falou em democracia, mais a escola esteve articulada com a construção de uma ordem democrática* – Saviani explicou que a burguesia criou os sistemas nacionais de ensino e formulou a pedagogia da essência (tradicional) para consolidar a ordem democrática. Embora no interior da escola houvesse autoritarismo, os professores conseguiam manter a disciplina e fazer com que os estudantes ascendessem na assimilação da cultura da humanidade. Quanto à pedagogia nova, ela foi a responsável pela proclamação da democracia na escola. Esta perspectiva propôs o tratamento diferencial, respeitando a multiplicidade e o abandono da busca da igualdade em nome da democratização das relações no interior das escolas. Como resultado essa experiência legitimou as diferenças e quem usufruiu dessa vivência

> democrática no interior das escolas foram pequenos grupos, tornando-se "em privilégios para os já privilegiados" (SAVIANI, 1995, p. 59). É nesse sentido que o autor defende que "quando mais se falou em democracia no interior da escola, menos democrática ela foi, e quando menos se falou em democracia, mais ela esteve articulada com a construção de uma ordem democrática" (p. 60).

A partir dessas teses, Saviani anunciou a sua teoria da "curvatura da vara" para a educação no Brasil:

> [...] a ênfase que dei, invertendo a tendência corrente, decorre da consideração de que, na tendência corrente, a vara está torta; está torta para o lado da pedagogia da existência, para o lado dos movimentos da Escola Nova. [...] Creio ter conseguido fazer curvar a vara para o outro lado. A minha expectativa é justamente que com essa inflexão a vara atinja o seu ponto correto, vejam bem, ponto correto esse que não está também na pedagogia tradicional, mas está justamente na valorização dos conteúdos que apontam para uma pedagogia revolucionária; pedagogia revolucionária esta que identifica as propostas burguesas como elementos de recomposição de mecanismos hegemônicos e se dispõe concretamente contra a recomposição desses mecanismos de hegemonia, no sentido de abrir espaço para as forças emergenciais da sociedade, para as forças populares, para que a escola se insira no processo mais amplo de construção de uma nova sociedade (SAVIANI, 1995, p. 67-8).

Na década de 1980, essas constatações fizeram emergir as ideias sobre a relevância política da educação e a desconsideração da especificidade da prática educativa (competência técnica) pelo pensamento político. Saviani alertou, assim, para o perigo da identificação da educação com a política, a partir de *slogans* como "educar é um ato político", isso porque embora educação e política sejam inseparáveis, não são iguais. São práticas diferentes, dotadas de especificidades próprias.

Na prática pedagógica o professor deveria estar a serviço dos interesses dos estudantes e acreditar naquilo que ensina, pois "ensinar é um ato de convencimento" (SAVIANI, 1995, p. 93), diferentemente da prática política em que se busca vencer os adversários. Além disso, a educação tem uma dimensão política na medida em que se apropria "dos instrumentos culturais que serão acionados na luta contra os antagônicos" (Ibid., p. 94). Desse modo, educação e política sustentam uma relação de dependência, pois

> [...] a educação depende da política no que diz respeito a determinadas condições objetivas como a definição de prioridades orçamentárias que se reflete na constituição-consolidação-expansão da infraestrutura dos serviços educacionais etc; e a política depende da educação no que diz respeito a certas condições subjetivas como a aquisição de determinados elementos básicos que possibilitem o

> acesso à informação, a difusão das propostas políticas, a formação de quadros para os partidos e organizações políticas de diferentes tipos etc (SAVIANI, 1995, p. 95).

Assim, Saviani defendeu a constituição histórica dessa relação, cujos determinantes somente podem ser compreendidos a partir das manifestações sociais. Essas práticas inseparáveis são compreendidas como modalidades de um todo, a **prática social**.

É a partir dessas considerações que Saviani fundamentou as bases de uma nova teoria educacional, que valoriza a escola e está articulada com os interesses populares, por isso, está "interessada em métodos de ensino eficazes" (SAVIANI, 1995, p. 79), que estimulam a iniciativa e atividade dos estudantes e valoriza a iniciativa do professor; favorece o diálogo entre alunos e desses com o professor, sem deixar de lado o diálogo com a cultura acumulada historicamente; leva em consideração os "[...] interesses dos alunos, os ritmos de aprendizagem e o desenvolvimento psicológico mas sem perder de vista a sistematização lógica dos conhecimentos, sua ordenação e gradação para efeitos do processo de transmissão-assimilação dos conteúdos cognitivos" (SAVIANI, op. cit., p. 79).

Saviani sustentou esta abordagem na publicação "Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações", editada em 1991[18]. Ela nasceu no contexto de discussões teóricas e políticas da década de 1980, que expressavam a hegemonia do pensamento progressista, ou seja, do ideário de esquerda, cujo marxismo constituía-se na sua expressão mais forte no campo educacional (SAVIANI, 2008, p. XVII).

Por esse motivo, Saviani demonstrou preocupação com os modismos pedagógicos, isto é, a "adesão acrítica e, por vezes, sectária" (Ibid., p. XVII) a uma corrente de pensamento. Assim, buscou situar a base teórica da pedagogia histórico-crítica no terreno do materialismo histórico e sintetizou os objetivos dessa abordagem em relação à educação escolar em:

> a) Identificação das formas mais desenvolvidas em que se expressa o saber objetivo produzido historicamente, reconhecendo as condições de sua produção e compreendendo as suas principais manifestações, bem como as tendências atuais de transformação.
> b) Conversão do saber objetivo em saber escolar, de modo que se torne assimilável pelos alunos no espaço e tempo escolares.
> c) Provimento dos meios necessários para que os alunos não apenas assimilem o saber objetivo enquanto resultado, mas apreendam o processo de sua produção, bem como as tendências de sua transformação (SAVIANI, 2008, p. 9).

[18] Neste texto, faço referência à décima edição do livro "Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações", publicada em 2008.

Com isso, Saviani delineou o campo teórico e a prática pedagógica da pedagogia histórico-crítica, valorizando a especificidade do saber escolar e da função social da escola, que é compreendida como relacionada ao ensino do conhecimento elaborado, sistematizado e erudito.

Saviani argumentou, além disso, que a pedagogia histórico-crítica, enquanto movimento pedagógico, veio para atender a necessidade de encontrar alternativas à pedagogia dominante. Suas primeiras ideias emergiram no final da década de 1970 e, por isso, teve as marcas das análises críticas da educação elaboradas por Althusser, Bourdieu e Passeron, Baudelot e Establet. Essas críticas evidenciaram que a cultura não tem força para mudar a sociedade pois, na verdade, é a sociedade que determina a cultura. Com isso, ficava claro que "toda proposta pedagógica, qualquer que ela seja, sempre desempenhará esse papel [função de reprodução], quer os agentes tenham ou não consciência disso. Portanto, não haveria saída no campo educacional" (SAVIANI, 1991, p. 135). Entretanto, os educadores buscavam alternativas, discutindo essas teorias, com o objetivo de encontrar seus limites e atingir a sua superação. Na França dois trabalhos ilustraram esse movimento, o de Vicent Petit, "*Les contradiction de 'La reproduction'",* em 1973, e o de Georges Snyders, "*École, classe et lutte de classes"*, em 1976. No Brasil, Saviani aprofundou essa crítica cunhando a expressão "crítico-reprodutivismo" e elaborando a "teoria da curvatura da vara", já apresentada anteriormente.

Essa busca por alternativas suscitou a constituição das três principais entidades da área de educação no Brasil, tratam-se da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), fundada em 1977, do Centro de Estudos em Educação e Sociedade (CEDES), articulado em 1978, e da Associação Nacional de Educação (ANDE), organizada em 1979. Essas três entidades organizaram-se e, em 1980, promoveram a I Conferência Brasileira de Educação, que refletiu esse espírito de luta pela educação e contestação contra a ditadura militar ainda vigente no país.

Saviani, a partir de então, formulou as bases de sua teoria, que nomeou de histórico-crítica, pois

> [...] traduzia de modo pertinente o que estava sendo pensado. Porque exatamente o problema das teorias crítico-reprodutivistas era a falta de enraizamento histórico, isto é, a apreensão do movimento histórico que se desenvolve dialeticamente em suas contradições. A questão em causa era exatamente dar conta desse

> movimento e ver como a pedagogia se inseria no processo da sociedade e de suas transformações. Então, a expressão *histórico-crítica*, de certa forma, contrapunha-se a *crítico-reprodutivista*. É crítica como esta, mas diferentemente dela, não é reprodutivista, mas enraizada na história. [...] (SAVIANI, 2008, 140-1).

Marx teve contribuição fundamental para as bases teóricas da pedagogia histórico-crítica, com a elaboração do conceito da dialética do mundo real. Saviani explicou que trata-se de uma dialética histórica apresentada no materialismo histórico, "[...] que é justamente a concepção que procura compreender e explicar o todo desse processo, abrangendo desde a forma como são produzidas as relações sociais e suas condições de existência até a inserção da educação nesse processo" (SAVIANI, 2008, p. 141).

A educação, nesse contexto das relações sociais, é entendida como mediação que possibilita às novas gerações a incorporação dos elementos culturais produzidos historicamente pela humanidade, de maneira a possibilitar a formação de agentes ativos do processo de "desenvolvimento e transformação das relações sociais" (SAVIANI, Ibid., p. 143).

Nessa abordagem, o educando é a criança concreta, "síntese de múltiplas determinações definidas enquanto relações sociais" (Ibid., p. 143). Portanto, seus interesses estão relacionados às suas condições materiais de vida, frutos não de sua escolha, mas herdados desde o nascimento. Isso significa, na prática, que ela pode transformar essas condições herdadas. Toda criança é capaz de expressar sua criatividade na forma como assimila e transforma essas relações sociais.

Nesse sentido, o conhecimento sistematizado, que é produzido historicamente, integra o contexto da prática social desse estudante concreto. O conhecimento pode não ser do interesse dele, em termos imediatos, mas é tarefa da educação viabilizar o acesso a esse tipo de saber valorizado pela sociedade em que ele está inserido (SAVIANI, 2008, p. 144).

O professor, nesse contexto, é compreendido como alguém que apreendeu as relações sociais e está em condições de viabilizar essa apreensão por parte de seus educandos, "realizando a mediação entre o aluno e o conhecimento que se desenvolveu socialmente" (Ibid., p. 144). Assim, o processo pedagógico promoveria a ascensão da assimilação das relações sociais pelo educando, de modo a aproximar-se da concepção do professor sobre o conhecimento da sociedade.

Para isso, o método de ensino da pedagogia histórico-crítica considera que há uma relação dialética entre conteúdo e método. Isso significa que é muito importante trabalhar a educação de forma concreta e articular os conteúdos às realidades materiais dos educandos,

conforme advoga Saviani (2008): “a lógica dialética é uma lógica concreta. É a lógica dos conteúdos. Não, porém, dos conteúdos informes, mas dos conteúdos em sua articulação com as formas” (Ibid., p. 144). Este método propõe, então, o conhecimento entendido de maneira global, articulando-se em uma visão de totalidade que supera as especializações. Na creche, por exemplo, o professor ensina a criança a expressar seus sentimentos e pensamentos através de práticas de educação e cuidado, durante atividades como alimentação, banho, sono, jogo e brincadeira.

A aprendizagem, nessa perspectiva, dá-se através de um processo de síncrese e síntese do conhecimento concreto. De acordo com Saviani, antes da aprendizagem a percepção do educando sobre as práticas sociais é sincrética, isto é, tudo é mais ou menos caótico e confuso. O processo educativo efetivado a partir da mediação do professor conduz o estudante a um entendimento sintético, ou seja, “[...] a visão do todo com a consciência e a clareza das partes que o constituem” (Ibid., p. 146).

Nas instituições de educação infantil do Brasil, principalmente na primeira década do século XXI, a prática pedagógica tem se organizado fundamentada na chamada Escola de Vygotsky[19] que, de acordo com Scalcon (2002), tem afinidades filosóficas com a pedagogia histórico-crítica de Saviani, visto que ambas compartilham da mesma matriz teórica, o materialismo histórico-dialético. Isso significa “[...] tomar os problemas educacionais a partir das determinações socioistóricas que os envolvem e considerar as variações e contradições presentes em toda realidade humana” (p. 2). Desse modo, a teoria histórico-cultural contribui para a fundamentação das bases psicológicas da pedagogia histórico-crítica, “[...] por ser uma teoria capaz de explicar a natureza social dos processos psicológicos e por entender a realidade do indivíduo como síntese de múltiplas determinações sociais, psicológicas e biológicas, conforme preconiza a pedagogia histórico-crítica.” (p. 9).

Suely Amaral Mello (1999) elaborou uma reflexão sobre as contribuições da teoria histórico-cultural para a educação infantil no Brasil e mostrou que nessa abordagem a criança constrói-se a partir da apropriação da cultura relativa ao momento histórico e à

[19] Lev Semenovitch Vygotsky (1896 – 1934) foi um psicólogo russo que construiu sua teoria a partir da premissa de que o indivíduo é a síntese do processo sócio-histórico, e que a linguagem e a aprendizagem têm elevada importância nesse processo. Faleceu aos 38 anos por tuberculose. Suas ideias somente foram reconhecidas no meio acadêmico muitos anos após sua morte, e foram desenvolvidas por pesquisadores como Alexei N. Leontiev e Alexander R. Luria.

sociedade em que vive. “Assim, o homem se torna humano à medida que atua sobre a realidade [...] apropriando-se dela e transformando-a. Nesse processo o ser humano reproduz, para si e em si próprio, a humanidade criada socialmente ao longo da história” (p. 17).

Para que a escola de educação infantil contribua com a formação social da infância, precisa propiciar experiências sociais que desafiem a criança e a façam progredir no que já sabe, ou no que ela faz com auxílio de outros (Ibid., p. 19). Para isso, a função de mediador do professor é essencial, de maneira a apresentar ao educando o conhecimento acumulado através de técnicas de ensino que considerem o nível de conhecimento real e o potencial de crescimento.

Nessa linha de pensamento, Vygotsky (1984) explicou que para compreenderem-se essas dimensões do aprendizado escolar é necessário levar em conta o conceito de *zona de desenvolvimento proximal*:

> Ela é a distância entre o nível de desenvolvimento real, que se costuma determinar através da solução independente de problemas, o nível de desenvolvimento potencial, determinado através da solução de problemas sob a orientação de um adulto ou em colaboração com companheiros mais capazes (VYGOTSKY, 1984, p. 97).

Assim, Vygotsky ensinou que o educador pode compreender o desenvolvimento da criança de modo dinâmico, visto que está relacionado ao conhecimento real e potencial. Ou seja, “o aprendizado humano pressupõe uma natureza social específica e um processo através do qual as crianças penetram na vida intelectual daquelas que as cercam” (Ibid., p. 99).

Mello (1999, p. 23) alertou que essa abordagem não propõe um ensino autoritário, centrado na figura do professor, mas sim em atividades significativas para o educando. Estas comporiam o elemento central do processo de aprendizagem. Porém, como elaborar atividades significativas para a infância, de modo a responder aos seus desejos e interesses, uma vez que estes são restritos devido a sua curta existência social? A pesquisadora respondeu a essa questão, mostrando que o professor precisa compreender que “os motivos e interesses são aprendidos com base nas condições concretas de vida e educação e, assim sendo, os já existentes podem ser modificados, e novos motivos podem ser ensinados” (p. 23).

A partir desses conceitos, Scalcon (2002) apresentou uma síntese do estado das bases psicológicas da pedagogia histórico-crítica, atualmente:

> - O ensino promove o desenvolvimento integral do educando à medida que utiliza estratégias metodológicas coerentes com os níveis reais e potenciais de capacidade de compreensão e atuação do aluno na realidade através da solução de problemas da prática, na prática.
> - A prática pedagógica tem sua atividade mediadora fundada nas intervenções realizadas na zona de desenvolvimento proximal e mediante a identificação do nível de desenvolvimento real e potencial do aluno. É uma atividade que se concretiza pela identificação por parte do professor dos elementos culturais essenciais e principais produzidos "histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens" (SAVIANI, 1991) e através da seleção dos objetivos, conteúdos, metodologias e formas de avaliação do processo de ensino-aprendizagem.
> - A zona de desenvolvimento proximal, como um espaço dinâmico no qual pairam temporariamente as funções psicológicas ainda não amadurecidas, torna-se um instrumento que permite ao professor acompanhar o curso do desenvolvimento dos alunos. Desse modo, as formas e os meios planejados para a prática pedagógica acionam o processo ensino-aprendizagem do ponto de vista histórico-crítico porque impulsionam o desenvolvimento psicológico para frente.
> - O conhecimento sistematizado produzido histórica, cultural e cientificamente pela humanidade, como objeto específico da educação escolarizada, é psicologicamente aprendido e assimilado historicamente (em seu processo de transformação) pelo aluno à medida que os conceitos espontâneos são substituídos por conceitos científicos, ou seja, à medida que, através de exercício do ato de pensamento, ocorre a evolução dos significados envolvidos no conteúdo da aprendizagem.
> - O saber escolar, como saber objetivo oriundo do conhecimento científico e pedagogicamente transformado, é apropriado pelo aluno quando, pela internalização das bases dos sistemas científicos processadas pelo desenvolvimento de modalidades de pensamento conceitualmente definidas, ocorre uma elevação do nível de consciência de si mesmo e da realidade vivida (SCALCON, 2002, p. 137-8).

É nessa perspectiva pedagógica que são fundamentadas as atividades-fins da escola de educação infantil desta investigação. As atividades-meio, relativas às funções de administração/gestão da instituição, em 1986, foram analisadas por Paro, que propôs a administração escolar voltada para a transformação social, como já apresentado no primeiro capítulo deste texto.

Machado (2000), também motivada pela perspectiva histórico-crítica, definiu que

> [...] pensar a organização do trabalho na escola, na sua gestão é pensar a materialidade da educação. Assim, proponho que se possa admitir a administração escolar como o conjunto de atividades voltado para a materialidade da educação, criando as condições necessárias para que a ação pedagógica se realize, destacando, como o faz Saviani, a importância das condições materiais a partir das quais e nas quais se desenvolve a ação educativa [...] (MACHADO, 2000, p. 76).

A partir desse conceito de administração escolar, a pesquisadora empreendeu uma análise do estado da teoria em gestão escolar do final do século XX e constatou que,

> Nos meados dos anos 90, decorrida mais de uma década daqueles escritos de Saviani, parece-me oportuno retomar aquela idéia aplicando-a à administração escolar e perguntar: Para que lado pende, hoje, a "vara da administração"? Para o lado do participacionismo seria a resposta mais rápida. Entretanto, a meu ver, mais que pender para um lado, a "vara da administração" acha-se retorcida por "modismos", por "aventuras administrativas" patrocinadas pelas instâncias oficiais, pelas descontinuidades da política educacional. É até possível que a "vara" não esteja "torta" para lado nenhum, mas apenas tombada junto ao chão, retorcida... Apenas?! (MACHADO, 2000, p. 78).

Com isso, mostrou que a efervescência política, provocada pela redemocratização do país na década de 1980, gerou um "modismo" em torno da gestão democrática, promulgada na educação pela Constituição de 1988 e, além disso, a responsabilização da administração escolar tradicional, fundamentada na Teoria Geral da Administração (TGA), pelos percalços da educação (MACHADO, 2000).

Esse movimento do conhecimento em gestão escolar provocou o esvaziamento das pesquisas teóricas nesse campo e, na prática escolar, o que ocorreu foi

> Em síntese, uma profusão de comissões, colegiados e conselhos; não importa a denominação que tenham recebido, mas quase todos microcolegiados discutidores de microproblemas, dando aos seus membros a sensação de participação... quantas vezes ilusória?
> Do mesmo modo que a centralização e a verticalização das decisões resultaram no enfraquecimento, na falta de autonomia da unidade escolar, a departamentalização excessiva, a horizontalidade burocratizada redundaram na morosidade, na falta de decisão, nesse "parece que vai mas não vai" da escola. Isso equivale a dizer que resultaram no mesmo enfraquecimento e falta de autonomia (MACHADO, 2000, p. 79).

Com essa crítica à gestão democrática, a pesquisadora propôs uma reflexão que ambicionou a inflexão da "vara da administração escolar" para, então, encontrar o seu "ponto correto". Nesse sentido, mostrou que o primeiro passo seria a investigação da prática social da gestão democrática no interior das escolas, com o objetivo de encontrar meios para conquistar maior autonomia para a escola.

A abordagem sociológica da organização educativa dedica-se ao estudo das relações sociais que compõem a escola (nível meso), por isso contribui para a compreensão do estado dessa teoria, atualmente. Canário (1996) defendeu que a escola é um objeto de estudo em construção que necessita ser descoberto pelos pesquisadores sociais e

> [...] Se a constituição da escola como objecto de estudo corresponde a superar um tradicional enfoque, quer na relação individual (nível micro), quer na relação sistema/sistema social (nível macro), essa superação só será inteiramente produtiva se não conduzir a negar a pertinência de, permanentemente, tentar estabelecer articulações fecundas entre diferentes níveis de análise (CANÁRIO, 1996, p. 128).

Com isso, Canário (op. cit.) chamou a atenção para a "transversalidade" da escola, que não permite encerrá-la no domínio científico ou mesmo em uma disciplina da educação, o que torna obrigatória a reformulação da agenda de investigação sobre a escola. Para isso, a "porta de entrada" dessa nova perspectiva poderia ser o projeto educacional.

Sobre esse tema, Barroso (1999) mostrou que o projeto educacional configurou-se no centro das políticas da reforma educacional dos anos de 1980 e 1990 nos países centrais do mundo. Os sentidos dessa política tem sido paradoxal, pois ao mesmo tempo em que se visou controlar a prática social da escola, através da normatização e racionalização de sua gestão, foi utilizado como estratégia de mobilização da autonomia da escola, contribuindo para a construção de mais relações democráticas, que fortaleceram a identidade desses estabelecimentos.

O Novo Padrão de Gestão centrado na escola imposto pelas reformas educacionais promoveu uma "autonomia decretada", caracterizada por elementos como a descentralização, desburocratização dos processos de controle, estímulo à participação da comunidade escolar nas tomadas de decisões e valorização da meritocracia (BARROSO, 1996, 173).

Essas políticas educacionais promotoras da "autonomia decretada", quando fundamentadas em uma perspectiva político-gestionária neoliberal, tiveram três objetivos essenciais: 1) tentativa de conciliação dos conceitos, não consensuais, de eficiência e equidade no funcionamento da escola, o que significou na prática a definição de padrões de qualidade que deveriam ser alcançados pela escola, respeitando a igualdade de oportunidades para todos; 2) introdução da lógica de mercado no sistema público de ensino, a partir da premissa de que o Estado burocrático era ineficiente na gestão da escola; 3) apesar da criação do quase-mercado[20] educacional, o Estado necessitou manter o controle sobre esse sistema para assegurar sua legitimidade, dessa maneira, reforçou os processos de avaliação externa para o "controle de qualidade" e a prestação de contas, associando a essa ideia a concessão de maior autonomia à escola (BARROSO, 1996, p. 182).

[20] O conceito de quase-mercado foi cunhado por Le Grand (1991). Em educação significa a introdução dos mecanismos de regulação do mercado na organização das escolas públicas (AFONSO, 2001, p. 27).

Barroso (op. cit.) esclareceu, ainda, que a autonomia não preexiste à ação dos atores sociais, desse modo, mesmo que as políticas reformistas pretendam regular a partilha de poder no interior dos estabelecimentos de ensino, são incapazes de criar ou destruí-la, pois

> [...] a "autonomia da escola" resulta, sempre, da confluência de várias lógicas e interesses (políticos, gestionários, profissionais e pedagógicos) que é preciso saber articular, através de uma abordagem que podemos designar de "caleidoscópica". A autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia, neste caso, é o resultado do equilíbrio de forças, numa determinada escola, entre diferentes detentores de influência (externa e interna), dos quais se destacam: o governo e os seus representantes, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local (BARROSO, 1996, p. 185-6).

Esse funcionamento do nível meso da escola foi analisado por Lima (2003) em "A escola como organização educativa". O pesquisador argumentou que as atuais reformas educacionais seguiram uma orientação *neotaylorista*, que buscou racionalizar a gestão através de contextos centralizadores, que propuseram conceitos de descentralização como "controle remoto" e autonomia como "delegação política".

Nesse cenário, a organização da escola contemporânea configurou-se pelo funcionamento díptico. Isto é, a prática social da comunidade educativa tem se localizado no eixo entre a ordem burocrática (conexão) e a ordem anárquica (desconexão), pois "[...] não sendo exclusivamente uma coisa ou a outra poderá ser simultaneamente as duas" (LIMA, 2003, p. 47).

Quando a escola aproxima-se mais do modo da Anarquia Organizada, as características que se evidenciam são o de uma organização ambígua como arena política, com sistema debilmente articulado e valorização da cultura e subjetividade, cujos conceitos predominantes são as da articulação fraca, disjunção, ambiguidade e desordem. Por outro lado, quando a escola aproxima-se mais do modo burocrático, caracteriza-se pelo organicismo e mecanicismo, como um sistema social cujos conceitos evidenciados são a forte articulação, conjunção, certeza, objetividade e ordem. A organização da escola não é fixa podendo aproximar-se mais do modo anárquico ou burocrático dependendo dos interesses dos atores sociais e suas condições materiais concretas.

Uma característica recorrente desse modo de funcionamento díptico da escola é que, apesar de todo aparato normativo que as reformas têm imposto hierarquicamente às

escolas, a “infidelidade normativa” tornou-se um fenômeno típico da ação organizacional da escola atualmente. Lima (Ibid.) defendeu que

> Na verdade, a infidelidade seria mais correctamente compreendida se considerada enquanto fidelidade dos atores aos seus objetivos, interesses e estratégias. Admitindo-se, porém a infidelidade normativa como contraponto ao normativismo burocrático, podem desenhar-se diferentes formas de infidelidade [...] (LIMA, 2003, p. 64).

O governo central conhecendo essa característica da organização escolar, cada vez mais, vem aprimorando seus equipamentos de fiscalização/avaliação da eficiência da escola. Nesse sentido, entregou aos professores a gestão da escola, o que significou a atribuição de maior poder de decisão a este ator social da comunidade escolar para gerir a unidade de ensino de acordo com a direção do Estado. Lima (Ibid.) designou esse fenômeno de autonomia relativa do sistema educativo.

A autonomia da escola também foi objeto de investigação de Afonso (2010), que analisou os modelos de gestão das escolas em Portugal, da revolução de 1974 até 2010. O pesquisador constatou que logo após a revolução, as escolas conquistaram autonomia para organizarem-se e, com isso, construíram um novo modelo de gestão que foi consagrado pelo decreto-lei nº 769-A/76 como “gestão democrática das escolas”. Esse tipo de gestão caracterizou-se pela eleição de um conselho diretivo responsável pela promoção da gestão democrática na escola.

No entanto, com o passar dos anos, a autonomia das escolas foi sendo cerceada gradualmente por uma crescente regulamentação legislativa que

> [...] acabou por induzir a desmobilização crescente dos actores escolares. Gradualmente desinteressados de uma participação meramente ritual e ritualizada na eleição de um órgão que, embora vocacionado para representar a escola perante o Ministério da Educação, cada vez mais se configurava como representante do Ministério da Educação na escola, muitos actores escolares vão aceitando (sem grandes resistências ou oposições) a despolitização da vida das escolas e a desvalorização da participação e da autonomia [...] (AFONSO, 2010, p. 17).

Desse modo, na década de 1990, o fortalecimento dos ideais neoliberais e neoconservadores no governo do Estado português promoveu a primeira experimentação da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) divulgada e defendida por organismos internacionais e países centrais do mundo. A novidade trazida por este padrão de gestão à escola pública foi a criação da figura do diretor executivo, como órgão de gestão unipessoal.

Esse aparato, no entanto, não teve grande aderência nos sistemas de ensino, que permaneceram com a gestão colegiada na maioria das escolas.

Em 1998, uma nova reforma na gestão da educação de Portugal criou os "contratos de autonomia", inspirados em um estudo anterior de Barroso (1997). Assim, a gestão da escola foi, então, organizada em conselho pedagógico, conselho administrativo, conselho executivo (ou diretor) e assembleia. A assembleia, que deveria definir as linhas de ação da escola, como era de se esperar, na verdade não se configurou como órgão diretivo da escola, visto que a direção continuou sendo ditada pelo Conselho Geral de Educação, ficando os órgãos locais com a tarefa de gestão das atividades internas da escola.

Outra mudança na configuração da autonomia escolar ocorreu em 2008 (decreto-lei nº 75/2008), através de uma nova reforma educacional que se caracterizou

> [...] *no sentido do reforço da participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino e no favorecimento da constituição de lideranças fortes*. A ênfase discursiva na colegialidade parece recair de novo na direcção – *órgão colegial de direcção designado conselho geral*. No entanto, algumas das ideias mais repetidas neste normativo vão no sentido de *reforçar as lideranças das escolas* e *criar condições para que se afirmem boas lideranças e lideranças eficazes*. Segundo a nova legislação, o *rosto* da escola é agora o director. É este o líder forte que deve ser "dotado de autoridade necessária para desenvolver o projecto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa" (AFONSO, 2010, p. 20).

A partir de então, o diretor escolar (com características tecnocráticas) tornou-se o responsável (e não os conselhos) pela prestação de contas dos resultados educacionais alcançados pela escola (*accountability*) transformando-se, assim, no principal agente fiscalizador do cumprimento das metas e objetivos definidos pelo poder central e pelo projeto educativo da escola.

O conceito de *accountability,* investigado mais a fundo por Schedler (apud AFONSO, 2009), é estruturado em três dimensões: 1) informação, 2) justificação e 3) imposição ou sanção, que se sustentam no direito do cidadão de pedir informações e na obrigação das instituições públicas de atenderem a essa solicitação com transparência. O objetivo desse equipamento de avaliação da eficácia dos serviços públicos deveria ser o aperfeiçoamento das instituições. O quadro abaixo sintetiza as dimensões desse conceito:

**QUADRO 1 –** Dimensões do modelo de *accountability*

| | | |
|---|---|---|
| ACCOUNTABILITY | Avaliação *ex-ante* | |
| | Prestação de contas (*answerability*) | · Fornecer informações<br>· Dar justificações<br>· Elaborar e Publicitar relatórios de avaliação |
| | Avaliação *ex-post* | |
| | Responsabilização (*responsabilization*) | · Imputação de responsabilidades e/ou imposição de sanções negativas (*enforcement*) |
| | | · Assunção autónoma de responsabilidades<br>· Persuasão<br>· Atribuição de recompensas materiais ou simbólicas<br>· Avocação de normas de códigos deontológicos<br>· Outras formas legítimas de responsabilização |

Fonte: Afonso (2009, p. 60).

Nos Estados capitalistas democráticos, como o Brasil, têm sido comum a adoção de formas parcelares da *accountability*, caracterizando-se pelo uso de testes estandartizados para avaliar o desempenho de alunos e professores e pela publicação dos resultados no formato de *rankings*, que são utilizados como instrumento para gerar um quase-mercado educacional. De acordo com Afonso (2009a, 2009b), esse modelo atende a uma agenda educacional ditada pelos países centrais que seguem orientações político-ideológicas de uma *nova direita*, visando à mercadorização da educação.

É neste cenário teórico, elaborado a partir das perspectivas da pedagogia histórico-crítica e da sociologia das organizações escolares, que foram construídos os procedimentos de coleta e análise de dados nesta investigação.

## 2.2 Procedimentos para a apreensão do conhecimento em gestão escolar e organização das instituições de educação infantil

O objetivo de ensaiar sentidos para uma teoria da gestão institucional da educação infantil, na primeira década do século XXI no Brasil, trouxe um grande desafio ao processo de elaboração do método desta pesquisa, que foi marcado por muitas idas e vindas.

Inicialmente, a intenção de compreender a teoria da gestão de creches e pré-escolas conduziu esta investigação a uma busca por referências sobre o assunto nas bibliotecas das faculdades públicas do país, com o auxílio de uma bibliotecária da Unesp – câmpus Marília. Para a procura foram utilizadas as palavras-chave: “Educação Infantil” combinada com

“Administração” e “Gestão”. Foram encontradas apenas três publicações: “Educação Infantil: uma proposta de gestão municipal”, de Ana Maria Costa e Sousa (1996); “Educação Infantil: desenvolvimento, currículo e organização escolar”, de Teresa Lleixás Arribas et al. (2004) e “Profissionais de educação infantil: gestão e formação”, organizada por Sônia Kramer (2005).

O texto de Sousa (1996) caracterizou-se por um relato de experiência sobre a integração de instituições de educação infantil em uma cidade de médio porte do estado de Minas Gerais. Foram apresentadas a perspectiva do gestor municipal e as indagações provocadas com a Constituição Federal de 1988, como também as dúvidas sobre como se organizaria a educação depois que a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN (1996) fosse sancionada.

O livro coordenado por Arribas (2004) apresentou-se no formato de um manual para a organização de instituições de educação infantil, de acordo com o currículo nacional da educação na Espanha. O olhar sobre a criança era desenvolvimentista e a organização da escola, apresentada de forma a contribuir para o desenvolvimento biopsicossocial da infância.

Por último, o livro organizado por Kramer (2005) apresentou os resultados de uma pesquisa com diretores de instituições de educação infantil no estado do Rio de Janeiro. O estudo demonstrou como a formação desses profissionais era insuficiente (exigência apenas de ensino médio) e que a maioria não tinha experiência na educação infantil antes de assumir o cargo. Denunciou as condições precárias de trabalho desses diretores com a falta de infraestrutura e pessoal para auxiliar. Evidenciou que suas conquistas deviam-se muito mais ao esforço pessoal para se aprimorarem na prática do que pelos cursos de formação oferecidos pela secretaria estadual de educação. Apontou, por fim, para a necessidade da realização de pesquisas que auxiliassem na organização de cursos de formação para esses profissionais, que considerassem a especificidade do trabalho na educação infantil.

Observada a necessidade de aprofundamento na teoria da gestão escolar relacionada à educação infantil, o seguinte problema colocou-se: qual material melhor apresentaria a teoria da gestão da educação infantil nos dias de hoje?

A partir dessa indagação, foi realizada uma busca na produção científica sobre educação infantil, a partir da década de 1980, quando esse atendimento passou a fazer parte da educação básica para, então, “pinçar” os sentidos da gestão da educação nessas

produções. Esse exercício de "pinçamento de sentidos" foi proposto, anteriormente, por Lima (2006), em um estudo sobre a administração da educação em Paulo Freire.

No entanto, a produção teórica sobre gestão da escola, a partir da década de 1990, sofreu um declínio, como já mostrado anteriormente no estudo coordenado por Machado (2007). Assim, como apreender na educação infantil uma teoria que poderia ter se modificado no século XXI? Logo se constatou a necessidade de investigar, também, as produções científicas sobre esse campo, nesse mesmo período, para entender os percursos do pensamento e verificar se novas categorias de análise estavam emergindo nesse conhecimento.

Mapear o conhecimento científico sobre educação infantil e gestão da escola propõe o desafio de se traçar um viés representativo nas produções desses campos, tendo em vista que a extensão dessa produção inviabilizaria um estudo com as limitações de tempo e pessoal como este. Ferreira (2002) mostrou que a maior parte das pesquisas, que buscam o mapeamento do conhecimento de uma área, baseiam-se em catálogos bibliográficos ou resumos de trabalhos apresentados em congressos ou de dissertações e teses. Esse material, como a mesma autora argumentou, é limitado, pois traz enunciados que são recortes das pesquisas originais e nem sempre são passíveis de uma interpretação única e objetiva.

Desse modo, para a escolha do viés de investigação recorreu-se à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que é uma instituição pública brasileira responsável pelo acompanhamento e avaliação dos cursos de pós-graduação *strictu sensu* que são, também, os maiores produtores de pesquisas científicas educacionais do país.

A cada triênio, a Capes realiza uma avaliação da produção intelectual dos programas de pós-graduação e disponibiliza uma lista com a classificação dos veículos utilizados por esses programas para a divulgação desse conhecimento. Essa avaliação é denominada Qualis e se caracteriza por aferir

> [...] a qualidade dos artigos e de outros tipos de produção, a partir da análise da qualidade dos veículos de divulgação, ou seja, periódicos científicos.
> A classificação de periódicos é realizada pelas áreas de avaliação e passa por processo anual de atualização. Esses veículos são enquadrados em estratos indicativos da qualidade - A1, o mais elevado; A2; B1; B2; B3; B4; B5; C - com peso zero (CAPES, MEC, 2010, s.p.).

De acordo com o relatório da avaliação do triênio entre 2007 e 2009 (SOUSA; MACEDO, 2010), na área da educação 1070 periódicos foram avaliados, sendo que 130

receberam classificação A (52-A1 e 78-A2) e 940 classificação B (119-B1; 123-B2; 169-B3; 204-B4 e 325-B5).

Para esta pesquisa considerou-se a relevância da publicação, o viés de recorte para o mapeamento da produção científica na área da educação infantil e da gestão da educação. Foram consideradas as revistas científicas com avaliação A1 na área da educação, editadas por instituições de pesquisa brasileiras.

Conforme o relatório de Sousa e Macedo (2010), a classificação A1 é definida como:

> Publicação amplamente reconhecida pela área, seriada, arbitrada e dirigida prioritariamente à comunidade acadêmico-científica, atendendo às normas editorias da ABNT ou equivalente (no exterior). Ter ampla circulação por meio de assinaturas/permutas para a versão impressa, quando for o caso e on-line. Periodicidade mínima de 3 números anuais e regularidade, com publicação de todos os números previstos no prazo. Possuir conselho editorial e corpo de pareceristas formado por pesquisadores nacionais e internacionais de diferentes instituições. Publicar, no mínimo, 18 artigos por ano, garantindo ampla diversidade institucional dos autores: pelo menos 75% devem estar vinculados a no mínimo 5 instituições diferentes daquela que edita o periódico. Garantir presença significativa de artigos de pesquisadores filiados a instituições estrangeiras reconhecidas (acima de dois artigos por ano). Estar indexado em, pelo menos, 6 bases de dados, sendo, pelo menos 3 internacionais (SOUSA; MACEDO, 2010, s.p.).

De acordo com os dados da plataforma WebQualis, publicados em 2009, os periódicos classificados como A1, editados por instituições brasileiras foram: Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas); Ciência e Educação (Universidade Estadual Paulista); Dados (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro); Educação e Sociedade (Centro de Estudos Educação e Sociedade - CEDES); Educação e Pesquisa (Universidade de São Paulo); História, Ciências, Saúde - Manguinhos (Casa de Oswaldo Cruz); Pro-Posições (Universidade Estadual de Campinas); Psicologia: Reflexão e Crítica (Universidade Federal do Rio Grande do Sul); Revista Brasileira de Ciências Sociais (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais); Revista Brasileira de Educação (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação) e Revista Brasileira de História (Associação Nacional de História).

Apesar da redução no número de periódicos para investigação, fez-se necessário ainda mais um recorte, o da relevância para os campos da educação infantil e da gestão da escola. Assim, foram selecionados os periódicos que apresentavam maior frequência na

publicação de artigos sobre o assunto desta investigação[21], que foram: “Cadernos de Pesquisa”; “Educação e Sociedade”; “Educação e Pesquisa”; “Pro-Posições” e “Revista Brasileira de Educação”.

Mesmo com a reconhecida relevância desses periódicos para o conhecimento científico na área da educação no país, não se pode afirmar que suas publicações contemplam todo o conhecimento, visto que inúmeras produções são descartadas pelas comissões editoriais, que possuem diferentes critérios para análise e aceite de artigos. Destaca-se, novamente, que a opção desta pesquisa foi pelas produções científicas com maior relevância, em virtude da circulação do meio em que são divulgadas e, consequente, influência sobre a teoria da gestão da instituição de educação infantil no Brasil.

A seleção dos artigos para análise passou por dois momentos. No primeiro, realizou-se um levantamento daqueles publicados no período entre 1980 e 2000. A seleção foi feita manualmente na versão impressa dos periódicos[22] visto que, nesse período, a maioria não era registrada em bancos de dados informatizados. O critério para seleção dos artigos foi a existência dos termos “educação infantil” ou “administração” ou “gestão” no título, resumo ou palavras-chave. O material selecionado foi xerocado e arquivado em ordem cronológica.

Paralelamente à tarefa de seleção do material para esta investigação, uma revisão bibliográfica era empreendida e, com isso, foram encontrados estudos do tipo “estado da arte” importantes. Entre aqueles relacionados com a educação infantil encontrava-se o trabalho de Campos e Haddad (1992), que analisaram as publicações desse campo da educação nos Cadernos de Pesquisa, no período de 1970 até o final da década de 1980; Rocha (1998), que investigou a trajetória das pesquisas sobre educação infantil na Anped, no período de 1990 até 1996; o estudo de Kappel, Carvalho e Kramer (2001), que analisaram as pesquisas produzidas no Brasil nos últimos 20 anos, à luz dos dados relativos às crianças de zero a seis anos na Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) realizada pelo IBGE em 1996 e 1997; o trabalho de Campos, Füllgraf e Wiggers (2006), que realizaram um levantamento referente ao período de 1996 a 2003 e localizaram estudos publicados nas principais revistas de educação brasileiras e apresentados nas reuniões anuais da Anped.

[21] Foram selecionados os periódicos que publicaram no mínimo 10 artigos sobre educação infantil e/ou gestão da educação no período de 1999 a 2009.

[22] A pesquisa bibliográfica foi feita na biblioteca da Faculdade de Filosofia e Ciências – Universidade Estadual Paulista, câmpus Marília.

Sobre administração e gestão da educação foram encontrados os trabalhos: de Wittmann e Gracindo (1999), que realizaram um estudo da arte em política e gestão da educação no Brasil de 1991 a 1997; de Maia (2004) e Pereira e Andrade (2005), que investigaram a construção da administração da educação nas publicações da Anpae, no período de 1983 a 2000; de Sousa (2006), que analisou a pesquisa brasileira sobre gestão escolar apresentada nos bancos de dados da Anped, Capes e PUC – SP, no período de 1987 até 2004; e de Sander (2007), que apresentou uma genealogia do conhecimento em administração da educação no Brasil.

Ciente das descobertas dessas produções, um novo recorte foi realizado no material para investigação desta pesquisa, que se limitou às produções científicas sobre educação infantil e gestão da educação, do período de 1999 até 2009. Esse intervalo foi selecionado tendo em vista a atualidade e não cobertura pelos estudos da arte. Iniciou-se, assim, o segundo momento de seleção de artigos para análise.

Nesta etapa, foi utilizada a plataforma *Scientific Electronic Library Online* (Scielo – Brasil)[23] para a busca de artigos. Os critérios usados para a seleção foram:

1. Existência dos termos: “educação infantil” ou “administração” ou “gestão” no título, resumo ou palavras-chave do artigo;
2. Publicação obrigatória em um dos seguintes periódicos: “Cadernos de Pesquisa”, “Educação e Sociedade”, “Educação e Pesquisa”, “Pro-Posições” e “Revista Brasileira de Educação”;
3. Data de publicação ocorrida no período entre 1999 e 2009.

Os periódicos Pro-Posições e Revista Brasileira de Educação não têm indexado na plataforma Scielo os artigos de todo o período desta investigação. O Pro-Posições somente tem publicações após 2008 e a Revista Brasileira de Educação após 2002. Assim, foi necessário acessar as plataformas dessas revistas[24] para fazer o *download* dos volumes faltantes. Nesses casos, a seleção dos artigos fez-se sem o auxílio de ferramentas de busca informatizadas, mas os critérios de seleção foram semelhantes.

---

[23] A plataforma Scielo – Brasil está disponível em: <http://www.scielo.br/?lng=pt>.

[24] A plataforma da revista científica Pro-Posições está disponível em: <http://mail.fae.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. A plataforma da Revista Brasileira de Educação está disponível em: <http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>.

Foram selecionados para análise 53 artigos sobre educação infantil e 142[25] sobre administração e gestão da educação, totalizando 195 publicações. Sete artigos apareceram nas buscas sobre educação infantil e gestão, então, optou-se por contabilizá-los somente como pertencentes à educação infantil. Como essas produções podem promover a interlocução desses dois campos de pesquisa, considerou-se importante diferenciar o registro delas. Compõem esse grupo as produções: "A contribuição dos parques infantis de Mário de Andrade para a construção de uma pedagogia da educação infantil", de Faria (1999); "A educação infantil no contexto das políticas públicas", de Barreto (2003); "Educação e políticas de combate à pobreza", de Campos (2003); "Pedagogia e a formação de professores (as) de educação infantil", de Kishimoto (2005); "Gestão pública, formação e identidade de profissionais de educação infantil", de Kramer e Nunes (2007); "Órfãos tutelados nas malhas do judiciário (Bragança-SP, 1871-1900)", de Bastos e Kuhlmann Júnior (2009) e "A educação das famílias pobres como estratégia política para o atendimento das crianças de 0 – 3 anos: uma análise do Programa Família Brasileira Fortalecida", de Campos e Campos (2009). No Apêndice A encontra-se disponível a bibliografia completa dos artigos analisados nesta pesquisa.

Analisar as produções científicas sobre educação infantil e gestão da educação possibilita o conhecimento das múltiplas determinações dessa área, mas não demonstra adequadamente a normatização deste campo que, como já defendi, é uma característica importante da natureza da educação (WARDE, 1990). Portanto, incluiu-se neste estudo a investigação dos documentos produzidos pelo Ministério da Educação (MEC) sobre a organização da educação infantil e a gestão da educação, no período de 1998 até 2009. O período escolhido marca a organização da educação infantil, após a reforma iniciada em 1996 pela LDBEN. Os documentos selecionados para análise foram:

- **Educação Infantil:** Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (1998, vol. 1, 2, 3); Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, em Nível Médio, na Modalidade Normal (1999); Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (1999);

[25] O artigo "A educação do Movimento dos Sem-Terra: Instituto de Educação Josué de Castro" de Neusa Maria Dal Ri e Candido Giraldez Vieitez foi publicado, em 2004, nos periódicos Educação e Sociedade e Revista Brasileira de Educação. Para efeito desta pesquisa ele foi contabilizado apenas uma vez, com a versão da Revista Brasileira de Educação.

Integração das Instituições de Educação Infantil aos Sistemas de Ensino: um estudo de caso de cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas (2002); Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL): guia geral (2005); Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (2006); Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (2006, vol. 1 e 2); Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação (2006); Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças (2009); Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (2009); Orientações sobre Convênios entre Secretarias Municipais de Educação e Instituições Comunitárias, Confessionais ou Filantrópicas sem fins Lucrativos para a Oferta de Educação Infantil (2009); Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2009).

- **Gestão Educacional:** Plano Nacional de Educação (2001); Documento Norteador para Elaboração do Plano Municipal de Educação (2005); Subsídios para o Planejamento da Rede Escolar com Base na Experiência em Minicenso Educacional (2005); Subsídios para o Planejamento da Conferência Municipal de Educação (2005); Anais do Seminário Internacional "Gestão democrática da educação e pedagogias participativas" (2006); Pradime: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (2006, vol. 1, 2, 3); Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação (2007); Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica (2008).

Dos materiais publicados pelo MEC, e analisados nesta pesquisa, 15 documentos são relativos à organização da educação infantil e 10 referentes à gestão escolar. No Apêndice B, encontra-se uma lista com a bibliografia desses 25 documentos.

## 2.3 Procedimentos para a análise de conteúdo dos documentos legais e científicos sobre gestão da escola e educação infantil

Concluída a etapa da coleta de materiais, iniciou-se um processo de análise documental. Chaumier (1974 apud Bardin, 1995) definiu esta técnica como "uma operação

ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referenciação" (p. 45). Pimentel (2001) complementou que

> [...] trata-se de um processo de "garimpagem"; se as categorias de análise dependem dos documentos, eles precisam ser encontrados, "extraídos" das prateleiras, receber um tratamento que, orientado pelo problema proposto pela pesquisa, estabeleça a montagem das peças, como num quebra-cabeça [...] (PIMENTEL, 2001, p. 180).

Para a análise dos documentos selecionados foram criadas pastas informatizadas, que continham os arquivos dos artigos científicos e dos documentos do MEC salvos na íntegra, pelo título e ano de publicação. Foram elaboradas duas pastas base: a "Publicações Científicas" e a "Documentos do MEC".

A análise de conteúdo, de acordo com Franco (2005), é uma técnica de utilização cada vez mais frequente nas pesquisas educacionais, especialmente, naquelas com interesse por questões teóricas.

Rocha e Deusdará (2006) lembram, no entanto, que a origem dessa técnica, no início do século XX nos Estados Unidos, sofreu influências do *behaviorismo* e da psicologia social, por isso, a interpretação é sempre legitimada através de técnicas de quantificação, justificadas como que para superar a subjetividade do pesquisador. Para esses autores,

> [...] Ao pesquisador cabe encontrar meios para levantar o véu que encobre o texto, ultrapassar o plano das aparências de superfície, desvendar o verdadeiro conteúdo. A materialidade linguística é, dessa forma, entendida como algo que indiretamente remete a um outro espaço, a um outro lugar que representaria o foco de interesse do pesquisador: o das condições (psicológicas, sociológicas, etc.) em que se produzem os textos submetidos à investigação (p. 43).

Portanto, apesar dos cuidados exigidos pela técnica da análise de conteúdo, é impossível impedir a ação da subjetividade do pesquisador. Por isso, é tão importante que as decisões tomadas ao longo do processo de investigação sejam desveladas ao leitor.

Bardin (1995, p. 95) explicou que a análise de conteúdo organiza-se em três momentos distintos: 1) a pré-análise, 2) a exploração do material e 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A pré-análise tem como objetivo a construção de indicadores que fundamentem a interpretação final, para isso o pesquisador realiza um primeiro contato com os documentos da investigação para verificar regularidades entre eles, a representatividade e pertinência de

alguns materiais. Essa atividade caracteriza-se como apreciativa e auxilia na elaboração de estratégias para a exploração do material de maneira mais eficiente.

Ao pesquisador cabe a empreitada de elaborar indicadores coerentes com o seu problema e perspectiva teórica. Para isso, esta investigação teve o auxílio de uma categorização previamente elaborada e apresentada em projeto de pesquisa financiado pela Capes e coordenado por Machado (2009), o "Vocabulário usual da área: percepção e compreensão dos profissionais dirigentes das escolas públicas de educação básica".

Dessa forma, as unidades de registro primárias, usadas nesta pesquisa, foram extraídas da atividade de pré-análise do material coletado e das categorias apresentadas por Machado (op. cit.). Fizeram parte dessas unidades primárias de registro: Administração; Autonomia; Avaliação; Burocracia; Conselhos; Controle; Coordenação; Cultura; Democratização; Descentralização; Direito à educação; Diretor; Financiamento; Formação dos profissionais da educação; Funcionário Administrativo; Gestão; Infância; Influências Internacionais; Infraestrutura; Inovação; Instituição de educação infantil; Legislação; Mediação; Municipalização; Organização do trabalho; Padrão de gestão; Participação; Planejamento; Poder; Prática Pedagógica; Política pública; Privatização; Professor; Projeto; Qualidade; Racionalização; Reforma educacional; Relação com família e comunidade, Sistema e Teoria.

Não se constituiu em objetivo, nesse momento, engessar a análise nessas unidades de registro, visto que se buscava, principalmente, a emergência de novas. Essas unidades alinhavaram uma rede de significados que auxiliaram na interpretação e direcionamento da leitura dos materiais coletados.

A última etapa da pré-análise configurou-se na preparação do material, para isso foi elaborada uma planilha de coleta de dados para utilização no processo de exploração do material. Este formulário continha as seguintes colunas para preenchimento: Ano de publicação, Título do documento, Autor(es), Instituição de origem do(s) autor(es), Origem da publicação (nome do periódico ou MEC), Método de pesquisa anunciado (somente para os artigos científicos), Bibliografia citada (os autores citados mais de duas vezes nas referências bibliográficas ou, quando isso não ocorria, eram selecionados os autores mais citados ao longo do texto), Unidade de registro que aparece, Citação e página (para copiar a parte do documento em que a unidade de registro apareceu e o número da página, quando havia). Foram criadas quatro planilhas com essas informações:

1. Planilha – Artigos científicos sobre educação infantil;
2. Planilha – Artigos científicos sobre gestão da educação;
3. Planilha – Documentos sobre educação infantil do MEC;
4. Planilha – Documentos sobre gestão educacional do MEC.

Dessa maneira, iniciou-se a etapa de exploração do material, que conforme Bardin (1995),

> Se as diferentes operações da pré-análise foram convenientemente concluídas, a fase de análise propriamente dita não é mais do que a administração sistemática das decisões tomadas. Quer se trate de procedimentos aplicados manualmente ou de operações efetuadas pelo ordenador, o decorrer do programa completa-se mecanicamente. Esta fase, longa e fastidiosa, consiste essencialmente de operações de codificação, desconto ou enumeração, em função de regras previamente formuladas (BARDIN, 1995, p. 101).

Essa fase do trabalho foi bastante cansativa, visto a quantidade e densidade dos materiais investigados. Ao longo desses procedimentos um novo olhar quanto à gestão da instituição de educação infantil foi sendo construído pela pesquisadora e novas unidades de análise foram emergindo dos documentos. A persistência e trabalho metódico quanto ao registro dos materiais que iam sendo analisados foi essencial para a conclusão dessa etapa.

A terceira fase da análise de conteúdo, segundo Bardin (1995, p. 101), é caracterizada pela manipulação dos dados coletados de modo que eles se tornem significativamente "falantes". Para essa tarefa, a autora propôs algumas técnicas como: a análise categorial, a análise de avaliação, a análise da enunciação, a análise da expressão, a análise das relações e a análise do discurso. O emprego de cada técnica depende do material da investigação. Neste caso, a técnica que melhor permitiu a leitura dos documentos analisados foi a categorial.

Na análise categorial a primeira etapa das atividades caracteriza-se por operações estatísticas, que objetivam codificar as unidades de registro encontradas. Dessa maneira, nesta investigação, foram realizadas operações de quantificação das unidades de registro e das variáveis propostas no momento da pré-análise. Atualmente, existem programas estatísticos que auxiliam na validação dos dados nessa etapa da pesquisa. No entanto, optou-se pela não utilização desses instrumentos, visto que o objetivo, nesta investigação, é verificar a emergência de sentidos para uma teoria da gestão institucional em educação infantil. Não se interessa pela maior ou menor frequência de aparecimento das unidades de sentido, mas sim, pelo modo como elas foram sendo construídas historicamente e, em

alguns casos, até mesmo inventadas. Buscou-se compreender a prática social apresentada tanto pelos pesquisadores como pelos legisladores e, assim, verificar a possibilidade de se ensaiar uma teoria para a gestão de creches e pré-escolas.

A operação de categorização das unidades de registro caracterizou-se por um procedimento de classificação, cujos critérios foram definidos pela abordagem teórica da pesquisa. “As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos” (BARDIN, 1995, p. 117).

Bardin (1995, p. 120) mostrou, além disso, que boas categorias temáticas possuem as seguintes qualidades: a **exclusão mútua**, pois cada elemento não pode existir em mais de uma categoria; a **homogeneidade**, ou seja, em cada categoria somente podem existir elementos que propiciem análise idêntica; a **pertinência**, que se refere à importância da categoria para o quadro teórico da análise; a **objetividade** e a **fidelidade**, que significa construir uma grelha de categorias que represente com transparência o material investigado; e a **produtividade**, que representa a inovação, as categorias de análise férteis para inferências novas.

Dessa forma, para costurar a rede de unidades de registro que emergiu dos artigos científicos e das legislações analisadas, realizou-se um exercício de síntese, que teve como guia a teoria histórico-crítica de Saviani. Foram, então, elaboradas três categorias de análise, que serviram de rede interpretativa às unidades de registro encontradas. Essas categorias foram definidas como:

- **Materialidade da prática social em gestão da instituição educativa** – englobam os fundamentos filosóficos, pedagógicos, políticos e administrativos, o contexto sócio-histórico e as condições materiais concretas das instituições educativas no Brasil;
- **Processos e métodos de gestão** – compõem os conteúdos instrumentais, que se caracterizam pela ação da mediação e objetivam concretizar a função social das instituições educacionais;
- **Atores sociais da educação** – abrange os estudos sobre os sujeitos que de algum modo participam da prática social da gestão no interior das instituições escolares.

Para auxiliar no procedimento de classificação das temáticas encontradas foram utilizadas três interrogativas: **o quê?** – para indicar a categoria "Materialidade da prática social em gestão da instituição educativa"; **como?** – para "Processos e métodos de gestão"; **quem?** – para "atores sociais da educação". Desse modo, as principais unidades de registro que compuseram a discussão em cada uma das categorias de análise foram:

**TABELA 1 –** Categorias de análise e as unidades de registro que as compuseram

| **Categorias de análise** | **Unidades de registro encontradas nos artigos científicos sobre educação infantil** | **Unidades de registro encontradas nos artigos científicos sobre gestão da educação**[26] | **Unidades de registro encontradas nos documentos sobre educação infantil e gestão educacional, publicados pelo MEC**[27] |
|---|---|---|---|
| **Materialidade da prática social em gestão da instituição educativa** | Creche<br>Cultura<br>Currículo<br>Direito à educação<br>Diversidade<br>Educação inclusiva<br>Escolarização<br>Estatísticas<br>Financiamento<br>Função social da escola<br>Gênero<br>História<br>Influências internacionais<br>Infraestrutura<br>Legislação<br>Material pedagógico<br>Padrão de gestão<br>Pedagogia da infância<br>Políticas públicas | Administração<br>Autoritarismo<br>Carreira<br>Cidadania<br>Competitividade<br>Conflito<br>Controle<br>Crise estrutural<br>Cultura<br>Currículo<br>Democracia<br>Desigualdade<br>Direito à educação<br>Educação básica<br>Educação inclusiva<br>Educação infantil<br>Ensino rural<br>Estado<br>Estatísticas<br>Exclusão social<br>Federalismo<br>Financiamento | Administração<br>Alimentação<br>Aprendizagem<br>Atendimento em período integral<br>Autoridade<br>Carreira<br>Cidadania<br>Conflito<br>Conteúdos<br>Cultura<br>Currículo<br>Democracia<br>Desenvolvimento<br>Direito à educação<br>Diversidade<br>Educação inclusiva<br>Educação infantil<br>Estado<br>Estatísticas<br>Financiamento<br>Função social das |

[26] As unidades de registro: ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos e ensino superior não foram expressas, na presente tabela, por se distanciarem do objetivo dessa investigação, que é analisar a gestão na educação infantil.

[27] As unidades de registro presentes nos documentos publicados pelo Ministério da Educação sobre educação infantil e gestão educacional mostraram coerência entre si, desse modo, optou-se por apresentá-las em uma mesma coluna nesta tabela.

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Prática pedagógica<br>Pré-escola<br>Produção de conhecimento – pesquisa<br>Qualidade<br>Reforma educacional<br>Relação pesquisa e política<br>Sociologia da infância<br>Tecnologia<br>Valores | Gênero<br>Globalização<br>Hierarquia<br>História<br>Influência internacional<br>Infraestrutura<br>Legislação<br>Materiais Pedagógicos<br>Meritocracia<br>Padrão de gestão<br>Perda da legitimidade institucional<br>Política pública<br>Prática pedagógica<br>Precarização do trabalho<br>Privatização<br>Programas federais<br>Qualidade<br>Quase-Mercado<br>Reforma educacional<br>Regulação<br>Relação entre pesquisa e políticas públicas<br>Sistema<br>Teoria<br>Terceira via<br>Terceiro setor | instituições de educação infantil<br>Hierarquia<br>História<br>Ideologia<br>Influência internacional<br>Infraestrutura<br>Integração das instituições de educação infantil à educação básica<br>Interdisciplinalidade<br>Legislação<br>Materiais pedagógicos<br>Meio ambiente<br>Meta<br>Município educador<br>Organização da educação<br>Padrão de gestão<br>Pedagogia da infância<br>Pedagogia participativa<br>Política pública<br>Prática pedagógica<br>Produção de conhecimento – pesquisa<br>Qualidade<br>Regime de colaboração<br>Regime de cooperação<br>Regime federativo<br>Relação entre educação infantil e ensino fundamental<br>Responsabilidade<br>Sistema<br>Sucesso<br>Tecnologia<br>Teoria<br>Valores |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Processos e métodos de gestão** | Autonomia<br>Avaliação<br>Descentralização<br>Formação de professores<br>Organização do trabalho na instituição<br>Participação<br>Planejamento<br>Projeto pedagógico<br>Rede de apoio à infância<br>Relação de poder<br>Relação adulto e criança<br>Relação entre crianças<br>Relação entre educação infantil e ensino fundamental<br>Relação entre escolas<br>Relação escola e comunidade<br>Relação escola e família<br>Relação escola e universidade<br>Relação instituição e criança<br>Relação professor e monitor | Autonomia<br>Avaliação<br>Competência<br>Comunicação<br>Conselhos<br>Descentralização<br>Diálogo<br>Flexibilização<br>Formação de professores<br>Governabilidade<br>Inovação<br>Liderança<br>Mediação<br>Organização do trabalho<br>Parceria público-privada<br>Participação<br>Planejamento<br>Plano de Carreira<br>Profissionalização<br>Projeto pedagógico<br>Racionalização<br>Rede de apoio à infância<br>Relação de poder<br>Relação entre escola e universidade<br>Relação entre escolas<br>Relação entre Ministério da Educação e Conselho de secretários de educação (CONSED)<br>Relação escola e comunidade<br>Relação escola e família<br>Relação público e privado<br>Sindicato<br>Tecnologia<br>Transparência | Autonomia<br>Avaliação<br>Competência<br>Comunicação<br>Conselho<br>Desburocratização<br>Descentralização<br>Emancipação<br>Flexibilização<br>Formação de professores<br>Formação política da comunidade<br>Fortalecimento institucional<br>Inovação<br>Liderança<br>Mediação<br>Movimentos sociais<br>Organização do trabalho<br>Parceria público-privada<br>Participação<br>Planejamento<br>Projeto pedagógico<br>Rede de proteção social à infância<br>Regimento escolar<br>Relação entre os profissionais das instituições de educação infantil<br>Relação escola e comunidade<br>Relação escola e família<br>Secretaria municipal de ensino - função<br>Transparência |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Atores sociais da educação** | Coordenador pedagógico<br>Criança<br>Diretor<br>Família<br>Professor | Coordenador pedagógico<br>Diretor<br>Família<br>Professor<br>Profissionais não-docentes e não-administrativos<br>Secretários de educação<br>Sociedade civil | Comunidade<br>Coordenador Pedagógico<br>Criança<br>Diretor<br>Dirigente municipal<br>Família<br>Funcionários técnico-administrativos<br>Professor |

A caracterização dos sentidos e significados dessas categorias analíticas e suas respectivas unidades de registro foi feita nos capítulos três e quatro deste texto quando, também, foi apresentada a análise formal dos artigos e documentos legais investigados, a partir das variáveis: ano de publicação, autor(es), instituição de origem do(s) autor(es), periódico da publicação, método de pesquisa anunciado, bibliografia citada e quantificação das unidades de registro. No capítulo cinco foi elaborada uma síntese dos resultados desta pesquisa, que discutiu a viabilidade de construção de uma teoria para a gestão de instituições de educação infantil, a partir da legislação educacional e da produção científica brasileira.

O modelo de investigação proposto neste trabalho responde a um bom nível de rigor, mas apresenta limitações que são importantes de serem conhecidas pelo leitor. A primeira delas diz respeito ao material utilizado. Apesar de sua representatividade comprovada, de modo algum expressa a totalidade do conhecimento, tanto da produção científica como das políticas públicas para a educação infantil e gestão da educação no país. Além do mais, esse é um conhecimento em construção, portanto, as informações trabalhadas neste estudo têm suas marcas no contexto histórico e social de produção.

Outro ponto a ser considerado é a inexistência da neutralidade nas decisões que foram tomadas nesta pesquisa. O referencial teórico adotado aponta para essa impossibilidade e alerta para os erros e "cegueiras" da racionalidade. Dessa forma, os procedimentos metodológicos adotados tiveram o objetivo de minimizar esses erros, mas de modo algum os impediram. Neste ensaio sobre a teoria em gestão da instituição de educação infantil são apresentados os sentidos que emergiram das produções científicas e

normativas da educação no Brasil, objetivando trazer contribuições para uma prática social edificante e emancipatória nessa área.

# CAPÍTULO 3
# O HIBRIDISMO DAS LÓGICAS DEMOCRÁTICA E GERENCIAL NO CONTEXTO DA GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA NO BRASIL

Sem escola democrática não há regime democrático; portanto, a democratização da escola é fundamental e urgente, pois ela forma o homem, o futuro cidadão.

Lúcia Bruno (2008)

O conhecimento sobre a gestão da escola, na primeira década do século XXI no Brasil, caracterizou-se pelo embate entre as lógicas democrática e gerencial, presentes no contexto das relações de poder no interior da escola pública.

Neste capítulo, apresento o discurso oficial e a análise dos pesquisadores do campo da gestão da educação sobre o novo padrão de administração para as escolas públicas, proposto na reforma educacional, iniciada no final da década de 1990.

A tese que defendo neste capítulo é a de que a Reforma do Aparelho de Estado do Brasil (1995) impôs à escola pública uma lógica de gestão gerencial, que teve a finalidade de minimizar o papel do Estado na garantia do direito à educação ao cidadão. No entanto, devido ao recente processo de redemocratização do país e, consequente, movimento da sociedade civil, no sentido de exigir a expansão dos direitos sociais, essa lógica não teve legitimidade perante a comunidade escolar, desse modo, a gestão da escola pública configurou-se pelo hibridismo entre as lógicas democrática e gerencial no primeiro decênio desse século.

Para apresentar esse raciocínio, o capítulo foi estruturado em dois tópicos: no primeiro apresento as políticas educacionais para a gestão da escola pública de educação básica nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, presentes nos documentos publicados pelo Ministério da Educação (MEC) sobre gestão educacional; no segundo tópico mostro a perspectiva do conhecimento científico em gestão da educação sobre os impactos da lógica gerencial no contexto concreto de gestão da escola pública brasileira.

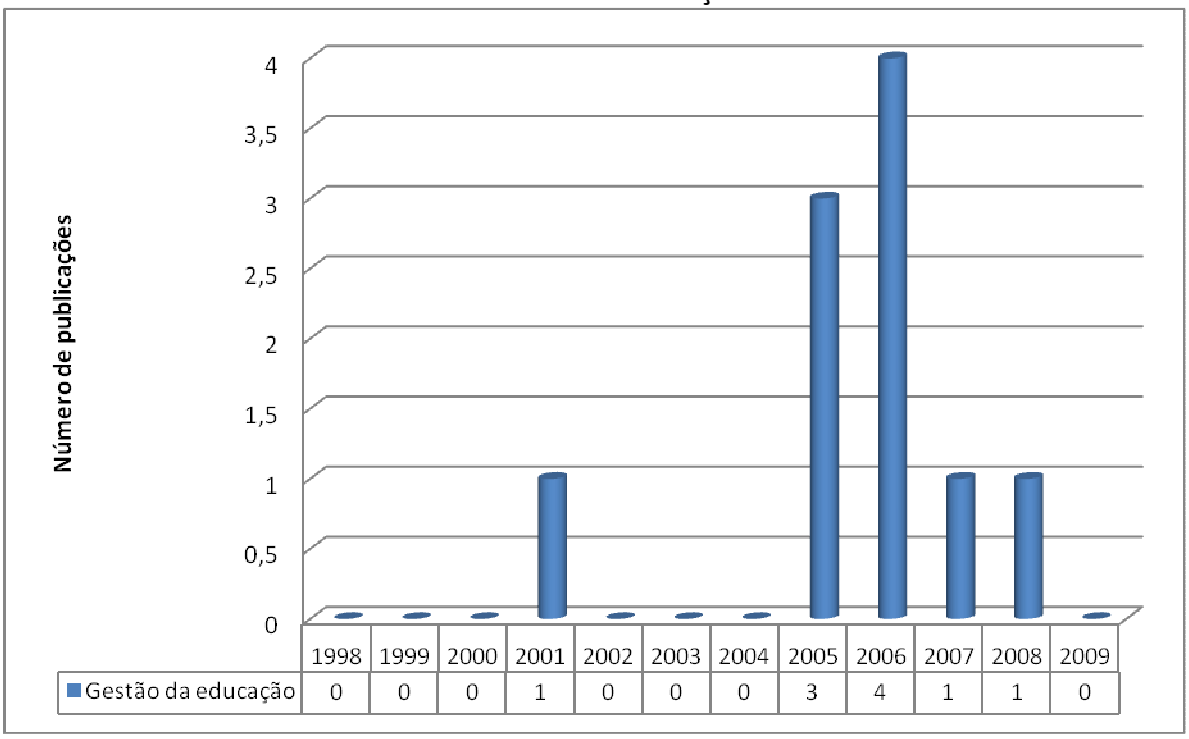
## 3.1 A gestão escolar na legislação educacional brasileira do século XXI

Inicialmente é apresentada a análise formal dos documentos sobre gestão educacional publicados pelo MEC. Na segunda parte deste tópico são apresentadas as perspectivas presentes nesse material acerca da lógica de gestão escolar defendida pelo Estado brasileiro, a partir das categorias analíticas: “materialidade da prática social em

gestão da instituição educativa"; "processos e métodos de gestão" e "atores sociais envolvidos com a gestão".

A primeira variável relativa à análise formal investigada nos documentos divulgados pelo MEC, a periodicidade das publicações, pode ser relacionada aos momentos eleitorais pelos quais o país passou na primeira década desse século. No gráfico seguinte, são apresentadas essas variações na produção:

**GRÁFICO 1 –** Periodicidade das publicações em gestão educacional do Ministério da Educação




No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), a legislação educacional introduziu a lógica da Nova Gestão Pública na organização das escolas, principalmente nos documentos da LDBEN (1996), dos Parâmetros Curriculares Nacionais para a Educação Básica (1998) e das Diretrizes para a Formação de Professores (1999). O material desse governo, analisado nesta pesquisa, que caracterizou sua perspectiva, foi o Plano Nacional de Educação (2001).

Em 2003, foi eleito Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), cujo mandato estendeu-se até 31 de dezembro de 2010, devido à reeleição em outubro de 2006. Nos dois primeiros anos de seu mandato, observou-se uma inexistência de publicações na área dessa investigação, o que pode indicar uma continuidade da política do governo anterior ou mesmo uma não atenção do Estado para essa área. Nos dois anos seguintes,

2005 e 2006, houve aumento nas publicações cuja temática central foi a gestão da educação, a partir do planejamento participativo e representativo.

Quanto às publicações relativas ao segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, percebeu-se maior ênfase às temáticas de **financiamento** (Fundeb (2007), Proinfância (2007), Programa Dinheiro Direto na Escola (2008 para a Educação Infantil) e Piso salarial do professor da Educação Básica (2008)) e fortalecimento dos **programas de formação dos profissionais da educação** (Pró-Gestão (2001), Pró-Conselho (2005), Pró-infantil (2005), Pradime (2006), Pró-Funcionário (2007)).

A segunda variável de investigação, "autoria dos documentos oficiais", foi possível ser avaliada somente em poucos materiais, visto que a maior parte não apresentava indicação dessa variante. Os autores expressos nos materiais sobre gestão educacional publicados pelo MEC foram:

> Alaídes Alves Mendieta, presidente do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação; Cândido Grzybowski, diretor do IBASA (instituto em prol da inclusão de deficientes visuais); Clodoaldo José de Almeida Souza; deputado federal Carlos Abicalil; Emir Sader; Enrique Roca Cobo, do ministério da educação da Espanha; Fernando Haddad, ministro da educação; Genuíno Bordignon, da Universidade de Brasília (UNB); Hannu Uusi, embaixador da Finlândia; Horácio Francisco Reis; Ivandro Sales, consultor do programa de capacitação de conselheiros municipais de educação (Pró-Conselho); Jamil Cury, membro do Pró-Conselho; João Monlevade, assessor legislativo do senado federal; Jorge Pavez Urrutia, professor do Chile; Juçara Maria Dutra, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Ladislau Dowbor; Lauro Carlos Wittmam, professor da FURB, de Santa Catarina; Maria Auxiliadora Seabra Rezende, vice-presidente do Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED); Maria Cristina Vargas, do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST); Paulo Eduardo dos Santos, presidente da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME); Moacir Gadotti, diretor geral do Instituto Paulo Freire; Regina Vinhais Gracindo, professora da UNB; Wilfredo Machado, da embaixada da Venezuela; Bird; Unicef; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); Unesco; Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Undime.

Um aspecto relevante nesses dados foi a presença constante de organizações internacionais como colaboradoras; as mais frequentes foram a Unicef e a Unesco, dado que comprova a influência internacional na elaboração desses documentos. Além do mais, nos últimos anos, houve um aumento expressivo da participação da Undime e do CONSED, o que demonstrou aproximação entre esses diferentes níveis do poder executivo nessa tarefa.

A terceira variável, referência teórica, relaciona-se intimamente com a autoria dos documentos. Os teóricos citados nesse material, quando expressos, foram: Abramowicz; Abreu; Apple; Arroyo; Bordignon; Cury; Demo; Didonet; Frigotto; Gatti; Machado; Soares; Monlevade; Nosella; Paro; Saul; Soares; Sousa; Thurler e Waiselfisz.

Os documentos publicados pelo MEC utilizaram como referencial, sobretudo, as legislações para a educação e os acordos internacionais assinados pelo Brasil (Declaração do Milênio (2000); Declaração Mundial de Educação para Todos (1990) e Marco de Ação de Dacar (2000)). Nos últimos anos, houve um aumento significativo da presença de dados estatísticos produzidos pelo Inep e IBGE, para justificar as ações propostas.

Os documentos sobre gestão da educação, em sua maioria, não tem referencial teórico expresso, porém, nos livros usados para a formação de dirigentes municipais, há citações de obras editadas pela Unicef, Unesco e pesquisadores brasileiros que investigam a gestão escolar e as políticas públicas em uma perspectiva emancipatória.

O vocabulário encontrado nesses documentos apresenta coerência entre os materiais da educação infantil e os da gestão educacional, em especial nas publicações a partir de 2005, quando ocorreu uma preponderância dos conceitos da gestão sobre os da educação infantil. Na tabela abaixo são apresentadas as unidades de registro encontradas nos documentos sobre gestão da educação.

**TABELA 2 –** Unidades de registro encontradas nos documentos sobre gestão da educação produzidos pelo Ministério da Educação

| Unidade de Registro | Frequência de citação | Termos relacionados |
|---|---|---|
| Administração | 1 | |
| Alimentação | 1 | |
| Aprendizagem | 2 | |
| Atendimento em período integral | 3 | |
| Autonomia | 11 | Financeira da escola, Dos Conselhos |
| Autoridade | 1 | |
| Avaliação | 24 | Da política, Da gestão, Da qualidade social, |

| | | |
|---|---|---|
| | | Transformação, Mudança, Institucional |
| Carreira | 9 | Plano de carreira, Estatuto, Progressão, Piso salarial |
| Cidadania | 2 | |
| Competência | 1 | Da Secretaria de Educação Básica |
| Comunicação | 1 | |
| Comunidade | 2 | Formação política da comunidade escolar |
| Conselho | 27 | Escolar, Municipal, Nacional, Função, Composição, Formação dos conselheiros, Fórum, Conferências, Atribuições, Presidência, Pró-Conselho, Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares |
| Currículo | 6 | Conteúdo |
| Democracia | 12 | Participativa, Liberdade, Representativa |
| Desburocratização | 1 | |
| Descentralização | 5 | |
| Desenvolvimento | 4 | Social, Sustentável, Econômico, Local, Com igualdade |
| Direito à educação | 1 | |
| Diretor | 12 | Formação, Programa Nacional Escola de Gestores, Eleição, Condições de trabalho |
| Dirigente municipal | 5 | Ações, Papel, Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais |
| Diversidade | 3 | Igualdade social |
| Educação Infantil | 8 | |
| Emancipação | 1 | |
| Estado | 4 | Estadania, Função, Assistência técnica e financeira da União, Complementação da |

| | | União |
|---|---|---|
| Estatística | 13 | Minicenso, Diagnóstico, Matrículas, Cobertura de atendimento |
| Financiamento | 31 | Gestão orçamentária, Orçamento participativo |
| Flexibilização | 1 | |
| Formação de professores | 24 | Formação em serviço, A distância, Centro de Formação e Desenvolvimento Profissional |
| Fortalecimento Institucional | 1 | |
| Função social da educação | 7 | Escola unidade de formação de cidadãos autônomos |
| Funcionários técnico-administrativos | 6 | Pró-funcionário, Direitos, Gestão de pessoas |
| História | 9 | |
| Ideologia | 1 | Emancipação, Formação do cidadão, Formação para o trabalho |
| Inclusão escolar | 2 | |
| Individualizar | 1 | |
| Influência internacional | 12 | Marco de Ação de Dacar, Acordos Internacionais |
| Infraestrutura | 8 | Condições materiais e Manutenção |
| Inovação | 1 | |
| Legislação | 17 | Função normativa complementar do município |
| Liderança | 1 | Estratégias para delegação |
| Materiais pedagógicos | 11 | De consumo, De apoio, Gestão de recursos materiais |
| Mediação | 1 | Entre Estado e sociedade civil |
| Metas | 8 | Objetivos |
| Movimentos sociais | 2 | |
| Município educador | 1 | |

| | | |
|---|---|---|
| Organização da educação | 10 | |
| Padrão de gestão | 52 | Gestão democrática, Sistema aberto, Autogestionário |
| Participação | 23 | Mobilização, Síndrome da Desistência |
| Pedagogia Participativa | 1 | |
| Planejamento | 27 | Plano Municipal de Educação, Plano Nacional de Educação, Participativo |
| Política pública | 6 | |
| Prática pedagógica | 9 | Gestão pedagógica, Gestão do saber |
| Produção do conhecimento – pesquisa | 1 | |
| Professor | 10 | Valorização do magistério, Gestão de pessoas |
| Projeto Pedagógico | 1 | Projeto Político Pedagógico da Escola |
| Qualidade | 14 | Indicadores, Qualidade social |
| Regime de colaboração | 7 | |
| Regime Federativo | 6 | |
| Responsabilidade | 1 | |
| Sistema | 8 | De ensino, Municipal de Ensino, Nacional de Educação |
| Sucesso | 1 | |
| Tecnologia | 2 | |
| Teoria | 2 | Gestão gerencial |
| Transparência | 1 | |
| Valores | 3 | Solidariedade, Tolerância, Diversidade, Igualdade, Liberdade, Trabalho em equipe |

Como é possível observar na tabela, o vocabulário encontrado no material sobre gestão da educação produzido pelo MEC valorizou mais as unidades de registro: autonomia, avaliação, competência, conselho, desburocratização, descentralização, desenvolvimento, flexibilização, formação profissional (professores, coordenadores, diretores e funcionários

administrativos), influência internacional (globalização), liderança, metas (objetivos claros), participação (profissionais da educação, família e comunidade), planejamento, qualidade social, sistema (aberto, regime colaborativo e regime federativo), tecnologia e transparência. Destaca-se que esse vocabulário apresentou aproximação com o encontrado no texto do Plano de Reforma do Estado (1995), o que pode indicar coerência entre essas perspectivas. Porém, somente o vocabulário não expressa toda a complexidade do pensamento em gestão escolar presente no material, é necessário, também, compreender os sentidos e usos atribuídos a esse vocabulário a partir das categorias analíticas investigadas nesta tese.

### 3.1.1 Materialidade da prática social da gestão escolar nos documentos oficiais

As políticas públicas para a educação constituem-se em instrumento do Estado para a materialização de seu ideário político. Nesse sentido, conhecer essa normatização é imprescindível para compreender criticamente como o campo da gestão da escola pública vem se organizando.

A Constituição Federal de 1988, em seção especial dedicada ao direito social da educação (art. 205 – art. 214), definiu os princípios para a organização e oferta do ensino escolar no país, da seguinte maneira:

> I - **igualdade de condições para o acesso e permanência** na escola;
> II - **liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento**, a arte e o saber;
> III - **pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas**, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
> IV - **gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais**;
> V - **valorização dos profissionais da educação escolar**, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
> VI - **gestão democrática do ensino público, na forma da lei**;
> VII - **garantia de padrão de qualidade**.
> VIII - **piso salarial profissional nacional** para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (CF, 1988, art. 206, grifos nossos).

Esses princípios seriam assegurados através do regime de colaboração entre União, estados, municípios e distrito federal; ficando os municípios prioritariamente responsáveis pela organização da educação infantil e ensino fundamental (CF, 1988, art. 211).

A regulamentação desses princípios ocorreu somente em 1996, um ano após a divulgação do Plano de Reforma do Aparelho do Estado e oito anos depois da promulgação da Constituição Federal, com a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). De acordo com essa legislação, a gestão democrática da educação seria normatizada pelos sistemas municipais de ensino, considerando suas peculiaridades regionais e os princípios de: "I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes" (LDBEN, art. 14). Além disso, promulgou que aos estabelecimentos de ensino deveriam ser assegurados graus progressivos de "autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público" (art. 15).

A partir desse padrão de gestão, foram atribuídas as seguintes obrigações às escolas, conforme a LDBEN (1996, art. 12):

> I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;
> II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
> III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
> IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
> V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
> VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
> VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola;
> VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei (LDBEN, 1996, art. 12).

Essas incumbências para as creches e pré-escolas trazem algumas indagações sobre sua organização. O primeiro aspecto observado foi o cumprimento dos dias letivos (inciso III). Essa mesma legislação estabeleceu o mínimo de duzentos dias letivos e oitocentas horas apenas para os níveis fundamental e médio da Educação Básica, não fazendo qualquer menção sobre esse tema à etapa da educação infantil.

Portanto, aos sistemas de ensino municipais é dada autonomia para o estabelecimento do calendário do ano letivo das instituições de educação infantil públicas. Esse aspecto é importante, pois cada localidade pode organizar o currículo e suas práticas pedagógicas de acordo com as características de sua população. Por outro lado, também, possibilita uma diversidade de rearranjos do calendário escolar que, na maior parte das vezes, resultam no enxugamento desse atendimento. Pontes em feriados e períodos de

recesso superiores aos permitidos pela Lei Trabalhista (CLT) são ocorrências que prejudicam as crianças mais carentes, cujas famílias não têm com quem deixá-las enquanto trabalham ou estudam.

Outro aspecto do artigo 12 da LDBEN considerado foi a incumbência da escola de informar ao poder público a ausência em 50% dos dias letivos de seus educandos. Como obrigar os pais ou responsáveis a trazerem seus filhos na escola se a matrícula e consequente presença não são obrigatórias? Obviamente a instituição de educação infantil é responsável por seus educandos e deve comunicar ao Ministério Público sempre que suspeitar de abandono e/ou maus tratos da criança, mas, nessa faixa etária, a legislação prioriza a educação familiar em detrimento ao ensino escolar.

Em 9 de janeiro de 2001, treze anos após a promulgação da Constituição Cidadã, o governo federal sancionou a lei nº. 10.172, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para até 2011. Os objetivos propostos para a administração do ensino escolar enfatizaram o padrão de gestão gerencial, justificando, para isso, que esse modelo asseguraria o uso eficiente dos recursos financeiros dessa área. Assim, as estratégias de gestão foram apresentadas como um receituário que os sistemas de ensino deveriam cumprir para receber a contrapartida financeira da União no regime de colaboração.

A desburocratização e a descentralização foram enfatizadas por meio do incentivo ao aumento da autonomia das escolas. Essa autonomia foi definida pelo planejamento da progressiva independência da gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira dessas instituições. Para isso, “devem as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano” (PNE, 2001, p. 111).

Na prática, essa meta somente se concretizou para a educação infantil em 2008, com o Fundeb e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE, 2009), muito mais tarde do que no ensino fundamental (Fundef, 1998 e PDDE, 2005) fato que,uma vez mais, demonstrou a displicência em relação ao financiamento da educação infantil por parte do governo federal.

Vê-se, assim, que a proposta de gestão para a escola contida no PNE promoveu a responsabilização da comunidade escolar pelos resultados da educação, através da obrigação em participar do planejamento, controle e avaliação de seu financiamento. A esses procedimentos administrativos e políticos o MEC denominou de gestão democrática da escola. Vale destacar, também, que no nível da educação infantil o financiamento

supletivo da União somente ocorreu 20 anos após a promulgação desse direito da criança na Constituição Federal do país.

Em 2005, a Secretaria de Educação Básica editou três documentos norteadores para a elaboração do planejamento da educação municipal. Compôs esse grupo de documentos: o "Documento Norteador para Elaboração do Plano Municipal de Educação" (2005a), os "Subsídios para o Planejamento da Rede Escolar com Base na Experiência em Minicenso Educacional" (2005b) e os "Subsídios para o Planejamento da Conferência Municipal de Educação" (2005c). Esse material, em formato de apostilas, trouxe orientações para as secretarias municipais de educação elaborarem o planejamento de suas ações, para tanto, apresentou exemplos de municípios nordestinos que implantaram o Plano Municipal de Educação com sucesso através da gestão democrática proposta pelo MEC.

Além disso, esses materiais apresentaram, em anexo, modelos de procedimentos que a secretaria da educação poderia utilizar no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação. Compunham o conjunto de anexos: "Sugestão para Elaboração do Anteprojeto de Lei do Plano Municipal de Educação", "Sugestão de Mensagem à Câmara Municipal", "Sugestão de Procedimento de Mobilização", "Planilha do Minicenso Educacional", "Sugestão de decreto", "Sugestão de composição para indicação de delegados (as) para a Conferência" e "Sugestão de regimento interno da Conferência". Nessas apostilas, a Secretaria de Educação Básica (SEB) justificou seu trabalho a partir de atribuições legais, que se configuravam em "planejar, orientar e coordenar, em âmbito nacional, o processo de formulação de política para a educação infantil, o ensino fundamental e para o ensino médio" [...] (SOUZA, 2005 a, p. 7).

O Plano Municipal de Educação, elaborado com a participação da sociedade civil, quando transformado em legislação através da aprovação do poder legislativo e da sanção do chefe do executivo, "confere poder de ultrapassar diferentes gestões" (Ibid., p. 8), evitando, assim, a descontinuidade das ações em educação devido à mudança de governos, de acordo com essas apostilas, de acordo com esse material (SOUZA, 2005a).

O padrão de gestão proposto nesse material apresentou características como: valorização dos princípios de autonomia e colaboração, mobilização para a participação da sociedade civil organizada na elaboração do plano de educação, formação dos profissionais da educação, busca de parceria com o setor privado, financiamento público da educação (infraestrutura, recursos materiais e plano de carreira para os profissionais da educação),

avaliação com o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade e exaltação de valores como solidariedade, inclusão, visão humanística, democracia, ética, compromisso, igualdade, dialogicidade, responsabilização e liberdade.

Esses documentos chamaram a atenção, também, aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil para a educação, o que demonstrou, uma vez mais, a influência internacional na gestão da educação no país. Entre esses compromissos internacionais, pode-se mencionar:

- A Conferência de Dakar sobre a Educação para Todos;
- A Declaração de Cochabamba, dos Ministros da Educação da América Latina e Caribe, sobre a Educação para Todos;
- A Declaração de Hamburgo, sobre a Educação de Adultos;
- A Declaração de Paris, sobre a Educação Superior;
- A Conferência de Durban (SOUZA, 2005 a, p. 16).

Em 2006, o MEC, com o patrocínio da Petrobrás, publicou os Anais do Seminário Internacional "Gestão democrática da educação e pedagogias participativas". Os objetivos anunciados nesse material foram 1) promover a socialização das ideias e consequente discussão sobre as políticas públicas da gestão da educação escolar, 2) proporcionar o intercâmbio das políticas de gestão da educação entre os países participantes, 3) analisar formas de participação social na gestão da educação, bem como suas implicações na melhoria da qualidade social da educação e 4) buscar estratégias de articulação entre políticas educativas e outras políticas de promoção do desenvolvimento com igualdade social (SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 2006, p. 5).

No referido Seminário o professor Horácio Francisco Reis, como representante do MEC, revelou que uma das preocupações do governo Luiz Inácio Lula da Silva era a pendência em relação ao artigo 23 da Constituição Federal, que tratava do pacto federativo, cuja regulamentação ainda não tinha se efetivado. Também o regime de colaboração proposto pela LDBEN (1996, art. 8) entre União, Estado e Municípios "[...] tem se materializado, em ações, em programas, em atividades, mas não está consolidado legalmente, não está regulamentado para que, de fato, os gestores possam definir com mais consistência os seus planos educacionais" (SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 2006, p. 35). Desse modo, as ações do MEC se concretizaram a partir dos programas: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais (PRADIME), Programas de Articulação dos Sistemas de Ensino, Material de Apoio para gestores (Plano Municipal e Estadual de educação), Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação, Programa de

Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Programa Nacional Escola de Gestores e o Pró-Funcionário. Mostrando, assim, a ênfase do MEC na profissionalização da comunidade educacional como sinônimo de pacto federativo.

A questão do federalismo também foi o tema da participação do professor Jamil Cury, que era membro do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Para ele,

> O Brasil é uma República federativa, a organização da educação nacional é federativa. Não é uma organização unitária, centralizada, como seria o caso, por exemplo, da França, ou do Uruguai. Também não chega a ser uma organização federativa nos moldes bastante autonomistas, como ocorre com os Estados Unidos da América. Então, a nossa organização federativa, o regime federativo, contém, ao mesmo tempo, uma concentração de poderes. De um lado, temos poderes concentrados na União, e, nesse sentido, tem-se para todos os sistemas, orientação, diretrizes de caráter nacional e os estados, os municípios e o Distrito Federal, têm poderes próprios autônomos, e que podem dar uma dimensão própria, mais ou menos adequada e adequável às suas situações regionais, às suas situações locais [...] (SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 2006, p. 106).

Observou-se, desse modo, a concepção do regime federativo no Brasil como um sistema aberto, em que cada elemento, União, estados, distrito federal, municípios e escolas, estavam relacionados entre si e com o ambiente em que se inseriam. Do mesmo modo que esses elementos modificam seus ambientes, também eles têm sua organização impactada pela comunidade e pelos aspectos ambientais dos locais em que estão inseridos.

A última temática debatida no Seminário Internacional foi a gestão da escola. Regina Vinhais Gracindo, professora da UNB, defendeu que o objetivo da escola deveria ser a busca pela qualidade no ensino, de modo a se empenhar que todos os educandos efetivamente tivessem sucesso na aprendizagem. Alcançar essa meta somente seria possível em nossa sociedade através da gestão democrática da escola. A pesquisadora citou o trabalho de um orientando seu, Adilson, que identificou as principais características desse modelo de gestão:

> Ele identifica na literatura quatro aspectos que são comuns nas vozes dos reivindicadores, nos movimentos, que são fundamentalmente a participação, a autonomia, a transparência e a pluralidade, ou seja, participação como eixo básico, indispensável para que uma gestão democrática funcione.
> O segundo eixo, autonomia é a construção de uma autonomia na escola. Uma autonomia que tem duas facetas, ela é autonomia institucional e ela é também uma autonomia dos sujeitos sociais que participam desse projeto. Não é apenas a autonomia da escola dentro do sistema, mas uma autonomia desses sujeitos, para que eles se construam autonomamente, de forma emancipada.
> A terceira é uma transparência, que é uma condição básica de uma gestão democrática. Como trabalhar em uma escola sem deixar transparecer para a sociedade o que fazemos nela, o que alcançamos, o que não alcançamos. A transparência é fundamental.

> E a quarta, a última é a pluralidade. O que vem a ser a pluralidade? É a garantia do espaço da diferença e da diversidade na escola. Mas não como um mero respeito a essas diferenças, no sentido apático de respeito, mas de respeito ativo, de garantia, de construção de espaços para que essas diferenças surjam e, a partir do surgimento das diferenças, a escola pode construir caminhos para que todos se emancipem como cidadãos brasileiros (SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 2006, p. 199).

Gracindo discutiu que para a concretização dessa gestão democrática na escola dois aspectos precisariam ser garantidos pelo Estado, o financiamento e o fortalecimento institucional da escola.

Em março de 2010, o então ministro Fernando Haddad divulgou que o orçamento para a educação neste ano tinha sido de R$51 bilhões, o que significou o investimento de 5% do PIB do Brasil.[28] O crescimento do aporte financeiro em educação vem ocorrendo, mas não é o suficiente para garantir sua manutenção com qualidade. Gracindo mostrou que os movimentos sociais defendem que é necessário 10% do PIB para que se consiga uma educação de qualidade no país, mas nem os 7% propostos no PNE (2001) foram aprovados pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso e nem posteriormente por Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2006, ano do Seminário Internacional, o investimento em educação era de 4,4% do PIB.

Quanto ao fortalecimento institucional, Gracindo analisou que era preciso consolidar a autonomia da escola, de modo que ela se tornasse um espaço de decisão e deliberação coletiva sobre o seu fazer. Defendeu, ainda, que os conselhos estaduais, municipais e escolares deveriam ser reconhecidos "não apenas como espaços consultivos, mas como espaços deliberativos das políticas públicas educacionais." (SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 2006, p. 201). Observou-se, com isso, como a educação vem sendo dirigida pelo Estado e apenas gerenciada pelos sistemas municipais de ensino e instituições escolares.

Nesse cenário, Lauro Wittmam, professor da FURB, definiu que a gestão democrática da escola, nada mais era do que

> [...]a garantia do respeito e da realização do direito subjetivo de cada cidadão ao bem público da educação. Portanto, a universalização de uma educação de qualidade é o substantivo da democratização da educação e a gestão democrática é uma mediação para que se construa isso. E a democratização da educação no sentido de educação de qualidade social, só é possível, vinculada ao processo amplo de democratização da sociedade e de construção da emancipação humana (SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 2006, p. 201).

[28] Dados publicados em reportagem no site do Ministério da Educação. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15186. Acesso em: jul 2010.

Essa ideia de Wittman sintetizou o pensamento sobre a gestão democrática da escola que foi apresentada no Seminário Internacional "Gestão democrática da educação e pedagogias participativas" organizado pelo MEC (2006). As ideias apresentadas e debatidas nesse seminário não refletiam os princípios da política governamental, mas demonstraram o contexto de discussões dos movimentos sociais em defesa da educação e que o Estado conhecia essas demandas.

Em 2006 o MEC editou, também, o material do "Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação" (Pradime). Para esta investigação empreendeu-se a análise de três cadernos de textos com as orientações aos secretários municipais de educação sobre os conteúdos do curso. Não se constitui em objetivo aqui apresentar esses conteúdos, visto que o foco desta investigação não se encontra no nível da secretaria municipal de educação, mas no nível meso das relações da escola. A relevância deste material encontra-se na importância dos gestores escolares conhecerem a política do MEC em relação à secretaria municipal de ensino, para que possam compreender a lógica das demandas desse órgão em relação à escola.

O Pradime retomou a experiência do "Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação" (Prasem), realizado pelo MEC em 1997, 1999 e 2001. A versão do Pradime foi elaborada em parceria com a Undime, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) e o Banco Mundial (Bird).

Esse programa foi justificado a partir dos objetivos de desenvolvimento do milênio e pelas metas estabelecidas no Marco de Ação de Dacar (2000) e no PNE (2001). O curso enfatizou a "[...] dimensão educacional do desenvolvimento humano e sustentável e chama a atenção do dirigente para o papel da educação no processo de desenvolvimento local." (PRADIME, 2006, v. 1, p. 10). Os conteúdos foram organizados em torno de três eixos transversais: (a) a educação como agente propulsor do desenvolvimento local, regional e nacional; (b) a qualidade social da educação como marco diferencial da ação pedagógica do Estado; e (c) a gestão democrática como caminho condutor de novas práticas do poder público.

Esses eixos foram trabalhados em oito temas de estudo: 1) A educação no contexto da política de desenvolvimento com igualdade social, 2) Organização da educação nacional

no contexto do fortalecimento da Educação Básica: o papel do município, 3) Avaliação de políticas educacionais, 4) Políticas educacionais para um Brasil de todos, 5) Financiamento e gestão orçamentária da educação, 6) Gestão de recursos materiais, 7) Gestão democrática da educação e 8) Gestão pedagógica da educação escolar. Os principais conceitos trabalhados foram:

- A educação como meio para melhorar o desenvolvimento humano do município, isto é, uma comunidade com maior escolaridade tem melhor qualidade de vida e renda e, com isso, pode alcançar a emancipação social;
- A qualidade social é definida como a garantia de acesso, permanência e sucesso no sistema educacional para todo cidadão. O programa definiu esse conceito para o nível da educação infantil da seguinte maneira:

> [...] a qualidade social da educação associa a ética ao conhecimento e ao saber, procura promover a inclusão social, superar as desigualdades sociais, valorizar a diversidade cultural, preservar o meio ambiente e promover o desenvolvimento local.
> [...] a família não tem obrigação de enviar seus filhos a creches e pré-escolas, mas tem o direito de exigi-lo do poder público. Pois, com a falta de acesso à educação infantil, a empregabilidade dos pais pode ficar comprometida. Mas este argumento não é bastante. As crianças que estão fora da educação infantil são precisamente as crianças de renda mais baixa uma vez que quase todas as crianças de classe média estão na escola a partir dos dois anos de idade. Ao se negar o acesso a essas crianças, aumenta-se a desigualdade social. Mas isso não ocorre apenas porque as crianças não foram para a escola. Acontece porque lhes é negado o acesso ao conhecimento e ao desenvolvimento infantil no momento em que ele é mais crítico, ou seja, sem acesso à educação infantil, não há qualidade social da educação (PRADIME, 2006, v. 2, p. 112-4).

- A gestão democrática nasce do conceito de democracia representativa e seus princípios estão alicerçados na participação social nos processos de tomada de decisão e no fortalecimento da autonomia das escolas. As estratégias para a consolidação da gestão democrática passa pela formação política da comunidade educativa, fortalecimento do Conselho Municipal de Educação e do Conselho Escolar, fortalecimento institucional por meio da autonomia financeira das escolas e avaliação dos resultados das políticas municipais de educação.
- A avaliação é uma das funções mais importantes do gestor, segundo o Pradime, pois visa verificar os resultados atingidos pelas políticas municipais de educação, oferecer subsídios à tomada de decisões bem

> informadas, orientar a melhoria do sistema e contribuir para a prestação de contas à sociedade com transparência.

Com tudo isso, foi possível constatar que este material apresentou indícios de um hibridismo entre as lógicas gerencial e democrática, pois defendeu a função da educação escolar de emancipação social e, por outro lado, valorizou procedimentos de gestão que enfatizaram o controle e domínio da comunidade pelo Estado.

No início do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o MEC lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE, 2007). De acordo com o ministro Fernando Haddad, este plano caracterizou-se por um conjunto de ações que visaram cumprir as propostas do PNE (2001). O Plano de Desenvolvimento da Educação caracterizou-se por 41 ações e programas, assim definidos resumidamente: 1) publicação do livro "Plano de Desenvolvimento da Educação: razão, princípios e programas", 2) aumento de recursos para a educação básica com o Fundeb, 3) incentivo à ciência, com a diminuição da tributação para o investimento em pesquisa, 4) transporte escolar para alunos da zona rural, 5) criação de um índice para medir o acesso, permanência e sucesso da aprendizagem na educação básica (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB), 6) Programa Brasil Alfabetizado, que priorizou os estados do Nordeste, 7) Programa Luz para Todos, que teve a finalidade de garantir energia elétrica para todas as escolas do país, 8) Piso salarial do magistério de R$850,00, para 40 horas de trabalho semanal do professor com formação em nível médio, até 2010[29], 9) Universidade Aberta do Brasil para oferecer cursos a distância aos professores, 10) duplicação das vagas nas universidades federais, com prioridade para cursos de licenciatura, 11) facilitação e expansão do financiamento estudantil (FIES), 12) Programa Biblioteca na Escola, com prioridade para as escolas de ensino médio, 13) educação profissional, aliando ensino médio a cursos profissionalizantes, 14) Programa institucional de bolsas para iniciação à docência (PIBID), que se caracteriza pelo oferecimento de bolsas a discentes de licenciatura que estagiarem em escolas públicas da educação básica (com prioridade para as áreas de biologia, física, matemática e química), 15) Projeto de Lei para estabelecer novas normas de estágio, que facilitem a entrada do jovem no mercado de trabalho, 16) Programa Salas Multifuncionais – os municípios receberam equipamentos para

[29] De acordo com o Ministério da Educação (2010), o piso salarial do professor em 1 de janeiro de 2010 foi de R$ 1024,00.

a organização de salas para educação especial, 17) Pós-doutorado – doutores recebem incentivo do governo para continuarem no Brasil, 18) Educacenso – diretores de escolas têm acesso pela internet a dados da educação no país, 19) Programa Saúde nas Escolas: os alunos receberem atendimento de profissionais da saúde na escola, 20) Programa Olhar Brasil – as crianças com dificuldades visuais receberem óculos gratuitamente, 21) Programa Mais Educação – atividades culturais, esportivas e de reforço escolar no contraturno das aulas, 22) Acompanhar a frequência na escola dos beneficiários dos programas de ação social, 23) Professor equivalente – medida que agiliza a contratação de docentes nas universidades federais, 24) Elaboração do material didático "Guias de Tecnologias" para a educação básica, 25) Coleção educadores – obras de mestres da educação enviadas para todas as escolas, 26) Programa Dinheiro Direto na Escola para as escolas da educação básica, 27) Concursos públicos para ampliar o quadro de servidores do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 28) Criação nas universidades federais de núcleos para definir ações de inclusão, 29) 150 novas escolas profissionais em cidades-polos do país, 30) Inclusão digital – todas as escolas públicas devem receber computadores do Estado, 31) Programa Escrevendo o Futuro – incentivo à aprendizagem da língua portuguesa, 32) Programa Conteúdos Educacionais – universidades recebem incentivos financeiros para contribuir na elaboração de materiais didáticos para a educação básica, 33) Selo "Livre do Analfabetismo" – MEC certifica municípios que reduzirem o analfabetismo, 34) PDE Escola – cada escola pública deve elaborar seu próprio plano de ação para melhorar a educação ofertada, 35) Formação da Saúde – programa para melhorar a formação dos profissionais da área da saúde, 36) Concurso literário "Literatura para Todos", 37) Pró-Ext – financiamento de projetos e programas de extensão universitária, 38) Pró-Docência – projeto que apoia a formação do professor de educação básica, 39) Nova Capes – instituição para colaborar na qualificação dos professores, 40) Provinha Brasil – para verificar a alfabetização dos alunos de 8 anos e 41) Pró-Infância, para financiar reformas e construção de prédios de escolas da educação infantil[30].

Todos esses programas, de acordo com o Ministro da Educação Fernando Haddad, foram sustentados em seis pilares conceituais:

[30] Informações colhidas no site do Ministério da Educação. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910&sistemas=1>. Acesso em: 20 nov. 2007.

> i) Visão sistêmica da educação,
> ii) Territorialidade,
> iii) Desenvolvimento,
> iv) Regime de colaboração,
> v) Responsabilização,
> vi) Mobilização social que são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro (BRASIL, PNE, 2007, p. 17).

Saviani (2007) contextualizou o processo de criação do PDE. Segundo o autor, o PT, em 1998, encabeçou o projeto do Plano Nacional da Educação, que foi aprovado pela Câmara dos Deputados, mas que sofreu nove vetos do então presidente Fernando Henrique Cardoso, o que afetou, principalmente, o financiamento das ações do PNE, como já mostrado anteriormente por Gracindo (2006). Em 2003, quando Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, assumiu a presidência, esperava-se que esses vetos fossem derrubados, porém tal situação não ocorreu.

Na verdade, quando o Partido dos Trabalhadores assumiu o poder, sua ideologia afastou-se do movimento dos trabalhadores da educação, que antes defendia, e se aproximou do ideário empresarial do país. Saviani (Ibid.) demonstrou essa aproximação através da semelhança das metas do PDE com a agenda do movimento "Compromisso Todos pela Educação", lançado em 6 de setembro de 2006, durante o período eleitoral, no Museu do Ipiranga, em São Paulo.

Esse movimento foi patrocinado por entidades como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar-DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros, e definiu cinco metas para a educação no Brasil:

> 1. Todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar na escola; 2. Toda criança de 8 anos deverá saber ler e escrever; 3. Todo aluno deverá aprender o que é apropriado para sua série; 4. Todos os alunos deverão concluir o ensino fundamental e o médio; 5. O investimento necessário na educação básica deverá estar garantido e bem gerido (COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006 apud SAVIANI, 2007, p. 1244).

Esses objetivos estavam subjacentes ao Plano de Metas "Compromisso Todos pela Educação", lançado pelo governo em 24 de abril de 2007, no decreto presidencial 6.094. O Plano de Metas e o Piso Salarial do Professor foram os "carros-chefe" do PDE que, segundo Saviani (Ibid.), teve grande aceitação pela sociedade civil desde seu lançamento.

Com o decreto 6.094, o Estado, em regime de colaboração com estados, municípios e Distrito Federal e com a participação das famílias e comunidades, promoveu programas e ações de assistência técnica e financeira visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação. A promoção da educação infantil (PLANO DE METAS, art.2, inciso X) foi caracterizada através do Programa Pró-Infância (financiamento de reforma e construção de instituições escolares) e não se configurou como foco de atenção nesse documento, que priorizou o ensino fundamental.

Para participar dos programas propostos nesse Plano de Metas, cada município precisava assinar um termo de adesão em que se comprometa melhorar a qualidade da educação, através do cumprimento das metas do IDEB[31]; como contrapartida, receberia um aumento no aporte financeiro da União para a educação. Os municípios que não cumprissem as metas estabelecidas receberiam apoio técnico e financeiro, quando necessário, do Estado para melhorarem seus resultados. Observou-se, dessa maneira, uma nova configuração na política de responsabilização social pela educação (*accountability*).

Saviani (2007) avaliou como positiva a iniciativa do MEC de capitalizar a opinião pública em defesa da educação de qualidade para propor ações nesse sentido. Mas afirmou que não adiantava propor mudanças, falar em qualidade da educação e responsabilização social, se o financiamento público continuar insuficiente para garantir salários, formação e condições de trabalho dignas para os professores. O autor lembrou que a Coréia do Sul, para organizar seu sistema de educação, investiu 10% do seu PIB ao longo de vinte anos para assegurar padrões mínimos de qualidade na educação. Atualmente, países desenvolvidos que já apresentam padrões de qualidade avançados investem mais de 7% do PIB na educação (Estados Unidos - 7,5%, Canadá - 7,6%, Noruega - 8,7% e Suécia - 8,8%), enquanto isso, o Brasil investe pouco mais que 5% do seu PIB.

O autor lembrou, ainda, que os grupos de empresários do movimento "Compromisso Todos pela Educação" são resistentes quanto ao financiamento público da educação.

[31] O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) avalia os índices de promoção, reprovação e evasão escolar através do censo educacional (Educacenso) e dos níveis de aprendizagem em matemática e português avaliados através da Prova Brasil. Em 2005, os estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental atingiram média 3,8 no IDEB (a escala vai de zero a dez). A meta, segundo o ministro da educação, é que o país atinja a média 6,0 no IDEB até 2022, ano em que o país comemorará 200 anos de sua independência. O objetivo é que o país alcance o nível médio de desenvolvimento da educação básica dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (BRASIL, PDE, 2007, p. 28).

Defendem propostas como o trabalho voluntário e a privatização do ensino superior. Mas como investir na formação continuada de professores com qualidade se não houver investimento na expansão das universidades públicas e na pesquisa por elas produzidas? Saviani (Ibid.) fez um alerta:

> [...] sob a égide da qualidade total, o verdadeiro cliente das escolas é a empresa ou a sociedade e os alunos são produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem a seus clientes. Para que esse produto se revista de alta qualidade, lança-se mão do "método da qualidade total" que, tendo em vista a satisfação dos clientes, engaja na tarefa todos os participantes do processo, conjugando suas ações, melhorando continuamente suas formas de organização, seus procedimentos e seus produtos. É isso, sem dúvida, que o movimento dos empresários fiadores do "Compromisso Todos pela Educação" espera do Plano de Desenvolvimento da Educação lançado pelo MEC (SAVIANI, 2011, p. 1253).

Outro dado concreto importante de ser destacado sobre a política nacional para a educação, foi que o Plano Nacional de Educação (2001) estabeleceu duzentos e noventa e cinco objetivos para nortear as ações da área educacional no país. No entanto, quase uma década depois e três anos após o PDE, muitos desses objetivos deixaram de ser cumpridos, principalmente, em relação à educação infantil, cujo atendimento das crianças com até três anos em creches, que era previsto para 50% somente alcançou 18%; já o atendimento das crianças com idades entre 4 e 5 anos teve sua meta cumprida (80% de cobertura da população), segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD[32]. Assim, fica evidente que o atendimento das crianças com até três anos ainda é privilégio de poucos no país.

### 3.1.2 Processos e métodos da gestão e seus atores na legislação educacional

Nos materiais sobre gestão educacional publicados pelo MEC, analisados nesta pesquisa, as unidades de registro relativas à categoria analítica "atores sociais envolvidos na gestão de instituições educativas" estiveram muito próximas da categoria "processos e métodos da gestão", isto é, nesses documentos não houve uma caracterização desses

[32] AGÊNCIA BRASIL. **Para especialistas, Plano Nacional de Educação 'fracassou'.** Rio de Janeiro: O Globo, reportagem publicada em 29/03/2010. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/educacao/mat/2010/03/29/para-especialistas-plano-nacional-de-educacao-fracassou-916198747.asp>. Acesso em: 30/03/2010.

personagens (criança, professor, família, diretor, coordenador pedagógico, comunidade, funcionários não docentes), sendo que somente apareceram nas legislações como responsáveis pelos processos de gestão. Desse modo, optou-se por apresentar as perspectivas das políticas educacionais dessas duas categorias analíticas em conjunto nesta parte do texto.

No Plano Nacional de Educação (2001), a tecnologia foi um aspecto valorizado para a gestão escolar, pois deveria ser empregada na elaboração de censos e diagnósticos das condições concretas dos sistemas municipais de ensino e, também, aprimorar a comunicação entre instituições, secretarias da educação e a comunidade. A meta 33 do PNE caracterizou essa intenção da seguinte maneira: “Informatizar, gradualmente, com auxílio técnico e financeiro da União, a administração das escolas com mais de 100 alunos, conectando-as em rede com as secretarias de educação, de tal forma que, em dez anos, todas as escolas estejam no sistema” (PNE, 2001, p. 114). Essa meta, se cumprida, traria benefícios importantes para creches e pré-escolas que, por possuírem condições precárias de instalação, não contam com essa tecnologia.

Um aspecto central na lógica de gestão proposta pelo PNE (2001) foi a avaliação de resultados. A meta 40 definiu: “estabelecer nos municípios, em cinco anos, programas de acompanhamento e avaliação dos estabelecimentos de educação infantil”. O padrão de avaliação proposto envolvia a elaboração de padrões mínimos de qualidade de aprendizagem para as crianças atendidas em creches e pré-escolas.

O estabelecimento desses padrões deveria contar com a participação de professores, funcionários administrativos e as famílias dos educandos. Ao mesmo tempo, deveria promover a criação de conselhos de acompanhamento e de controle social dos recursos financeiros destinados à educação (Conselho Municipal de Educação, Conselho de Escola, Associação de Pais e Professores) e incluir levantamentos estatísticos ou censo escolar, para auxiliar no planejamento das ações em educação.

A participação da comunidade escolar nos processos de gestão das instituições educacionais foi analisada por Cury, no Seminário Internacional “Gestão democrática da educação e pedagogias participativas”, em 2006. O pesquisador revelou que a sociedade civil tem encontrado muitas dificuldades concretizar a participação nos processos de gestão da educação. Para o pesquisador, as razões disso encontram-se na formação cultural da sociedade brasileira, visto que,

> Se de 1824 a 1834 nós tivemos um **regime centralizado**; diga-se de passagem, a **lei de 1827 era a primeira lei geral de educação no Brasil**. Ela é do dia quinze de outubro, por isso o **dia do professor** é dia quinze de outubro. Ela previa, desde a Constituição de 1924, que teriam acesso à educação apenas os cidadãos. Neste sentido estavam declaradamente fora ou subrepticiamente fora os escravos; por razões de um sistema patriarcal, boa parte das mulheres. Além disso, a lei falava que haveria a oferta da **instrução primária apenas nas vilas populosas**. Isso significa que as zonas rurais estavam descartadas. O nosso sistema, então, nasceu sob um signo, muito mais de uma **seletividade oligárquica**, do que sob o signo de uma abertura democrática. [...] Isto fez com que, por várias razões, **as nossas populações tivessem uma cultura de pouco apetite em relação à participação na gestão escolar** (Ibid., p. 106-107, grifos nossos).

Na educação infantil a presença dos pais ou responsáveis legais pela criança nas creches e pré-escolas é muito mais intensa do que nos outros níveis da educação, visto a idade das crianças que têm de ser acompanhadas por pelo menos um adulto na chegada e na saída do estabelecimento escolar. Em geral, as famílias têm um contato diário com a professora e/ou outros funcionários da escola; o objetivo principal desses encontros é sempre a aprendizagem e o bem estar da criança. Porém, a constante presença não significa necessariamente a participação nos processos decisórios da instituição. No próximo tópico esse tema será mais aprofundado.

O professor Ivandro Sales, consultor do Programa de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação, defendeu que era necessário oferecer formação política para a sociedade civil, para que efetivamente os cidadãos aprendessem a participar dos processos decisórios que envolvem a sua vida. Nesse sentido, definiu participação da seguinte forma:

> [...] participação para mim é ter poder, ter poder de definir o que se quer e o modo de querer. Nesse sentido, a colaboração não é participação. Se eu colaboro no que eu defini, no que a minha categoria definiu, é participação. Agora eu colaborar no que outros definiram para mim, ai é negação da participação. [...] Para mim a participação seria tomar gosto para ter poder, se fazer tomar em consideração, se dar importância, não entregar os destinos a "salvador da pátria" nenhum, nem a governo [...], é ser governo, já que todos somos Estado (SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 2001, p. 131).

Na Nova Gestão Pública o cidadão é entendido como um cliente que paga, através dos impostos, pelos serviços públicos, desse modo, tem o direito de exigir um atendimento que atenda às suas demandas. No entanto, o que ocorre na educação infantil é bem diferente. Não há creches para todos, assim, muitos pais, principalmente os mais pobres, têm a compreensão de que a vaga para seu filho é um privilégio e que ele deve ser grato ao poder público por esse "favor", mesmo que organizado de forma bastante precária.

Na lógica gerencial o cliente/cidadão é ouvido com a finalidade de se compreender as suas demandas em relação ao serviço prestado para que o mesmo seja aperfeiçoado. Dessa maneira, o cidadão é entendido como fonte de capital intelectual, que pode ser captado pelos profissionais da instituição escolar, com competência técnica para agregar valor ao produto que é colocado no mercado (a criança educada).

Outro aspecto quanto aos processos de gestão da escola, discutido no Seminário Internacional (2006), foi a forma de provimento do cargo de diretor. A professora Maria Auxiliadora Seabra Rezende, vice-presidente do CONSED, apresentou os resultados de uma pesquisa promovida pelo conselho de secretários de educação, em 2003, quanto às formas de escolha dos dirigentes escolares no país:

> Na verdade, estou mostrando um quadro em relação à forma de escolha dos diretores. Nos números (como disse, o último levantamento do Conselho foi de 2003) já temos várias mudanças. Vários que estavam no grupo de eleição direta pela comunidade estão trabalhando e já passaram para o segundo grupo: trabalhando uma eleição direta, mas com uma seleção técnica. Então, temos Estados que trabalham com o processo de eleição direta. Alguns Estados começaram com esse processo da eleição direta e já migraram, compondo primeiro, uma prova para uma avaliação técnica, em termos de competências e atribuições. Depois os selecionados têm os seus nomes colocados à disposição para a eleição. Temos alguns Estados que trabalham com a seleção técnica, e aí a seleção técnica vai desde um concurso público como o estado de São Paulo. O cargo de direção é de concurso e é um cargo. Não é nem um concurso no sentido temporário; é uma função de cargo definido. Há até a seleção com critério técnico e político ainda. Infelizmente, o critério de seleção político ainda é muito presente na maioria dos municípios e em muitos estados também (SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 2006, p. 119-20).

Moacir Gadotti, diretor geral do Instituto Paulo Freire, posicionou-se em relação a esse tema mostrando que para a efetivação da gestão democrática na escola era obrigatória a existência de lideranças democráticas. Para ele, o diretor não é o único gestor da escola; merendeiras, secretários, auxiliares, vigias, professores, educandos e pais também podem ser gestores. O diretor escolar é fundamental para estimular as relações democráticas dentro da escola, por isso, afirma ser a favor de um sistema de escolha de diretores misto, que envolva a avaliação da competência técnica dos candidatos e eleição, para medir a liderança dos mesmos, pois o diretor tem que ter as duas coisas. Nenhuma forma é perfeita, evidentemente. "[...] o importante é que não há escola democrática sem liderança democrática" (SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 2006, p. 177).

As atitudes esperadas dos gestores da educação pública pelo MEC foram tratadas no volume 3 do PRADIME (2006), neste material defendeu-se que para a promoção da

qualidade social nos estabelecimentos educacionais, o dirigente municipal da educação precisaria:

> - entender que a aprendizagem, considerada a aquisição de conhecimentos, a sua reconstrução e o seu contínuo avanço são o fim de todo o processo educacional;
> - interagir com os demais gestores e defender as possibilidades de melhoria contínua das condições materiais de trabalho para os profissionais da educação;
> - defender as possibilidades de melhoria contínua das condições e as possibilidades de estudo para todos os membros de sua comunidade;
> - manter-se atualizado e assegurar o contínuo aperfeiçoamento dos profissionais da educação;
> - respeitar as condições socioeconômicas e culturais da comunidade;
> - entender que o processo educacional é suprapartidário;
> - portar-se com ética e transparência;
> - manter o clima de trabalho favorável ao crescimento coletivo;
> - respeitar leis, decretos, portarias e as normas estabelecidas;
> - ser flexível para implementar mudanças necessárias;
> - saber ouvir seus colaboradores e agir com dignidade, incentivando o desenvolvimento de lideranças proativas;
> - resgatar e saber valorizar o conhecimento da comunidade, da sua história oral e das suas tradições, sem contudo prendê-la ao passado, levando-a a aumentar a sua participação na sociedade, a divulgar a sua história, inserindo-a no contexto mundial;
> - identificar o potencial das tecnologias da comunicação e da organização de secretarias para oferecer serviços educacionais compatíveis com as necessidades e com a realidade social;
> - valorizar o profissional da educação, o trabalho coletivo, os conselhos, a participação e a contribuição juvenil;
> - criar condições básicas para que os conselhos realmente representem seus membros (PRADIME, 2006, v. 3, p. 67-8).

Quanto à formação dos profissionais da educação, o então ministro da educação, Fernando Haddad, na ocasião da realização do Seminário Internacional, posicionou-se a favor da profissionalização do educador através da formação inicial e continuada para a melhoria da qualidade em educação no país. Nesse sentido, a estratégia era o investimento no ensino superior:

> Só para vocês terem uma idéia, em quatro anos, contratamos nove mil docentes nas universidades públicas federais, contra quatro mil dos oito anos anteriores. [...] Dois mil desses novos professores são professores que vão atuar nos novos quarenta e dois campus universitários no interior do país, levando a universidade pública para o interior do país, ou seja, aproximando do professor da Educação Básica. A maioria desses campus contam com cursos de licenciatura, a grande maioria, quase a totalidade deles. Ou seja, para permitir, ao professor em serviço, ter a oportunidade de completar a sua formação ou de enfrentar um ciclo de formação continuada, de atualização permanente (SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 2006, p. 193).

A maior aproximação do Ensino Superior público da Educação Básica foi entendida pelo MEC como vantajosa para ambos os níveis, isso porque a educação básica pode aproximar suas práticas do conhecimento científico, o que pode favorecer inovações na organização dessas escolas. Quanto às universidades, estas poderiam "[...] aumentar o seu grau de porosidade, para ouvir o que está acontecendo no chão da escola, porque muitas vezes o pesquisador não está ciente do que está acontecendo no chão da escola" (Ibid., p. 194). A expansão do número de universidades federais no país e a oferta de cursos de formação de professores têm sido incentivadas pelo MEC, mas o investimento em pesquisa na área da educação não foi na mesma proporção. Um dos riscos que se corre com essa prática é a especialização dessas novas universidades apenas na área do ensino, sem a produção de conhecimentos novos para a ampliação de sua complexidade.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE – 2007) contribuiu para o pensamento quanto aos processos de gestão escolar, ao ressaltar a importância de valorizar os profissionais da educação, através do estabelecimento de plano de carreira, de salários dignos e da melhoria nas condições de trabalho. O Piso Salarial do Magistério foi regulamentado em 16 de julho de 2008, pela lei n. 11.738 e ficou estabelecido em R$950,00 mensais (menos de dois salários mínimos)[33], para os profissionais do magistério com formação em nível médio, na modalidade Normal, com jornada de trabalho semanal máxima de 40 horas. Na composição dessa carga horária deveria ser respeitado o limite máximo de dois terços da jornada para o desenvolvimento das atividades de interação com os educandos (LEI 11.738, art. 2). Compõem o grupo dos profissionais abrangidos por essa legislação

> [...] aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional (LEI 11.738, art. 2, parágrafo 2º).

Os municípios que não puderem pagar o piso receberiam complementação da União e assessoria técnica para planejar e aperfeiçoar a aplicação dos seus recursos em educação, de acordo com essa lei (LEI 11.738, art. 4º). O piso deveria ser reajustado anualmente, no

[33] Em 2010 o Salário Mínimo Nacional era de R$ 510,00.

mês de janeiro, levando-se em conta o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno, referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano (LEI 11.738, art. 5º). A União, os estados, os municípios e o Distrito Federal tiveram até 31 de dezembro de 2009 para adequarem seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério a essa legislação (LEI 11.738, art. 6º).

Em síntese, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, durante o primeiro mandato, o MEC deu continuidade às ações propostas pelo governo anterior no Plano Nacional de Educação (2001), mas iniciou um processo de aproximação com a sociedade representada pelo CONSED e UNDIME, principalmente, e com grupos de empresários do país.

Posteriormente, durante o segundo mandato, a partir das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (2007), foi possível constatar mais claramente um hibridismo na lógica para a gestão da escola. Isso se justificou a partir do posicionamento do Estado, que ao mesmo tempo promoveu ações para propiciar a maior participação da sociedade na definição das políticas educacionais (fóruns, conferências) e melhoria nas condições de financiamento (Fundeb, Pró-Infância, PDDE, Piso salarial, formação para os profissionais da educação, aumento da porcentagem do PIB para o investimento em educação) e continuou priorizando a lógica gerencial para a administração da educação.

Assim, esse contexto político híbrido possibilitou a existência de fenômenos técnicos e políticos contraditórios para a gestão da escola pública, como: as parcerias público-privadas; o Projeto Político Pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola; a educação para a emancipação e a valorização da competitividade e da meritocracia na organização das instituições públicas; a valorização do trabalho coletivo e a responsabilização individual do diretor escolar pela qualidade social da educação.

## 3.2 O pensamento científico em gestão escolar na primeira década do século XXI

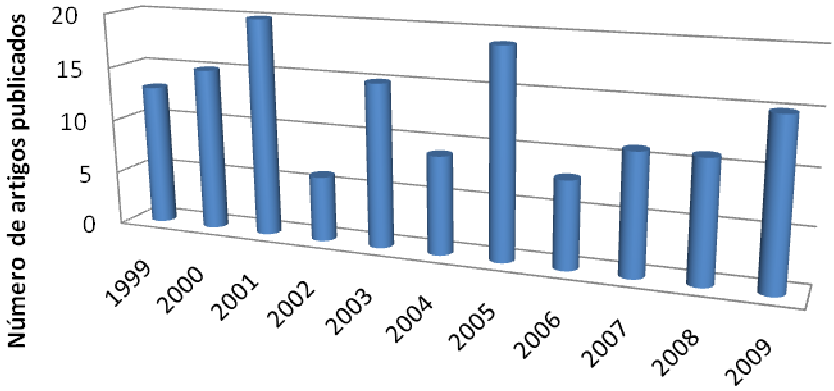
A produção científica sobre gestão da educação publicada nos periódicos analisados por esta investigação, no período de 1999 até 2009, corresponde a 142 artigos, como já apontado no capítulo segundo. O mapeamento dessa produção foi feito a partir das

variáveis: produção dos periódicos, periodicidade, instituições de pesquisas com mais publicações, métodos de pesquisa empregados, pesquisadores com maior índice de publicações, referenciais teóricos citados e vocabulário da área encontrado.

A distribuição das publicações sobre gestão educacional entre os periódicos analisados configurou-se da seguinte maneira: Educação e Sociedade (43% dos artigos analisados); Cadernos de Pesquisa (22% dos artigos analisados); Revista Brasileira de Educação (15% dos artigos analisados); Educação e Pesquisa (13% dos artigos analisados); Pro-Posições (7% dos artigos analisados). Observou-se, desse modo, que a revista Educação e Sociedade e os Cadernos de Pesquisa concentraram a maior parte das publicações sobre a gestão da educação no período analisado.

A produção científica sobre gestão da educação configurou-se por uma média de 13 artigos publicados anualmente no conjunto de periódicos investigados. Veja a representação da periodicidade dessa produção no gráfico a seguir:

**GRÁFICO 2 –** Periodicidade das publicações científicas sobre gestão da educação




| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Quantidade de artigos | 13 | 15 | 20 | 6 | 15 | 9 | 19 | 8 | 11 | 11 | 15 |

Essa elevada produção deveu-se ao fato de que, para conseguir compreender o pensamento sobre gestão da escola no meio científico do país, foi necessário utilizar os termos “administração” e “gestão” da educação como palavras-chave nas buscas pelos bancos de dados, pois, quando se concentrou as buscas no unitermo “gestão escolar”, foram encontrados apenas cinco artigos em todo o material investigado[34], que não representavam

[34] Dos cinco artigos encontrados sobre gestão da escola, três foram publicados na revista Educação e Sociedade e foram eles: “A gestão escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros” de

integralmente o movimento desse pensamento no país. É importante destacar, ainda, que a maior parte dos artigos encontrados (94 publicações) apresentaram apenas o termo "gestão" como identificador. Os demais (48 artigos) trouxeram as palavras "administração" e "gestão" simultaneamente nos elementos de identificação para a busca (título ou resumo ou palavras-chave). Observou-se, desse modo, o predomínio no emprego do vocábulo "gestão" nos artigos que tratam da administração da educação no país, como já fora comprovado anteriormente por Maia (2004, 2008).

Cabe destacar, ainda, a maior frequência de publicações com os termos "administração" e "gestão" nas edições especiais da revista Educação e Sociedade sobre "Políticas educacionais" (ago. 2001, n. 75) e "Políticas públicas de regulação: problemas e perspectivas da educação básica" (número especial 2005, v. 26 n. 92). Na primeira década do século XXI houve, então, o predomínio na produção do conhecimento científico sobre a gestão da educação de investigações de nível macro (política e políticas públicas) em relação aquelas de nível meso (processos administrativos na escola, relações dos atores sociais no interior da escola).

Quanto às instituições de pesquisa com maior índice de publicações no material analisado, foi encontrado: Universidade de São Paulo (18,5% do total das publicações); Fundação Carlos Chagas (7,5% do total das publicações); Universidades de Portugal (7,5% do total das publicações); Universidade Estadual de Campinas (7,5% do total das publicações); Universidade Estadual Paulista (7% do total das publicações); Universidade Federal de Minas Gerais (5,5% do total das publicações); Pontifícia Universidade Católica SP e MG (4% do total das publicações); Universidade Federal do Paraná (4% do total das publicações); Universidade Federal do Rio de Janeiro (4% do total das publicações); Universidades da França (4% do total das publicações); Universidade Federal de Goiás (3,5% do total das publicações) e Universidade Federal de Pernambuco (3,5% do total das publicações).

Esses dados demonstraram que as maiores divulgadoras de pesquisas sobre gestão da educação eram as universidades públicas, com ênfase para as estaduais de São Paulo

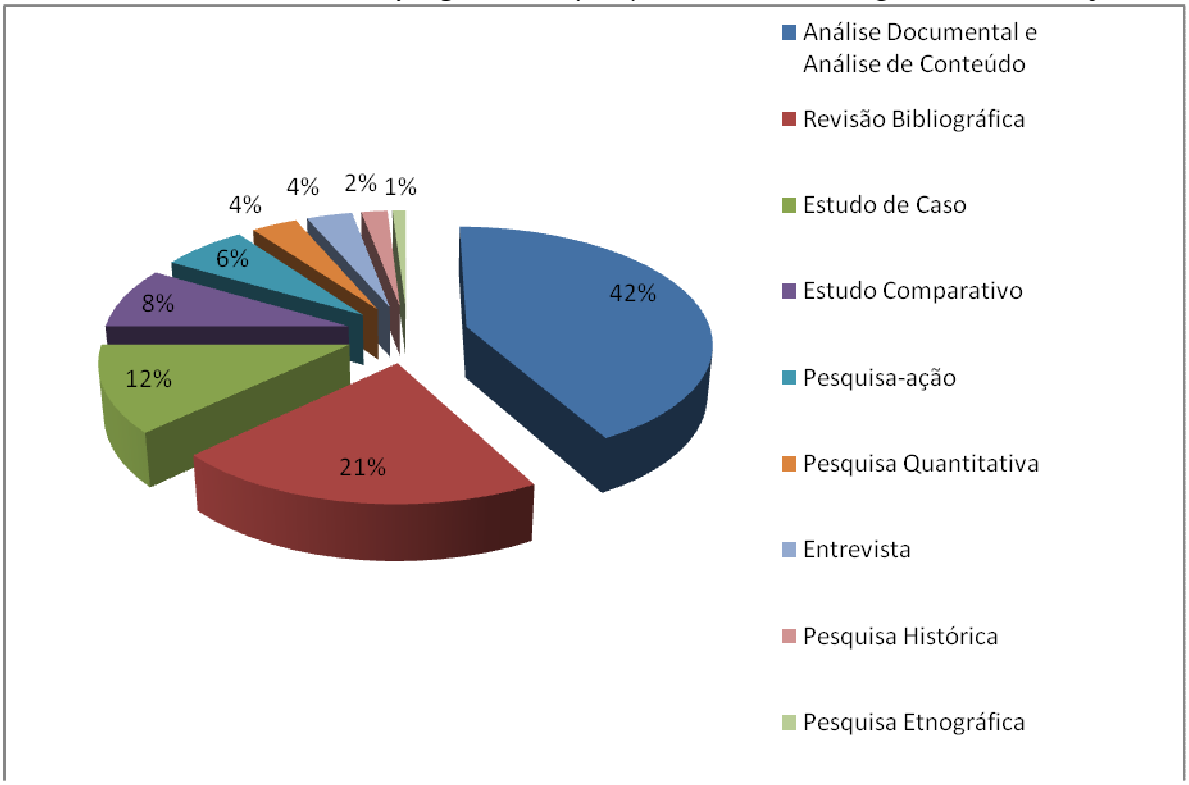
---

Nora Krawczyk (1999), "A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização" de Dalila Andrade Oliveira (2004) e "A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal" de João Barroso (2009). Um artigo foi publicado na revista Educação e Pesquisa: "Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública" de Vitor Paro (2002) e um artigo foi publicado nos Cadernos de Pesquisa: "Gestão de escola pública: análise de uma proposta de intervenção" de Ângela Maria Martins (2007).

(USP, Unicamp e Unesp que concentraram quase 35% do total de produções) e para as federais (Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, com 20,5% do total de produções), confirmando, desse modo, a relevância das universidades públicas do país na produção científica deste campo. Foi significativo, também, o número de produções de duas instituições privadas sem fins lucrativos, a Fundação Carlos Chagas e a Pontifícia Universidade Católica (Minas Gerais e São Paulo). Houve destaque, ainda, para a presença expressiva de universidades portuguesas e francesas (total de 11,5% das publicações). Com isso, foi possível constatar que a produção científica do país sobre a gestão da educação era financiada exclusivamente pelo setor público, e como pode ser perigoso para o fortalecimento desse conhecimento se o Estado negligenciar o investimento em pesquisa no processo de expansão das universidades públicas que vem ocorrendo.

Quanto aos métodos de pesquisa declarados pelos autores dos artigos analisados foram encontrados: Análise Documental e Análise de Conteúdo (60 artigos); Revisão Bibliográfica (30 artigos); Estudo de Caso (17 artigos); Estudo Comparativo (12 artigos); Pesquisa-ação (9 artigos); Pesquisa Quantitativa (5 artigos); Entrevista (5 artigos); Pesquisa Histórica (3 artigos); Estudo Etnográfico (apenas um artigo). A representação destes dados encontra-se no gráfico a seguir:

**GRÁFICO 3 –** Métodos empregados nas pesquisas referentes à gestão da educação



Os métodos de pesquisa empregados na investigação da gestão da educação têm sido predominantemente os documentais. A razão para isso pode estar relacionada às condições de produção do trabalho científico no país. André (2001) mostrou que, cada vez mais, o aporte das agências financiadoras não tem crescido na mesma medida que a expansão das universidades públicas do país.

Além disso, a maior parte dos pesquisadores educacionais brasileiros são professores de universidades públicas, que desenvolvem atividades de ensino e extensão paralelamente à pesquisa, o que gera uma sobrecarga de atividades, em que nem sempre a pesquisa pode ser considerada prioridade, visto as políticas públicas de expansão do ensino superior com redução de investimentos e, consequente, aumento da precarização do trabalho desses pesquisadores.

Há, ainda, a cobrança, por parte da Capes, pelo aumento de produtividade (publicação de trabalhos científicos), para classificar a qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação das instituições superiores de ensino, o que tem gerado uma verdadeira corrida por parte dos pesquisadores para publicarem trabalhos que exijam menos tempo e financiamento para elaboração.

Por último, há que se considerar que as pesquisas realizadas em campo (dentro da instituição de educação infantil, nas secretarias municipais e estaduais de educação, nos conselhos escolares, nas diretorias de ensino...) exigem maior tempo de permanência do pesquisador no local da investigação, para que se possa estabelecer relações de confiança com os colaboradores e encontrar informações confiáveis. Além disso, no campo da gestão da educação é cada vez mais difícil conseguir autorização para a realização desse tipo de pesquisa. Isso ocorre porque os responsáveis por esses espaços públicos, na maioria das vezes, ocupam cargos políticos e não autorizam que suas práticas sejam investigadas, pois temem o uso político dos resultados que possam ser encontrados. Com tudo isso, foi possível constatar que as condições de produção da pesquisa sobre a gestão escolar no país têm influenciado os métodos empregados pelos pesquisadores, o que, consequentemente, afeta a expansão e o aprofundamento do conhecimento neste campo da educação.

Na gestão da educação os pesquisadores com maior número de artigos publicados nos materiais analisados foram: Krawczyk (5 artigos); Martins (4 artigos); Adrião (3 artigos); Arelaro (3 artigos); Toschi (3 artigos); Portela de Oliveira (2 artigos); Lian de Sousa (2 artigos); Peroni (2 artigos); Afonso (2 artigos); Ratto (2 artigos); Davis (2 artigos); Zibas (2

artigos); Andrade de Oliveira (2 artigos); Saviani (2 artigos); Semeraro (2 artigos); Velloso (2 artigos); Rezende Pinto (2 artigos); Dourado (2 artigos); Aguiar (2 artigos); Tardif (2 artigos); Jacobi (2 artigos); Perrenoud (2 artigos) e Paro (2 artigos).

Os objetos de estudo desses autores caracterizaram-se da seguinte maneira: plano municipal de educação, ensino médio, mercantilização da educação, sistemas educacionais do Brasil, Argentina, Chile e México (KRAWCZYK), descentralização, municipalização, autonomia e reforma na educação e gestão da escola pública (MARTINS), Programa Dinheiro Direto na Escola e gestão da educação, o modelo de ensino fundamental em São Paulo, privatização da educação pública através da compra de Sistemas Apostilados de Ensino (ADRIÃO), política educacional e ensino fundamental, parcerias público-privado, privatização da educação pública através da compra de Sistemas Apostilados de Ensino (ARELARO), reforma e currículo no ensino médio, tecnologias da informação (infovias), programa FUNDESCOLA e gestão dos sistemas educacionais públicos (TOSCHI), mercado educacional e direito à educação, educação como mercadoria (PORTELA DE OLIVEIRA), currículo e avaliação, quase-mercado educacional (LIAN DE SOUZA), terceiro setor e políticas educacionais (PERONI), globalização, reforma do estado e políticas educacionais em Portugal (AFONSO), disciplina na escola de ensino fundamental e relação escola - família (RATTO), avaliação no estado de São Paulo, metacognição (DAVIS), reforma da educação na Espanha, parcerias público-privadas no ensino técnico brasileiro (ZIBAS), flexibilização e precarização do trabalho docente e regulação das políticas educacionais na América Latina (ANDRADE DE OLIVEIRA), teorias da educação no Brasil (SAVIANI), conhecimento e subjetividade em Gramsci (SEMERARO), ensino superior na América Latina, financiamento do ensino superior (VELLOSO), acesso ao ensino superior, financiamento da educação (REZENDE PINTO), política e gestão da educação, ensino superior a distância (DOURADO), reforma educacional e CONSED, formação docente (AGUIAR), formação e prática docente, trabalho técnico nas escolas (TARDIF), cidadania e participação (JACOBI), profissionalização do professor através da prática reflexiva e aquisição de competências (PERRENOUD), implicações da política na administração da escola e formação de gestores escolares (PARO).

Apesar da variabilidade de objetos de pesquisa nos estudos sobre gestão da educação, foi possível perceber que elementos importantes da administração pública gerencial foram abordados nesses estudos, como a globalização e a consequente influência internacional nas políticas públicas para a educação no Brasil, a profissionalização do

professor e do gestor escolar (diretor), financiamento, terceirização e parcerias público-privadas, mercadorização da educação, avaliação e responsabilização social (*acountability*), usos da tecnologia da informação e comunicação, flexibilização na organização da escola e participação nos processos de gestão. Destacou-se, ainda, que a educação infantil não se configurou como objeto de investigação de nenhum desses pesquisadores.

Os referenciais teóricos mais utilizados pelos estudiosos da gestão da educação foram: Saviani (citado em 19 artigos); Bourdieu (citado em 17 artigos); Cury (citado em 17 artigos); Tardif (citado em 17 artigos); Paro (citado em 14 artigos); Sousa Santos (citado em 13 artigos); Afonso (citado em 12 artigos); Lima (citado em 12 artigos); Dourado (citado em 11 artigos); Adrião (citada em 10 artigos); Barroso (citado em 10 artigos); Ball (citado em 9 artigos); Freire (citado em 9 artigos); Bobbio (citado em 8 artigos); Foucault (citado em 8 artigos); Cunha (citado em 8 artigos); Giddens (citado em 8 artigos); Kuenzer (citada em 8 artigos); Nóvoa (citado em 8 artigos); Andrade de Oliveira (citada em 8 artigos); Portela de Oliveira (citado em 8 artigos); Peroni (citada em 8 artigos); Perrenoud (citado em 8 artigos); Bresser Pereira (citado em 7 artigos); Carnoy (citado em 7 artigos); Dale (citado em 7 artigos); Frigotto (citado em 7 artigos); Gatti (citada em 7 artigos); Marx (citado em 7 artigos); Tedesco (citado em 7 artigos); Arroyo (citado em 7 artigos); Apple (citado em 6 artigos); Gramsci (citado em 6 artigos); Ianni (citado em 6 artigos); Mészáros (citado em 6 artigos); Rosar (citada em 6 artigos); Sacristán (citado em 6 artigos); Bernstein (citado em 5 artigos); Cassassus (citado em 5 artigos); Castro (citado em 5 artigos); Catani (citada em 5 artigos); Ezpeleta (citada em 5 artigos); Krawczyk (citada em 5 artigos); Martins (citada em 5 artigos); Mello (citada em 5 artigos); Schön (citado em 5 artigos); Touraine (citado em 5 artigos); Weber (citado em 5 artigos) e Zibas (citada em 5 artigos).

A grande variedade de referenciais teóricos comprovou a multiplicidade de temáticas que foram trabalhadas no campo da gestão educacional no Brasil. Além disso, chamou a atenção para a intensa presença de autores estrangeiros, principalmente portugueses, franceses e ingleses, o que indicou um movimento de ampliação da complexidade desse pensamento pelos pesquisadores da gestão educacional do país. A partir desses referenciais teóricos, a compreensão sobre a gestão educacional elaborada enfatizou mais as políticas públicas para a educação ao invés da organização da escola.

Os autores brasileiros Saviani, Cury, Paro, Adrião e Dourado destacaram-se por terem produzido estudos que tornaram-se referência para os pesquisadores da gestão da educação

no país. Desses autores, apenas Carlos Roberto Jamil Cury não estava na lista dos pesquisadores com maior número de publicações no material analisado por esta investigação. Esse autor tem apenas um artigo no periódico Educação e Sociedade (2009). Suas publicações citadas constituíram-se em capítulos de livros em que discutiu as políticas públicas para a educação, enfatizando os aspectos da relação público-privado e a gestão democrática nos conselhos municipais de educação. Destacou-se, ainda, que, entre 1996 e 2004, este pesquisador foi membro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, o que comprovou sua relação e conhecimento aprofundados da política estatal.

Ressalta-se, também, que Saviani, Cury, Paro, Adrião e Dourado foram autores citados como referência nas apostilas do PRADIME, editadas pelo MEC, mostrando o conhecimento dessa produção pelos membros que compõem a Secretaria de Educação Básica. É um dado interessante, visto que estes autores fazem duras críticas às políticas educacionais promovidas pelo Estado através da gestão pública gerencial.

O vocabulário encontrado nas produções relativas à gestão da educação demonstrou que os pesquisadores identificaram a influência do novo padrão de gestão pública na organização da educação do país. Na tabela abaixo se encontram as frequências de uso das unidades de registro encontradas nos artigos sobre gestão da educação analisados e o vocabulário usual dos pesquisadores desse campo da educação no Brasil:

**TABELA 3 –** Unidades de registro encontradas nos artigos analisados sobre gestão da educação

| Unidade de Registro | Frequência de citação | Termos relacionados |
|---|---|---|
| Administração | 9 | Da escola, Da educação, Mediação |
| Adolescência | 1 | |
| Aluno | 1 | |
| Autonomia | 26 | Emancipação |
| Autoritarismo | 2 | Dominação |
| Avaliação | 17 | |
| Carreira | 2 | Plano de Carreira, Piso Salarial |
| Cidadania | 5 | |
| Competência | 5 | Técnica, Política |
| Competitividade | 3 | |
| Comunicação | 1 | |
| Conflito | 1 | |
| Conselho | 15 | Assembleia, Colegiado, Tutelar, Escolar, Municipal de Educação, |

| | | Representatividade |
|---|---|---|
| Controle | 8 | Social, Do Estado |
| Coordenador pedagógico | 2 | Coordenação |
| Correção do fluxo escolar | 1 | |
| Crise estrutural | 1 | |
| Cultura | 19 | Escolar, Organizacional |
| Currículo | 9 | |
| Democracia | 4 | Democratização |
| Descentralização | 15 | |
| Desenvolvimento | 2 | Profissional, Sustentável |
| Diálogo | 2 | |
| Direito à educação | 2 | |
| Diretor | 11 | Preenchimento do cargo, Perfil, Formação, Gestor escolar, Papel do diretor (9 citações) |
| Disciplina | 4 | Gestão do comportamento e da subjetividade, Indisciplina |
| Diversidade | 3 | |
| Educação Básica | 5 | |
| Educação de Jovens e Adultos | 5 | |
| Educação inclusiva | 7 | Inclusão, Individuação |
| Educação Infantil | 3 | |
| Ensino a distância | 1 | |
| Ensino Fundamental | 23 | 6 citações sobre Anos Iniciais, 3 sobre Anos Finais, e 2 sobre Ensino Fundamental de 9 anos |
| Ensino Médio | 17 | 2 citações de Educação profissionalizante |
| Ensino Rural | 1 | |
| Ensino Superior | 19 | |
| Estado | 9 | Liberal, Mínimo, Neoliberal, Patrimonial |
| Estatísticas | 12 | Diagnóstico, Matrícula, Oferta escolar, Evasão |
| Exclusão social | 7 | Desigualdade, Lógica de exclusão, Racismo, Mobilidade social |
| Família | 6 | |
| Federalismo | 1 | |
| Financiamento | 36 | Fundeb, Fundef, Financeirização da |

| | | |
|---|---|---|
| | | educação, Mercado, Mercantilização, Mercadorização do conhecimento, Mercado financeiro, Economia |
| Flexibilidade | 1 | |
| Formação de professores | 27 | Em serviço, Ensino superior, A distância |
| Fundações de apoio ao ensino superior | 1 | |
| Gênero | 5 | |
| Globalização | 5 | |
| Governabilidade | 2 | |
| Hierarquia | 2 | |
| História | 16 | Contexto da pós-modernidade |
| Influência Internacional | 38 | |
| Infraestrutura | 2 | |
| Inovação | 3 | |
| Interdisciplinaridade | 1 | |
| Legislação | 10 | Normas, Imposição normativa |
| Liderança | 2 | |
| Materiais pedagógicos | 1 | |
| Mediação | 1 | |
| Meritocracia | 1 | |
| Organização do trabalho | 22 | Do tempo, Na escola, Trabalho Coletivo |
| Padrão de gestão | 45 | 18 citações sobre Gestão Democrática, 10 sobre Padrão Gerencial, 3 sobre padrão gerencial do Quase Mercado; 2 sobre Qualidade Total, Accountability, Autogestão, Autogovernação, Burocrática, Conselhos, Eficientilista, Emancipatória, Horizontalizada, |

| | | |
|---|---|---|
| | | Modelo de Desenvolvimento Keynesiano, Pensamento Complexo, Projetismo, Oligopólio |
| Parceria público-privada | 14 | Convênio, Público não-estatal |
| Participação | 26 | |
| Perda da legitimidade Institucional | 1 | |
| Planejamento | 10 | Plano Nacional de Educação, Plano de Desenvolvimento da Educação |
| Poder | 5 | Estado, Local |
| Política pública | 31 | |
| Prática pedagógica | 22 | Prática de ensino, Reflexiva, Produtivista |
| Precarização do trabalho | 8 | Desprofissionalização, Desvalorização, Intensificação do trabalho, Autorresponsabilização |
| Privatização | 10 | |
| Produção de conhecimento - pesquisa | 10 | |
| Professor | 15 | Papel, Função, Identidade |
| Profissionais não-docentes e não administrativos | 1 | Psicólogos, Psicoeducadores, Trabalhadores sociais, Orientadores pedagógicos |
| Profissionalização | 3 | |
| Programas Federais | 2 | |
| Projeto Pedagógico | 12 | Político pedagógico, Proposta pedagógica |
| Qualidade | 13 | Eficiência |
| Quase-mercado | 5 | |
| Racionalização | 2 | Racionalidade Instrumental |
| Rede de apoio à infância | 1 | |
| Reforma educacional | 30 | |
| Regulação | 6 | Estatal, Supranacional |
| Relação entre escola e universidade | 3 | |
| Relação entre escolas | 2 | |

| | | |
|---|---|---|
| Relação entre Ministério da Educação e Conselho de Secretários de Educação (CONSED) | 1 | |
| Relação entre pesquisa e políticas públicas | 1 | |
| Relação escola e comunidade | 6 | |
| Relação escola e família | 4 | |
| Relação público e privado | 1 | |
| Secretários de educação | 1 | |
| Serviço | 2 | |
| Sindicato | 1 | |
| Sistema | 6 | De ensino, 2 citações sobre Sistemas Apostilados |
| Sociedade Civil | 1 | |
| Subjetividade | 1 | |
| Tecnologia | 3 | |
| Teoria | 7 | Da administração, Das organizações, Pedagógica, Filosofia, Ideologia, Socialismo Libertário |
| Terceira Via | 3 | |
| Terceiro setor | 2 | Terceirização |
| Transparência | 4 | |

O conhecimento sobre a gestão da educação, produzido na primeira década do século XXI, publicado nas revistas analisadas por esta investigação, tem em comum a reflexão sobre as políticas educacionais elaboradas a partir da Reforma do Aparelho do Estado (1995) no Brasil. Essa produção científica apresentou uma multiplicidade de objetos e referenciais teóricos, o que demonstrou o aprofundamento da complexidade sobre a discussão do fenômeno da gestão da educação pública na contemporaneidade. Os temas mais pesquisados em gestão educacional na primeira década do século XXI foram: os padrões de gestão nas políticas públicas, a influência internacional, o financiamento para a educação, a importância de se assegurar maior autonomia para as instituições educacionais, a participação da comunidade escolar nos processos de gestão (Conselhos), a avaliação como processo de responsabilização social (*accoutability*) e a formação dos profissionais docentes da educação para uma prática pedagógica emancipatória.

Faz-se importante destacar a inexpressiva produção sobre as famílias das crianças usuárias da educação básica e sobre o perfil dos funcionários não docentes das escolas. Foram encontradas poucas pesquisas, também, sobre a educação infantil, educação de jovens e adultos, educação inclusiva e ensino rural.

O mapeamento dessa produção focalizou os principais elementos para a análise da gestão da escola pública brasileira, portanto, não se pretendeu neste estudo abranger a totalidade do conhecimento presente nessas publicações, mas apenas compreender o pensamento sobre a gestão da escola que emergiu desse material, a partir das categorias analíticas: “Materialidade da prática social em gestão das instituições educativas”, “Atores sociais da educação” e “Processos e métodos de gestão”.

### 3.2.1 A materialidade da prática social em gestão das instituições educativas no pensamento científico

Para os pesquisadores da gestão educacional, que publicaram em revistas científicas brasileiras, o fortalecimento e consequente expansão do fenômeno de globalização contextualizou as influências internacionais recebidas pelo Estado brasileiro para a formação de sua política de governo para a educação.

No cenário internacional, a partir da década de 1980, houve um intenso movimento de reforma da educação para a implementação da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) imposta por uma regulação supranacional, que enfraqueceu o papel das nações na elaboração dessas políticas (ZIBAS, 1999; HORTALE e MORA, 2004; ANTUNES, 2005).

A Nova Gestão Pública, segundo Afonso (2001), foi o resultado do projeto político de neoliberais e neoconservadores, que formaram a ideologia político-partidária da nova direita no governo dos países centrais. Desse modo, as políticas para a educação passaram a objetivar a modernização e a desburocratização das escolas para melhorar a eficiência dos serviços públicos e minimizar a responsabilidade do Estado por sua oferta. Barroso (2003) explicou que essa agenda foi imposta aos países devedores do FMI, no entanto, a apropriação dessa política ocorreu de maneira bastante diversificada nos diferentes países,

que atenuaram ou mesmo aprofundaram essa regulação mercantil da educação. Barroso (op. cit.) nomeou este fenômeno de "efeito de contaminação".

O impacto dessa regulação estatal na prática social das escolas europeias foi analisado por Afonso (2003), Zanten (2005) e Cardoso (2009), que caracterizaram o surgimento do quase-mercado educacional, definido pela concorrência entre escolas públicas, agora não-estatais, pelo financiamento público e privado de suas atividades.

Na América Latina, Bueno (2004) investigou o padrão de gestão para a educação proposto pelo Banco Mundial, a partir da década de 1990, aos seus países devedores. A pesquisadora demonstrou que a Nova Administração Pública foi fundamentada em uma visão econômica e empresarial que promoveu a despolitização da gestão escolar. Chaui (2003) e Bueno (2004) defenderam, ainda, que a estratégia do Estado para aplicar o novo padrão de gestão público foi a transformação das instituições em organizações. Isso significou que a instituição, constituída através da legitimidade social interna e externa, marcada pela existência de conflitos e universidade de ideias, foi desqualificada em nome da adoção da organização social que, de outro modo, definiu a sua prática através de uma instrumentalidade que buscou o consenso em nome da maior eficiência.

Martinic (2001) também pesquisou a reforma da educação na América Latina e percebeu que houve três movimentos distintos nas políticas educacionais que caracterizaram as atuais reformas nesses países:

> Com base em Oscar Oslak, podemos distinguir duas "gerações" nesse movimento reformista. A primeira delas voltou-se para a reorganização da gestão, do financiamento e do acesso aos sistemas. A segunda abordou os problemas que afetam a qualidade dos processos e os resultados. Em se tratando da educação, encontramo-nos hoje no início de uma "terceira geração" de reformas, que redefine as relações entre o Estado e a sociedade e entre as responsabilidades públicas e o direito à educação (MARTINIC, 2001, p. 30).

Esse terceiro movimento foi observado mais de perto por Andrade Oliveira (2005), que demonstrou como as reformas da educação na América Latina foram caracterizadas pelo afastamento do Estado da responsabilidade pela oferta de educação pública. Na prática, isso significou o incentivo às parcerias público-privadas, a eliminação de níveis intermediários de regulação (descentralização da gestão) e o estímulo "[...] à administração por objetivos, ao incentivo à pedagogia de projetos, à cultura da eficiência e demonstração de resultados" (p. 763). As consequências dessas políticas para a escola foram explicadas pela autora:

> O fosso entre o discurso e as condições materiais faz com que o trabalho coletivo seja reduzido muitas vezes à soma de trabalhos ou tarefas individuais e que outras noções, tão caras ao movimento social, não mais se somem à luta pela emancipação social [...]. É neste contexto latino-americano, em que a democratização da educação vem sendo confundida com a massificação do ensino, em que a política educacional é muitas vezes tomada por política social compensatória, que assistimos mais uma vez à importação de idéias fora do lugar. Diante de uma realidade tão etérea, tão global, em que cada tentativa de extrapolação para dimensões mais amplas é inibida pela atração em sentido contrário, exercida pelas condições objetivas, o sentimento reinante é de que se está calçado com sapatos de chumbo, que nos obrigam a permanecermos tão locais (ANDRADE OLIVEIRA, 2005, p. 772).

A desconsideração do contexto de organização das escolas públicas na América Latina e a imposição de políticas de gestão orientadas por organismos internacionais, também foram constatadas por Krawczyk e Viera (2006), que denominaram esse processo no Brasil como "continuidade conservadora" das propostas de modernização do país. Nesse sentido, tornou-se visível nas políticas da educação um processo de transição da gestão pública burocrática para a gerencial (AZEVEDO, 2002; FERREIRA, 2004).

Desse modo, o debate teórico sobre o novo padrão de gestão que o Estado passou a impor para a educação brasileira, configurou-se como objeto de uma multiplicidade de estudos, com diferentes referenciais teóricos, que criticaram, principalmente, a inserção da lógica empresarial na escola e a minimização do papel do Estado (KRAWCZYK, 1999; ROSAR, 1999; PARO, 2002; MARTINS, 2007; CURY, 2009).

Rosar (1999) denunciou que a concepção de gestão democrática do Estado teve em seu cerne a finalidade de homogeneizar a educação, para formar mão de obra atualizada aos novos modos de produção do capitalismo contemporâneo. Na prática, professores e diretores podem até reproduzir a terminologia veiculada pelo MEC, mas não estão convencidos que essa lógica promoverá a melhoria da educação no país. Nesse sentido, a pesquisadora apresentou uma proposta progressista para a educação, que afirmou derivar dos movimentos sociais no país:

> [...] trata-se de recuperar as possibilidades de se aprovar e implementar um Plano Nacional de Educação que permita concretizar-se um sistema educacional que seja: a) financiado integralmente com recursos públicos; b) administrado pela conjugação de formas de gestão, em que os segmentos da sociedade implicados no seu funcionamento sejam também os seus gestores; c) avaliado pela sua capacidade de realizar os objetivos em relação à educação básica das classes populares, assegurando-lhes a possibilidade real de progressão no sistema educacional, no âmbito do Ensino Médio e do Ensino Superior (ROSAR, 1999, p. 174).

Percebeu-se, portanto, que Rosar (1999) antecipou o embate entre as propostas de conservadores e progressistas sobre o Plano Nacional de Educação, que foi aprovado em 2001 e, como apresentado no tópico anterior, teve a perspectiva conservadora como vencedora.

Dessa forma, mais tarde, Paro (2002) retomou a discussão teórica sobre a gestão democrática, defendendo que a educação tem uma dupla dimensão política, pois é por meio dela que o homem se constrói em sua historicidade e, por outro lado, aprende o jogo da convivência social, que se inclina em favor da democracia. Essa dimensão política da educação pode contribuir para a teoria da administração escolar na medida em que contrapõe a administração da escola à administração de empresas. Para o autor,

> A crítica que se pode fazer à concepção conservadora de administração escolar que aceita a aplicação na escola dos mesmos princípios e métodos da empresa mercantil (porém com as devidas adaptações, pois se reconhece tratar-se de "empresas" diferentes) é a observação de que os objetivos da escola não são apenas diferentes, mas antagônicos aos da empresa capitalista. Nesta, é possível ser administrativamente eficiente, utilizando métodos de dominação, a partir do controle autoritário do trabalho alheio, sem que isso contrarie seu objetivo que é a realização do lucro. O próprio lucro capitalista só se dá por uma relação de dominação sobre o trabalhador, pela apropriação do valor excedente que este produz com seu trabalho. Na escola, todavia, a utilização de métodos de dominação nega o objetivo emancipador de sujeitos humanos, negando *ipso facto* a própria administração. Além disso, é preciso considerar a própria especificidade do produto escolar que, mais que um bem ou serviço, como ocorre na empresa capitalista, trata-se do ser humano constituído pela educação, um sujeito histórico, de cuja vontade depende a própria realização do produto e, portanto, a eficiência da administração (PARO, 2002, p. 21-2).

O caráter político do fazer pedagógico da escola, então, foi apresentado como uma alternativa para a gestão da escola democrática. Nesse sentido, Jacobi (2000), Monfredini (2002) e Motta (2003) discutiram que, atualmente, a escola tem uma autonomia delegada pelo Estado, que precisa ser imediatamente transformada pelo fortalecimento da cultura de participação nos processos decisórios da escola, através do fazer pedagógico. Isso significa tornar a escola um espaço privilegiado para a construção da cidadania ativa (participativa).

Pereira e Andrade (2005), em um levantamento sobre a produção teórica e prática da disciplina acadêmica de Administração da Educação, no período de 1983 até 1996, mostraram que foi a perspectiva política que introduziu maior profundidade às reflexões teóricas desse campo. Presente nos currículos universitários brasileiros desde 1940, essa disciplina sempre ocupou uma posição de submissão no espectro do currículo da educação. Além disso, sua proximidade com os poderes temporais do Estado, responsáveis pela

indicação dos cargos de administração pública, gerou uma heteronomia na produção dessa área. Apesar disso, a partir da década de 1980, as publicações começaram a apresentar elementos de politização "[...] alçando-a ao polo dominante da reflexão erudita (a teórica) e, a jusante, definir tanto o perfil técnico do administrador da educação quanto os valores e crenças, tácitas e explícitas, às vezes até ambíguas, dos agentes aptos e dispostos à inserção prática na administração da educação." (p. 1407). A análise assegurou que a Administração da Educação no Brasil ainda configura-se como um campo teórico a ser construído, daí a necessidade de investimento na pesquisa teórica nesse campo.

A tentativa de construção desse corpo teórico pode ser observada na produção de 11 ensaios que refletiram os conceitos de educação, democracia, cultura, luta de classes e autonomia. Compõem esse grupo de publicações os artigos de Semeraro (1999 e 2001), que analisou a teoria do conhecimento da classe operária (filosofia da práxis) em Gramsci; Chaves (1999) e Nunes (2001) que apresentaram a atualidade do pensamento de Anísio Teixeira sobre a descentralização da administração da educação, seu financiamento e importância de valorizar a cultura popular para construir, através do diálogo, a autonomia da escola; Araújo (2000) que se utilizou dos conceitos da teoria da complexidade de Edgar Morin para mostrar como a democracia pode ser construída na escola; Batista (2000) que defendeu a proximidade dos conceitos de administração e cultura na Teoria Crítica de Adorno e Horkheimer; Saviani (2001, 2007) que analisou a construção histórica e a especificidade da ciência pedagógica no Brasil; Valverde (2008) que apresentou o socialismo libertário de Jaime Cubero; Silva e Bruno (2008) que discutiram a Revolução Russa na perspectiva de Maurício Tragtenberg; Marques (2008) que afirmou como há outros sentidos para a democracia e, por isso, apresentou as conceituações de Boaventura de Sousa Santos e Ernesto Laclau e Chantall Mouffe.

Com isso, constatou-se que o pensamento teórico sobre a gestão escolar ainda foi pouco explorado pelos pesquisadores da gestão educacional, que têm concentrado seus estudos nas políticas públicas (nível macro da educação). Além disso, esses teóricos posicionaram-se em favor da lógica democrática para a gestão das instituições educativas. Esse padrão de gestão foi caracterizado pela importância de se considerar o contexto concreto de organização das escolas públicas brasileiras, pelo financiamento público da educação, pela participação de toda comunidade escolar nos processos de gestão

educacional e pela busca da emancipação das classes populares através da garantia de acesso e progressão nos sistemas de ensino.

### 3.2.2 Os instrumentos da gestão para os pesquisadores da administração educacional

Após a última reforma educacional brasileira, os pesquisadores analisados constataram que o governo federal conduziu a regulação dos processos de gestão escolar. Aguiar (2002) destacou que para a implementação das mudanças necessárias à lógica gerencial, o MEC promoveu maior aproximação com órgãos representativos da educação no poder executivo nos níveis estadual (CONSED) e municipal (UNDIME).

Desse modo, as secretarias estaduais de educação passaram a incentivar a descentralização da gestão, a partir de um discurso de promoção da autonomia dos sistemas de ensino, que teve forte aderência pelos municípios (ROSSI, 1999; MARTINS, 2003a). Na prática, isso significou o processo de municipalização[35] do ensino fundamental, que foi conduzido de maneiras múltiplas em todo o país. No estado de São Paulo, unidade federativa com maior número de pesquisas publicadas sobre a organização do seu sistema de ensino, o processo de municipalização ocorreu por meio de convênios firmados com os municípios. Dessa maneira, o estado passou a financiar este nível da educação, com o regime de colaboração, e a definir os parâmetros da educação para posterior avaliação dos resultados da aprendizagem (MARTINS, 2001; MARTINS, 2003b; ADRIÃO, 2008).

Na passagem do governo Fernando Henrique Cardoso para o de Luiz Inácio Lula da Silva, Sguissardi (2006) empreendeu um estudo sobre a política para a educação nos dois governos e constatou que, apesar do discurso de oposição ao governo anterior durante as eleições, na prática houve uma continuidade da política gerencial pelo Estado brasileiro. Nesse sentido, fortaleceu-se o movimento de descentralização da gestão da educação, que

[35] O processo de municipalização de creches e pré-escolas teve início no país na década de 1970, sob o signo da desresponsabilização da União com o financiamento público dessas instituições (BUENO, 2004). Em São Paulo, a conclusão do processo de municipalização de creches e pré-escolas ocorreu em 1983, com o decreto 21.810 do governador Franco Montoro, que estabeleceu o convênio entre estado e municípios para o financiamento e formação dos profissionais dessas instituições (SANTOS, 2004).

se desenhou em três dimensões, de acordo com Krawczyk (2005, p. 799): “descentralização entre os diferentes órgãos de governo (municipalização), descentralização para escola (autonomia escolar) e descentralização para o mercado (responsabilidade social).” O significado efetivo dessas descentralizações foi a restrição dos direitos proclamados na Constituição de 1988 e a redução das atribuições e responsabilidades do Estado, ou seja, por trás de um discurso de promoção da autonomia em âmbito local, através da gestão democrática, houve a redução ao mínimo possível das responsabilidades do Estado. De acordo com Krawczyk (2005),

> Esta proposta de liberdade e "autonomia", ainda que se defina pela ausência de uma ação governamental, é profundamente sedutora para os diferentes atores educativos. Sua sedução está amparada na idéia de poder e justiça que o senso comum costuma lhe outorgar: poder para fazer o que consideram melhor (para elaborar seus próprios projetos) e premiação ao esforço pessoal (ou institucional). E, quando os efeitos desejados não são produzidos, o fracasso é interpretado como fracasso pessoal dos atores da escola, tirando do Estado qualquer tipo de responsabilidade na gestão dos problemas educacionais (p. 809).

Um exemplo desse modelo de política foi a regulamentação do ensino fundamental de 9 anos. Arelaro (2005) e Paixão Santos e Vieira (2006) analisaram essa legislação e provaram que sua motivação foi muito mais econômica (angariar mais recursos do Fundef) do que pautada em conhecimentos científicos sobre a cognição e o desenvolvimento infantil. Através do discurso da promoção da autonomia, o Estado transferiu aos municípios a responsabilidade pela implementação dessa política e não assegurou que haveria condições materiais para isso. O que se viu, na prática, foram crianças de seis anos em escolas de ensino fundamental que não tinham infraestrutura (banheiros, bebedouros, parques, mobiliário), materiais pedagógicos adequados e nem professores com formação para atendê-las. O resultado foi a culpabilização da comunidade escolar pelo insucesso dessa política[36] que, a partir de 2010, passou a vigorar em âmbito nacional.

Essa desarticulação entre o meio científico e os órgãos legislativo e executivo do Estado também foi demonstrada no trabalho de Sousa e Bianchetti (2007), que analisaram a história de luta dos participantes da ANPEd no sentido de promover a educação no país e o modo como o jogo político tem priorizado mais aos interesses economicistas do que a emancipação social.

[36] De acordo com Gois e Takahashida (2010), 79,3 mil crianças com seis anos de idade foram reprovadas, em 2008, no primeiro ano do ensino fundamental de nove anos.

Os programas do governo federal, Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa de Fortalecimento de Conselhos Escolares, lançados com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), foram investigados por Dourado (2007), que constatou como a lógica gerencial do Estado não atendeu às demandas da escola, pois essa instituição tem uma lógica organizativa marcada por fins políticos e pedagógicos que extrapolam a lógica custo-benefício empresarial. Para o pesquisador

> [...] a articulação e a rediscussão de diferentes ações e programas, direcionados à gestão educacional, devem ter por norte uma concepção ampla de gestão que considere a centralidade das políticas educacionais e dos projetos pedagógicos das escolas, bem como a implementação de processos de participação e decisão nessas instâncias, balizados pelo resgate do direito social à educação e à escola, pela implementação da autonomia nesses espaços sociais e, ainda, pela efetiva articulação com os projetos de gestão do MEC, das secretarias, com os projetos político-pedagógicos das escolas e com o amplo envolvimento da sociedade civil organizada (DOURADO, 2007, p. 924).

É somente respeitando a especificidade da escola que seria possível construir-se uma educação com qualidade social no país. Dourado (2007) explicou que o conceito de qualidade é complexo e envolve múltiplas dimensões, por isso a qualidade em educação não poderia ser compreendida apenas a partir da definição de recursos materiais e humanos para a escola ou através do ranqueamento da aprendizagem dos estudantes. É necessário que o Estado se responsabilize pela melhoria das condições de vida das comunidades, assegurando saneamento básico, segurança e saúde, para dizer o mínimo.

Krawczyk (1999) realizou um extenso estudo sobre a descentralização da educação através da análise dos planos municipais de ensino para a gestão democrática das escolas em 11 municípios de diferentes regiões do país. A pesquisadora descobriu que os aspectos fundamentais para a consolidação da política de gestão democrática das escolas passou pela normatização de 1) metas de atendimento e aprendizagem aos estudantes, 2) estratégias para superar a heterogeneidade das condições institucionais e sociais do conjunto de escolas do sistema e 3) da distribuição das responsabilidades e espaços de poder de decisão, com a explicitação das expectativas implícitas ao conceito de autonomia. Com isso, concluiu que

> [...] ao pensar a gestão escolar, estamos necessariamente erguendo uma ponte entre a gestão política, a administrativa e a pedagógica. Ou seja, a gestão escolar não começa nem termina nos estabelecimentos escolares, tanto que não se trata de unidades autossuficientes para promover uma educação de qualidade com equidade (KRAWCZYK, 1999, p. 147).

Mendonça (2001) também investigou a regulamentação da gestão democrática da escola nos 27 sistemas estaduais de educação do país e constatou que o patrimonialismo é muito forte no interior das instituições públicas brasileiras. “A escola pública ainda é vista pelos usuários como propriedade do governo ou do pessoal que nela trabalha” (p. 87). Assim, a lógica empresarial tem promovido o maior afastamento das comunidades e famílias dos processos de gestão da escola, ao invés do aumento da participação, como o anunciado pelas políticas públicas.

Um estudo que trouxe mais contribuições para a reflexão sobre o tema do patrimonialismo foi o elaborado por Portela Oliveira (1999), que avaliou o uso social do sistema de justiça pela sociedade civil brasileira, com vistas à garantia do direito à educação. O pesquisador constatou que a população entendia o sistema judiciário como um aliado para assegurar a matrícula na educação básica. No entanto, a organização e a qualidade da educação oferecida pelo setor público raramente foi objeto de ações judiciais vencedoras, pois o país não dispunha de indicadores de qualidade para fundamentar as decisões judiciais e, portanto, o trabalho dos agentes do Estado dificilmente poderia ser questionado quanto à qualidade técnica.

Essa relação entre escola, pais e comunidade na lógica gerencial, imposta pela reforma educacional da década de 1990, foi investigada por Carvalho (2000), Mendonça (2001), Ratto (2006, 2007) e Bruschini e Ricoldi (2009). Os pesquisadores demonstraram como a escola ainda é um campo de pouca infiltração para as famílias pobres. A lógica empresarial reforçou o patrimonialismo do Estado que, cada vez mais, tem utilizado a escola como instrumento de controle e vigilância da pobreza.

Além disso, Carvalho (2000), que promoveu um estudo comparativo das políticas educacionais dos Estados Unidos e do Brasil, constatou semelhanças entre as lógicas de gestão da educação em ambos os países. A pesquisadora discutiu que a cobrança pela participação dos pais na gestão da escola pública “[...] pressupõe um modelo de família com capital econômico e simbólico e com uma mãe disponível e prioritariamente dedicada à educação dos filhos” (p. 143). Essa política, portanto, desconsiderou as mudanças na organização familiar contemporânea e, também, a assimetria de gênero “[...] que faz recair a responsabilidade pela educação infantil sobre as mulheres” (p. 143). A Nova Gestão Pública impõe contradições à organização da escola, nesse sentido:

> Por um lado, amplia o escopo de atuação da escola ao pressupor a reeducação dos pais/mães (para a participação na escola controlando o currículo, o orçamento escolar e o desempenho docente, e para a participação no lar monitorando o dever de casa) como precondição para a educação das crianças. Por outro lado, ao sugerir que os pais atuem como professores em casa, diminui o *status* profissional, o saber e a formação especializada da professora e do professor. Finalmente, ao assinalar aos pais o papel de inspetores das escolas e dos professores, pode contribuir para minar a confiança e acentuar a animosidade entre professores/as, diretores/as e pais/mães (CARVALHO, 2000, p. 149).

Nesse contexto, a pesquisadora alertou para uma implicação perversa dessa política: ao se desconsiderar a organização e cultura das famílias mais pobres, as crianças provenientes desses lares eram penalizadas nas avaliações, cada vez mais competitivas, pelo desempenho de seus pais no apoio à escola. “Ora, a missão da escola democrática é precisamente compensar o peso desigual das condições familiares, impedindo que estas repercutam sobre as condições de aprendizagem e, principalmente, sobre a avaliação dos alunos” (CARVALHO, 2000, p. 151). Com isso, pode-se concluir que o modelo oficial de gestão da escola consagrou a iniquidade educacional nos países investigados pela cientista.

Ghanem (2004) complementou esse pensamento, apresentando os resultados de um estudo exploratório sobre o tema da participação nas pesquisas científicas produzidas pelas universidades da região sudeste do Brasil, entre 1995 e 2003, mostrando que havia lacunas que precisavam ser preenchidas nesse conhecimento, as principais eram: 1) a categoria pais – ideário político, cultura, formas de agrupamento, estratégias para o relacionamento com a escola; 2) estudos comparativos sobre os processos de participação em escolas públicas e privadas e 3) a influência na gestão democrática da baixa estabilidade das funções de diretores e coordenadores pedagógicos nas escolas. Destaca-se que esses objetos de investigação foram, ainda, pouco explorados pelos pesquisadores educacionais até 2009.

Sobre esse processo de implementação da nova gestão nos sistemas de ensino e, consequentemente, nas escolas, no material analisado foram encontrados seis relatos de experiência. Caracterizaram esse grupo os trabalhos de Portugues (2001), que investigou a educação de adultos presos no sistema penitenciário de São Paulo; Gazzinelli et al. (2001), que apresentaram uma experiência de gestão do lixo na zona rural com a parceria das escolas públicas do estado de Minas Gerais; Cavaliere e Coelho (2003), que estudaram a experiência de educação em período integral dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPS) do estado do Rio de Janeiro; Dal Ri e Vieitez (2004), que analisaram a organização de uma escola técnica vinculada ao Movimento dos Sem Terra (MST); Sorrentino et al. (2005),

que pesquisou o ensino de educação ambiental na Bahia; e Negreiros (2005), que discutiu a organização do ensino fundamental em Belo Horizonte nas escolas públicas e privadas.

Um elemento inovador da recente reforma da educação foi a possibilidade de parcerias público-privadas nos sistemas de ensino do país. Esse fenômeno tornou-se o foco das publicações sobre gestão da educação somente a partir de 2007. Arelaro (2007) discutiu que essas parcerias público-privadas constituíram-se na resposta imediata do Estado à demanda social pela democratização e melhoria da qualidade na educação. As consequências dessa política, de acordo com a autora foram:

> [...] cada vez mais, o Estado buscará "parceiros" para dividir sua responsabilidade educacional, tanto com relação ao atendimento da demanda e da oferta, em especial, por meio do estabelecimento de contratos com creches comunitárias, ou convênios para o atendimento em educação especial, ou mesmo para o funcionamento de classes de educação de jovens e adultos em associações filantrópicas ou comunitárias, quanto com relação à qualidade, com contratos e convênios com escolas e sistemas privados de ensino para "transferência" sumária de métodos e técnicas de ensino e de compra de materiais "unificados" e adequados para o "sucesso" nas provas ou exames nacionais – reservando-se ao Estado a função exclusiva de definir o "produto esperado" (educação para a cidadania?) e os mecanismos de aferição da qualidade do "produto efetivamente produzido" (aluno "civilizado" e cidadão?) (ARELARO, 2007, p. 917).

Peroni, Cestari de Oliveira e Fernandes (2009) defenderam, também, que com essas parcerias a estratégia do Estado foi a separação entre o econômico e o político na gestão das escolas públicas. O resultado dessa reforma foi o esvaziamento dos movimentos sociais no interior das escolas. A Reforma do Aparelho do Estado (1995), de acordo com as pesquisadoras, responsabilizou a gestão burocrática pelos problemas da educação pública. Diante disso,

> [...] para a gestão da educação básica, configurou-se a gestão gerencial da educação, mediante a substituição da incipiente gestão democrática da educação disposta na Constituição Federal de 1988 e normalizada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996). Tal dispositivo de gestão engendra os ditames do projeto hegemônico, quando coloca outra concepção de participação da sociedade civil, pautada no controle social, com vistas à construção de uma pedagogia da hegemonia (Neves, 2006), que busca o consenso e a conciliação entre as classes sociais (PERONI; CESTARI DE OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 774).

Um exemplo da materialização das parcerias público-privadas no contexto das escolas foi a ampliação do uso de “sistemas apostilados de ensino”. Adrião, Garcia, Borghi e Arelaro (2009) investigaram esse processo e constataram o aumento da dependência dos sistemas municipais de ensino do setor privado, na medida em que houve o aumento das

responsabilidades dessa esfera pela oferta e manutenção da educação básica, sem a prévia organização técnico-política dos gestores locais. A justificativa da maior parte dos gestores municipais para a adoção dos sistemas apostilados foi o ganho eleitoral, visto que a população

> [...] tenderia a identificar como indicador de qualidade educativa a vinculação da educação municipal a logotipos e marcas de escolas privadas. Em muitos casos, essa vinculação é associada a uma suposta democratização do acesso à educação de qualidade, uma vez que, aparentemente, são minimizadas as diferenças entre os mais ricos, que podem pagar pelos estudos, e os mais pobres, que precisam recorrer ao poder público (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009, p. 813).

As mesmas pesquisadoras comprovaram que nos municípios onde foram adotados os sistemas apostilados a preocupação com a padronização da qualidade do ensino público gerou uma "supervalorização dos meios, alienados de fins desejados" (p. 812). Isso é, na ausência de debates com os profissionais da educação e com a população, a contratação de empresas privadas para a prestação de serviços públicos gerou duas consequências: 1) "a padronização do que sabidamente é diverso" e 2) "a centralização de poder nas mãos do prefeito municipal" (p. 812).

Essa tese foi comprovada, igualmente, nos estudos de Gonçalves Junior (2008) e Zibas (2008), que apresentaram estudos de caso sobre as parcerias público-privada entre o MEC e a empresa Fiat, e o governo do Ceará e uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), consecutivamente. Em ambos os casos houve a sobreposição dos interesses privados aos públicos. Zibas (op. cit.) explicou que essa parceria não promoveu a criação de um quase-mercado, como aconteceu no setor educacional europeu, mas gerou um hibridismo organizacional, em que a burocracia do setor público e a privatização das relações de trabalho promoveram a precarização das condições de trabalho dos profissionais da educação. A autora relatou que "[...] o caso parece configurar-se como planejada omissão estatal, que pode resultar em privatização crescentemente descontrolada e voraz do espaço público [...]" (p. 477).

Do mesmo modo, Cunha (2003) e Arelaro (2005) concordam que as parcerias público-privadas significaram na prática um deslocamento da fronteira entre o público e o privado em que, em nome do aumento da eficiência na educação, autorizou-se o financiamento público de serviços privados e a consequente privatização da educação pública.

Um grupo de pesquisas significativo observou essas mesmas consequências na Educação de Jovens e Adultos. Pierro (2001), Loureiro, Cristóvão (2008), Hinzen (2009) e Aitchison (2009) encontraram esses resultados em Portugal, na Alemanha e na África do Sul, consecutivamente.

Outra característica da Nova Gestão Pública bastante presente na reforma da educação foi a intensificação do uso de ferramentas estatísticas para a produção de conhecimento. Lindblad (2001) explicou como as estatísticas têm produzido uma rede conhecimento sobre a população mundial, que tem sido utilizada pelos governos dos países centrais e agências internacionais para a "administração social da liberdade individual". As estatísticas padronizam classes sociais através do estabelecimento de limites para a normalidade, sendo o conceito de normal caracterizado a partir das culturas dos países centrais. Desse modo,

> Quando falamos nas discussões atuais a respeito do assim chamado 'encolhimento do Estado' que foi a marca registrada das políticas neoliberais e do Terceiro Caminho de modo a encontrar uma nova relação entre políticas de bem-estar social e reestruturação econômica do Estado, o foco recai sobre uma sociologia de instituições e organização. Contudo, quando examinamos os sistemas de razão que temos discutido em relação aos relatórios estatísticos, não há esse encolhimento de governo, apenas mutações. Existem cada vez mais distinções nacionais e internacionais mais sutis e uma elaboração de estatísticas de política. Assim, podemos chegar a uma conclusão contrária à intuição em relação ao problema de governança. Se pensarmos nas estatísticas como integrando a idéia de administração social, houve um crescimento dramático de governança por meio da elaboração de distinções mais sutis das classes de pessoas governadas (LINDBLAD, 2001, p. 141-2).

Esse aumento do controle social através do uso de estatísticas foi analisado no Brasil por Ferraro (1999), Carvalho (2001) e Rezende Pinto (2004), que constataram como os diagnósticos nacionais sobre a educação não dão conta das especificidades das realidades concretas nas diferentes regiões do país. Além disso, muitos dos dados dessas estatísticas eram maquiados pela ação dos próprios atores sociais da escola, que não tinham condições dignas de trabalho e nem formação em avaliação institucional. Carvalho (2001) materializou esse fato mostrando como os dados sobre a "correção de fluxo escolar" apontaram para a queda da repetência e foram justificados a partir do sucesso do trabalho na escola nos últimos anos. No entanto, isso não significou a melhoria na qualidade do ensino e nem o sucesso da aprendizagem dos alunos aprovados automaticamente (CARVALHO, 2001).

Quanto ao fenômeno da responsabilização social (*accountability*) pela educação, Brooke (2006) argumentou que a avaliação externa da qualidade da educação na escola vem

crescendo no país, utilizando, para isso, a estratégia de culpabilização dos professores e seus dirigentes pelos resultados dos estudantes. Ressaltou, no entanto, que, quando bem fundamentada politicamente, a responsabilização social promove a melhoria da educação. Isso porque os resultados das avaliações podem ser utilizados para orientar as políticas de melhorias dos aspectos que precisam efetivamente ser aprimorados, por outro lado, o que ocorreu, na verdade, configurou-se pela mera avaliação da aprendizagem dos alunos e publicação dos resultados.

Krawczyk (2008) justificou, com essa mesma constatação, que com a criação do IDEB o Estado assumiu um novo papel, o de "Estado avaliador", cuja função não deveria restringir-se ao acompanhamento e publicação do desempenho acadêmico dos estudantes. A função do Estado, a partir de então, seria ampliada visto que deveria responsabilizar-se pela elaboração de políticas que promoveriam o aumento da participação social na gestão da educação e maior eficiência na resolução de problemas sociais.

Os trabalhos de Lian de Sousa (2003), Gomes (2003), Portela Oliveira e Lian de Sousa (2003) apresentaram os resultados de pesquisas acerca dos impactos na escola dos instrumentos de avaliação instituídos pelo Estado (SAEB, ENEM, ENC, ENADE). A meritocracia e a competitividade implantada por esses instrumentos gerou uma lógica de quase-mercado, ou seja, acirrou as disputas entre as instituições escolares públicas para conseguirem prestígio e, consequentemente, maior financiamento público e privado. Portela Oliveira e Lian de Sousa (2003) explicaram que

> O princípio é o de que a avaliação gera competição e a competição gera qualidade. Nesta perspectiva assume o Estado a função de estimular a produção dessa qualidade. As políticas educacionais ao contemplarem em sua formulação e realização a comparação, a classificação e a seleção incorporam, consequentemente, como inerente aos seus resultados a exclusão, o que é incompatível com o direito de todos à educação. [...] A noção de educação como direito é reduzida à condição de mercadoria, administrada com uma lógica produtivista e sob o pressuposto de padrões diferenciados de qualidade de ensino (p. 188).

Nessa lógica, as escolas, para alcançarem colocações melhores nos *rankings*, têm promovido a homogeneização de seus currículos para atender mais as demandas dos exames do que as necessidades sociais de seus estudantes. Além disso, outra consequência é a de que as escolas com os piores desempenhos quase sempre eram aquelas localizadas em comunidades pobres, sem infraestrutura, materiais pedagógicos adequados e preteridas

pelos professores nos processos de atribuição de aulas. Aqueles que mais precisavam do Estado, desse modo, tinham o direito à educação de qualidade cerceado (KRAWCZYK, 2003; LIAN DE SOUSA, 2003).

Freitas (2007) alertou, por outro lado, que a avaliação não era promotora de desigualdade, mas sim o uso que feito dela pelo Estado é que gerou um efeito contrário ao seu fim. A avaliação formativa, quando bem elaborada, contribui à gestão democrática da escola. Para isso, "[...] requer que a avaliação opere como mediação em processos/práticas de gestão colegiada e participativa em todas as instâncias educacionais" (p. 516). Assim, a avaliação tornar-se-ia instrumento de orientação às escolhas relativas à vivência democrática na escola.

Cury (2009) lembrou que a utilização da lógica empresarial na educação brasileira não era uma inovação. Em um estudo histórico, o pesquisador demonstrou que a Reforma Rivadávia (1911-1915), promovida pelo governo federal, na época defensor de uma doutrina positivista, buscou o fim da oficialização do ensino no país através de um processo de transformação das escolas de ensino secundário e superior em entidades autônomas. O resultado dessa reforma mostrou que

> Ficou a lição de que a saída ou o recuo do Estado em matéria de educação abre o campo para alguns setores sadios da sociedade civil. Mas, ao mesmo tempo, abre o flanco para transformar a educação, serviço público e bem público, em um serviço identificado com um bem qualquer, mercadoria vendável no mercado (CURY, 2009, p. 99).

Quando a educação torna-se mercadoria, a escola deixa de ser um instrumento de emancipação da sociedade civil e se torna um mecanismo de alargamento das desigualdades sociais. A flexibilização da função do Estado, quando entendida como diminuição do dever em oferecer educação de qualidade, gera a precarização da escola pública, pois abre o caminho para o aumento da exploração do setor privado (CURY, op. cit.).

Na atualidade, a tese histórica defendida por Cury (2009) materializou-se nos resultados da pesquisa publicada por Portela Oliveira (2009), que constatou como a reforma educacional propiciou ao setor privado a expansão de suas atividades comerciais sobre a educação como a comercialização de "pacotes" educacionais caracterizados como franquias de escolas privadas (Anglo, COC, Objetivo, Positivo, Pitágoras, por exemplo), que incluem o aluguel da marca, materiais apostilados (alguns deles já avaliados pelo Programa Nacional do Livro Didático – PNLD), avaliação e formação em serviço de professores. O autor mostrou,

também, que até modelos de gestão para a rede municipal de ensino já chegaram a ser comercializados. Este foi o caso do pacote desenvolvido pelo Grupo Pitágoras, financiado pelo Instituto EMBRAER, que foi aplicado em São José dos Campos e Sorocaba, no estado de São Paulo (p. 741). O lucro desse setor vem crescendo a cada ano, nas palavras de Portela Oliveira (2009)

> Segundo dados divulgados pela revista Exame, em 22/12/2008, estima-se que o ensino privado movimente, por ano, R$ 90 bilhões, o equivalente a aproximadamente 3% do PIB. Ainda não ultrapassa os gastos públicos em educação, mas é importante lembrar que, em 2004, movimentou R$ 15 bilhões e este montante já era 50% maior do que em 2001. Ou seja, de 2001 a 2008 o setor do ensino privado aumentou seu movimento de capitais de R$ 10 bi para 90! Nenhum setor na economia brasileira cresceu tanto no período (p. 752).

Outro aspecto importante discutido por Portela Oliveira (2009, p. 752) foi a internacionalização do mercado interno da educação. O autor lembrou que a legislação brasileira não impede que capitais internacionais comprem produtos educacionais no país. Além disso, apresentou o exemplo de grandes grupos de empresários brasileiros que vêm comprando diversas universidades e faculdades, promovendo a profissionalização da gestão delas e formando verdadeiros oligopólios no ensino superior privado, que depois foram transformados em ações nas bolsas de valores quando, então, foi autorizada a participação estrangeira em até 30% do capital total dessas escolas.

Nesse contexto de debates, o financiamento da educação pública configurou-se como tema de investigação de um número crescente de pesquisas, que buscaram relacionar o padrão de gestão imposto pelo Estado a partir de seus programas de financiamento.

No primeiro quinquênio do século XXI, o Fundef introduziu uma lógica sistêmica no financiamento da educação pública no país. Duarte (2005) e Esteves (2007) mostraram que apesar de não ter ocorrido um aumento concreto no financiamento da educação, esse modelo proporcionou maior autonomia de gestão aos sistemas municipais de educação. Porém, Velloso (2000) e Velloso e Marques (2005) mostraram como a prioridade ao ensino fundamental desconsiderou o processo de expansão dos demais níveis da educação e, principalmente, nas universidades federais, isso significou a precarização do ensino, pesquisa e extensão ofertados.

O FUNDESCOLA (Fundo de Desenvolvimento da Escola) caracterizou-se como um programa oriundo de um acordo de financiamento entre o Banco Mundial e o MEC. Sua meta foi definida pela profissionalização da gestão escolar, para melhorar a qualidade das

escolas de ensino fundamental nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Ferreira de Oliveira, Fonseca e Toschi (2005) mostraram que esse programa buscou implantar a lógica do gerenciamento estratégico, definido no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) no país. No estado de Goiás o FUNDESCOLA promoveu o conflito entre duas lógicas de gestão, a da gestão democrática, proposta nos Projetos Político Pedagógico das escolas, e a empresarial proposta no PDE. Os autores caracterizaram esse contexto na organização da escola pública da seguinte maneira:

> No tocante ao trabalho escolar, imprime-se uma organização que se aproxima da racionalidade *taylorista*, na medida em que recupera princípios e métodos da gerência técnico-científica: facilita a divisão pormenorizada do trabalho escolar, com nítida separação entre quem decide e quem executa as ações; diluem-se as atividades escolares, muitas entre elas preexistentes ao PDE, em inúmeros projetos desarticulados e com "gerências" próprias. De par com a fragmentação do trabalho, ocorre a "diluição de poderes" entre os membros da mesma coletividade, onde cada um é responsável apenas por uma parte do poder decisório. A concepção teórica já vem definida por "instâncias superiores", como costumam referir-se os membros da escola. Fica evidente que, dentro da mesma esfera governamental, convivem duas concepções antagônicas de gestão educacional, provenientes de diferentes matrizes teóricas. Uma de caráter burocrático, que internaliza modelos concebidos por agências financeiras internacionais e outra que sinaliza a aspiração da comunidade educativa por uma escola mais autônoma e de qualidade e que conhecemos como "Projeto Político-Pedagógico" (FERREIRA de OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005, p. 143).

Essa ambivalência no padrão de gestão no interior da escola também foi constatada por Adrião e Peroni (2007) ao investigarem o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola). Por um lado, esse programa promoveu a descentralização da gestão, diminuiu as esferas intermediárias de decisão, atribuindo à escola maior autonomia para gerir seus recursos financeiros. No entanto, o controle social dos gastos desses recursos, que deveria contar com a participação de toda a comunidade escolar, limitou-se à equipe de professores, coordenadores e diretor, havendo a participação controlada, ou mesmo a restrição, para outros funcionários da escola ou membros da comunidade. As autoras mostraram que a maior preocupação dos sistemas municipais de ensino estava em elaborar a correta prestação de contas, motivada pelo temor das diligências do Tribunal de Contas. Não houve, portanto, a preocupação em estimular a sociedade civil para controlar as ações do Estado, como se proclamava nas diretrizes da gestão democrática desses sistemas de ensino.

Um estudo histórico produzido por Fracalanza (1999) sobre o sistema de ensino fundamental gerido pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, no período entre 1980 e 1993, constatou que o volume de recursos para esse sistema não evoluiu

positivamente no período. De outra parte, houve um aumento bastante expressivo no número de matrículas, rede física e recursos humanos. O resultado dessa política de expansão foi a brutal perda de poder aquisitivo dos professores e a consequente baixa eficiência do sistema causada pela falta de motivação desses profissionais, condições precárias de trabalho (superlotação de salas de aula, sem infraestrutura e materiais pedagógicos adequados), altas taxas de repetência dos estudantes e gestão autoritária do sistema.

Esse achatamento dos salários dos profissionais da educação básica também foi constatado por Rezende Pinto (2005), que mostrou como a média salarial dos professores da educação básica é menor do que a de outras profissões públicas do país. Além disso, observou que quanto menor a idade das crianças atendidas na educação básica, menor é a média salarial de seus professores. Assim, com exceção da região Centro-Oeste, em que os professores da educação infantil têm uma média salarial maior que os do ensino fundamental, nas demais regiões do país esses educadores eram os que tinham a média salarial mais baixa.

O mesmo pesquisador explicou que a educação não se configurou como prioridade para o Estado, visto que, enquanto o gasto com a educação estava entre 4,5 e 5% do PIB, a União consumiu o equivalente a 11% do PIB com encargos financeiros, isto é, “enquanto os governantes do país não enfrentarem os poderosos interesses do setor financeiro nacional e internacional (há diferença?) que estão por trás desta sangria de recursos, sempre vão faltar recursos para a educação e para as demais políticas sociais” (p. 85).

O uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) na gestão dos sistemas de ensino configurou, como tema de pesquisa, ocorreu em apenas um trabalho, que foi publicado por Toschi e Rodrigues (2003). Esses pesquisadores apresentaram e discutiram o uso de infovias na educação do estado de Goiás, e apontaram para a necessidade de uma política sobre o uso dessas TICs que articule pesquisa, técnica e gestão democrática do conhecimento para que essas tecnologias possam efetivamente contribuir para a democratização da educação.

Em suma, os processos e métodos de gestão educacional analisados pelos pesquisadores educacionais, entre 1999 e 2009, revelaram as estratégias do Estado para introduzir a Nova Gestão Pública no contexto escolar.

Com isso, estes pesquisadores defenderam que a descentralização da gestão e a atribuição de maior autonomia às escolas possibilitou a amenização da responsabilidade estatal em oferecer educação de qualidade a todos os cidadãos.

O estímulo ao controle social e à participação das famílias e comunidades nos processos de gestão das escolas foi interpretado apenas como em nível de discurso, já que não foram consideradas as condições concretas de organização dessa população para a efetiva participação nos processos decisórios para a democratização da educação e nem foram proporcionadas condições concretas para que isso se efetivasse.

O financiamento público, conforme os pesquisadores da gestão educacional, introduziu a lógica sistêmica à gestão das escolas e permitiu a entrada do setor privado no contexto de organização das instituições educativas públicas. Através, principalmente, da introdução de sistemas apostilados de ensino, impuseram a lógica gerencial à organização do trabalho escolar.

Por fim, a avaliação institucional, utilizada para o ranqueamento de escolas públicas, com a justificativa do Estado de que isso poderia gerar concorrência e, então, melhorar as metas de aprendizagem dos alunos, promoveu, na verdade, a homogeneização dos currículos escolares em função do que era solicitado nessas avaliações nacionais. Assim, desconsiderou a função de emancipação social defendida pelos pesquisadores para a escola pública.

### 3.2.3 Os atores sociais da gestão escolar no pensamento científico

O processo de precarização do trabalho docente foi o objetivo dos estudos de Tumolo (2001), Vianna (2001) e Andrade Oliveira (2004, 2005). Nesses artigos os pesquisadores mostraram que, a partir de 1980, o país iniciou uma reestruturação produtiva, que resultou na intensificação da exploração do trabalhador e no enfraquecimento dos sindicatos.

Vianna (2001) caracterizou essa crise na organização docente através dos seguintes indicadores: “1) esgotamento das greves; 2) ausência de diálogo com a população usuária das escolas públicas; 3) divergências político-ideológicas nas entidades; 4) distância entre as

lideranças das associações/sindicatos e o professorado" (p. 116). Mostrou, além disso, que, a partir desse momento, a imagem de professor "sacerdote" foi desconstruída socialmente e substituída pela imagem de professor "trabalhador – proletário" no país.

Andrade Oliveira (2004, 2005) discutiu, então, como as atuais condições de trabalho dos professores das escolas públicas brasileiras inseriram-se em um contexto de reestruturação do trabalho pedagógico, promovido pelas reformas educacionais. O resultado tem sido a intensificação do trabalho docente e a ampliação do seu raio de ação, através de um processo de flexibilização justificado em teses de desprofissionalização e proletarização dos professores.

A política de responsabilização do professor pela qualidade da educação o constrangiu a desempenhar variadas funções na escola pública, para as quais não teve formação, como "[...] de agente público, assistente social, enfermeiro, psicólogo, entre outras" (ANDRADE OLIVEIRA, 2004, p. 1132). Esse movimento de desprofissionalização foi ainda mais reforçado pelos programas de voluntariado e comunitarismo, na promoção da educação para todos, em que leigos foram chamados para substituir o trabalho do professor gratuitamente. Além disso, "[...] o trabalho docente não é definido mais apenas como atividade em sala de aula, ele agora compreende a gestão da escola no que se refere à dedicação dos professores ao planejamento, à elaboração de projetos, à discussão coletiva do currículo e da avaliação" (ANDRADE OLIVEIRA, 2004, p. 1132), sem que houvesse qualquer pagamento pelo tempo e trabalho investidos nessas atividades.

Quanto à proletarização do professor, Andrade Oliveira (2004) demonstrou que esse fenômeno vem ocorrendo por meio da intensificação do controle do trabalho docente e do afastamento dos professores dos processos de discussão e construção das políticas públicas para a educação. A pesquisadora concluiu que

> Na realidade aquela escola tradicional, transmissiva, autoritária, verticalizada, extremamente burocrática mudou. O que não quer dizer que estejamos diante de uma escola democrática, pautada no trabalho coletivo, na participação dos sujeitos envolvidos, ministrando uma educação de qualidade. Valores como autonomia, participação, democratização foram assimilados e reinterpretados por diferentes administrações públicas, substantivados em procedimentos normativos que modificaram substancialmente o trabalho escolar. O fato é que o trabalho pedagógico foi reestruturado, dando lugar a uma nova organização escolar, e tais transformações, sem as adequações necessárias, parecem implicar processos de precarização do trabalho docente (ANDRADE OLIVEIRA, 2004, p. 1140).

Esse processo foi contextualizado por Martins (2007), que expôs como o aparato burocrático e normativo imposto pelos sistemas de ensino (federal, estadual e municipal) gerou uma ambivalência no cotidiano escolar. Ao mesmo tempo em que professores e diretores eram agentes da política do Estado, o que "[...] garante a proteção necessária para aqueles que se resguardam atrás da legislação e da previsão de suas tarefas [...]" (p. 728), cerceou-se a prática pedagógica para a emancipação, o que os colocou, por outro lado, diante dos "[...] riscos, tensões e contradições do exercício de uma profissão que se improvisa nesse mesmo cotidiano" (p. 728).

Outra estratégia de intensificação e precarização do trabalho docente foi a administração da subjetividade e das emoções desses educadores. Esse aspecto presente na última reforma educacional foi analisado por Garcia e Anadon (2009) que demonstraram, através do estudo biográfico de oito professoras da educação infantil de um sistema municipal de ensino do estado do Rio Grande do Sul, como o governo da conduta humana foi feito a partir da administração de desejos como sucesso, competência e solidariedade. "A retórica de exaltação do mercado conclama os indivíduos a tomarem para si a responsabilidade por suas vitórias e fracassos e a dividir com o poder público a gestão dos problemas sociais, enfraquecendo argumentos e aspectos de ordem econômica, social e cultural e da participação do próprio Estado na vida social" (p. 82). Esse discurso emanado por trás do profissionalismo tornou-se decisivo para a intensificação e controle do trabalho do professor. As pesquisadoras descobriram, ainda, que esse discurso foi mais facilmente aceito pelas professoras da educação infantil, pois

> A sedução levada a efeito por discursos que apelam ao profissionalismo combina-se com o estímulo a uma ética pastoral (Garcia, 2002) e ao autogerencialismo, que exalta as virtudes das professoras no cuidado das crianças e no sucesso da escola, apelos que encontram território fértil nas qualidades atribuídas ao gênero feminino e na história das mulheres no cuidado da família, da casa e da infância. As autoimagens e os sentimentos que as professoras têm em relação à natureza de suas atribuições na educação infantil, bem como as características e condições desiguais de existência do gênero feminino em nossas sociedades, fazem parte do amálgama de discursos, afetos e medidas que colaboram para o processo de intensificação e autointensificação do trabalho docente (GARCIA; ANADON, 2009, p. 83).

A "feminilização" da carreira de professor na educação infantil e no anos iniciais do ensino fundamental foi, do mesmo modo, objeto de pesquisa histórica realizada por Werle (2005, p. 610). A autora comprovou como a identidade profissional dessas educadoras foi

construída a partir de um ideário que assemelha a docência ao trabalho doméstico, à dependência e à fragilidade, como características próprias do sexo feminino.

A formação de professores foi a temática com maior número de publicações (17 artigos) na categoria analítica "atores sociais da gestão escolar". Essas produções podem ser divididas a partir de três concepções diferentes acerca da formação de docentes. A primeira defende que as reformas educacionais exigem do professor uma prática reflexiva baseada em competências (PERRENOUD, 1999a; 1999b; ROSSO, AZZI, 2000; PIMENTA et al., 2000). O trabalho de Perrenoud (1999b) apresentou uma lista com as 10 competências que o professor deveria aprender na formação inicial e continuada:

> 1. organizar e animar as situações de aprendizagem; 2. gerir o progresso das aprendizagens; 3. conceber e fazer evoluir os dispositivos de diferenciação; 4. envolver os alunos nas suas aprendizagens e no seu trabalho; 5. trabalhar em equipe; 6. participar da gestão da escola; 7. informar e envolver os pais; 8. servir-se de novas tecnologias; 9. enfrentar os deveres e dilemas éticos da profissão; 10. gerir sua própria formação contínua (PERRENOUD, 1999b, p. 9).

Em oposição a essa perspectiva, Estêvão (2001) e Ball (2005) mostraram que a pedagogia das competências introduziu o professor em um profissionalismo que se resumiu ao desempenho frente a padrões de qualidade estabelecidos de forma exógena à escola. Com isso, retirou-se a ética e os valores políticos dessa profissão. Para os autores, esse tipo de formação domina ao invés de emancipar o professor. Ball (2005) explicou que

> Os compromissos humanísticos do verdadeiro profissional – a ética do serviço – são substituídos pela teleológica promiscuidade do profissional técnico – o gerente. A eficácia prevalece sobre a ética; a ordem, sobre a ambivalência. Essa mudança na consciência e na identidade do professor apoia-se e se ramifica pela introdução, na preparação do professor, de formas novas de treinamento não intelectualizado, baseado na competência. [...] Ensinar constitui apenas um trabalho, um conjunto de competências a serem adquiridas. [...] Esse é o arquétipo do profissional "pós-moderno" – definido pela flexibilidade, transparência, falta de profundidade e representado em espetáculos – em performances (BALL, 2005, p. 548).

Quanto ao terceiro grupo de pesquisas sobre a formação de professores, as reflexões giraram em torno da relação entre universidades e sistemas de ensino para a formação inicial e continuada de professores. Tardif (2000) e Durand, Saury, Veyrunes (2005) mostraram a importância de se investigar a epistemologia dos saberes e da prática docente para aproximar a formação inicial de professores às demandas da prática na sala de aula. Tanuri (2000), Aguiar e Melo (2005) e Ferreira (2006) defenderam a centralidade do curso de Pedagogia para a formação dos profissionais da educação e, mostram, ainda, a importância

de se promover maior articulação entre ensino – pesquisa – extensão e entre graduação, pós-graduação e sistemas de ensino. Marin et al. (2000), Tripp (2005) e Monceau (2005) defenderam a pesquisa-ação e a pesquisa colaborativa como importante instrumento para a aproximação entre universidades (pesquisa) e escolas (prática pedagógica) e como seria possível aperfeiçoar a formação de professores a partir dessa perspectiva de interação.

O uso das tecnologias da informação e da comunicação esteve presente em dois trabalhos que investigaram a formação docente. Belintane (2002) e Dourado (2008) constataram o aumento acelerado do uso de redes informacionais para esse fim no país. Dourado (op. cit.) explicou que a educação a distância foi a alternativa preferida pelo Estado para a expansão da formação de professores (consolidação da Universidade Aberta do Brasil - UAB). O pesquisador sintetizou o contexto de debates acerca dos modelos presencial e a distância para a formação desses profissionais e sinalizou para um caminho de síntese da seguinte forma:

> Pensar políticas articuladas para a formação implica, portanto, romper com a dicotomia entre ensino presencial e ensino a distância que, no caso brasileiro, tem contribuído para posições extremas de "fetichização" ora do ensino presencial, ora do ensino a distância. Isso pressupõe a necessidade de garantia de: projeto pedagógico que garanta uma sólida formação teórico-prática, professores com formação *stricto sensu*, condições adequadas de oferta, de laboratórios e bibliotecas, material didático-pedagógico em cursos presenciais e a distância, ressaltando que estes últimos devem garantir, ainda e não somente, estrutura adequada de acompanhamento, por meio de encontros presenciais regulares, além de outros meios envolvendo as tecnologias de informação e comunicação. Entendemos que o que se deve construir é um sistema nacional de formação de professores, preferencialmente de formação dos profissionais da educação, que, ao invés de fomentar a segmentação e superposições das políticas para a formação inicial e continuada, contribua para o estabelecimento de parâmetros básicos nacionais a serem garantidos nas diferentes instituições de ensino, nos diversos cursos e modalidades (DOURADO, 2008, p. 910).

Outro grupo de publicações discutiu os temas relacionados ao cargo de diretor, equipes de gestão, conselhos e colegiados e mostraram que a figura do diretor, apesar da criação de colegiados e/ou conselhos escolares, ainda era bastante influente na micropolítica das escolas públicas brasileiras. Pereira e Andrade (2005) constataram que, a partir da década de 1980, o administrador da escola passou a ter uma nova identidade política, mais compatível com os ideários de esquerda do país: “[...] postura intelectual definida e comprometida com a democracia na educação e na sociedade” (p. 1401). O compromisso político e a competência técnica tornaram-se imperativos aos educadores para conduzir as lutas por mudanças sociais na década de 1980.

Com a reforma educacional do final da década de 1990, o papel do diretor escolar mudou. As novas exigências do modelo gerencial imposto às escolas públicas promoveu o afastamento desses diretores/gestores das atribuições pedagógicas devido aos novos compromissos gerados pela descentralização da gestão. Nas palavras de Cavaliere e Coelho (2003)

> É generalizada a dificuldade dos diretores de lidar com as novas atribuições que a descentralização administrativa e financeira traz para as escolas. Essas atribuições (compras, controle, prestação de contas etc.) e a ausência de uma estrutura compatível de pessoal e recursos têm afastado os diretores gerais das atribuições pedagógicas. Nas escolas de tempo integral, esse afastamento é muito sentido pelo estabelecimento, que precisa de um "maestro muito afinado", no dizer de uma diretora, tantos são os fatores intervenientes no cotidiano escolar (p. 156).

Paula e Silva (2001) argumentou que a atuação da direção da escola foi legitimada pela autoridade concedida pelo Estado. Essa autoridade pode tanto ser utilizada para articular elementos de participação, que contribuiriam para o estabelecimento de menos hierarquias e maior participação dos atores da escola; como para a maior centralização das decisões formais nas mãos da figura do diretor. A pesquisadora alertou também para o fato de que havia indícios que o padrão de gestão da escola influenciava o trabalho do professor na sala de aula, no sentido de que o professor reproduzia as relações políticas que estabelecia no contexto de gestão da escola com seus alunos.

As formas de provimento do cargo de diretor foram, ao mesmo tempo, investigadas por Mendonça (2001), que identificou a existência de quatro modelos nos sistemas de ensino do país. O provimento por **indicação**, em que a nomeação era feita por uma autoridade do Estado. O **concurso**, que envolvia a aplicação de provas de conhecimentos e títulos e os primeiros colocados eram nomeados. Provimento por **eleição**, quando o nome do diretor era escolhido entre candidatos que eram eleitos pelo voto dos diferentes segmentos da comunidade escolar. **Seleção** e **eleição**, em que os candidatos para participarem do processo de eleição passavam por provas de competência técnica antes de serem selecionados. Mendonça (2001) apresentou esse cenário nacional:

> Esses dados permitem constatar que o mecanismo de provimento do cargo de diretor mais adotado no país é o da eleição (53%), com considerável participação dos municípios. A indicação é o segundo mecanismo mais utilizado no conjunto dos sistemas de ensino, com predominância nos sistemas estaduais (44%). O processo de seleção seguida de eleição é realizado em apenas 10% dos sistemas de ensino, só ocorrendo nos estados. O concurso público, com apenas duas ocorrências em todo o país, está restrito ao estado de São Paulo e sua capital. O percentual de 34%

> relativo à ocorrência do processo de indicação por escolha da autoridade revela, também, que, após mais de dez anos da promulgação da Constituição Federal, dezoito sistemas de ensino ainda não lograram estabelecer qualquer tipo de procedimento mais democrático para a escolha de seus diretores (MENDONÇA, 2001, p. 88).

Krawczyk e Viera (2006) investigaram, igualmente, as formas de provimento do cargo de diretor, e descobriram que o procedimento mais utilizado, a partir da década de 1990, no país, as eleições, aumentou a "legitimidade dos diretores eleitos e o maior incentivo à participação da comunidade não resultaram na melhoria da qualidade (Cruz, Maia, Vieira, 1999; Silva, 2001; Teixeira, 1998; Cabral Neto, Almeida, 2000) nem em inovações na gestão escolar, conforme as expectativas que justificaram a implantação dessas práticas" (p. 690). As pesquisadoras perceberam, ainda, que as relações estabelecidas pelo diretor no interior da escola eram mais significativas para a construção de uma gestão democrática ou centralizadora do que o modo como ele foi conduzido ao cargo. Em oposição a essa tese Sousa (2006), defendeu que nas escolas em que o diretor fora nomeado por eleição a cultura de participação nos processos de gestão escolar era mais intensa, o que propiciava uma formação mais sólida, em princípios democráticos, nessas instituições.

Carvalho (2000) explicou, também, que a identidade do diretor poderia relacionar-se com a da instituição social em que atuava, com isso, esse personagem agiria na micropolítica da escola e promoveria o controle e a ampliação das margens de autonomia de seus atores sociais. Em estudo de caso sobre as orientações e práticas de administração de um diretor em uma escola pública de Portugal, durante o período de 1950 até 1970, quando esse país passou por uma revolução política, o pesquisador constatou que a perda da legitimidade promovida pela revolução significou o término da ação desse personagem na escola. Porém, sua lógica de administração permaneceu por muito tempo presente na micropolítica da escola, devido à imagem positiva que ficou na memória dos profissionais dessa instituição.

A formação dos gestores escolares foi discutida por Paro (2009) em um artigo elaborado com o pretexto da comemoração dos cem anos de nascimento de José Querino Ribeiro. Paro (op. cit.) afirmou haver um paradoxo na teoria de Querino, pois "[...] ao mesmo tempo em que afirma a legitimidade de aplicação dos princípios da teoria geral de administração à situação escolar, Ribeiro oferece uma concepção de educação e de escola cujos objetivos são totalmente antagônicos aos da empresa capitalista em geral" (p. 454). Desse modo, o pesquisador justificou que era possível o uso da teoria de Querino tanto por

conservadores, que defendiam a administração empresarial na escola, quanto por progressistas, que afirmavam o caráter democrático e emancipatório da educação e, portanto, antagônico "ao mando e à submissão inerentes à produção capitalista" (p. 460).

O pesquisador defendeu que a escola deveria ser gerida por um grupo de três ou quatro professores eleitos, em que todos seriam responsáveis legalmente pela escola. Desse modo, a formação de todo professor deveria habilitá-lo para gerir a escola, ou seja, [...] "do mesmo modo que a administração enriquece a prática pedagógica, provendo-a de racionalidade na busca de fins, a prática administrativa pode ser enriquecida pela relação pedagógica, na medida em que esta seja entendida como prática democrática" (p. 465). Portanto, a formação do educador

> [...] precisa prepará-lo no mister político de produzir a concordância do outro na apropriação da cultura, o que significa, já, levar em conta componentes intrinsecamente relacionados à formação do administrador escolar, em especial ao que se refere à coordenação do esforço humano coletivo. Quem tem capacidade para levar o aluno a querer aprender, terá, sem dúvida, melhores condições para levar seus colegas educadores a querer ensinar e para co-ordená-los no processo de realização de objetivos (PARO, 2009, p. 465).

Assim, Paro (op. cit.) acredita ter resolvido o paradoxo que encontrou na teoria de Querino, defendendo a gestão da escola pelo grupo de professores que, para isso, deveriam ter na formação inicial além dos conhecimentos pedagógicos, conteúdos sobre a administração e co-ordenação de pessoas.

Com tudo isso que já foi apresentado até agora, foi possível constatar que a prática docente é um importante elemento para a organização e gestão da escola atualmente. Desse modo, um conjunto de dezessete artigos apresentaram os resultados relativos a essa prática. Souza (1999) e Bedenti (2000) trouxeram estudos históricos sobre como as políticas públicas brasileiras para a educação não levam em conta os saberes docentes em sua elaboração, o que interfere negativamente na prática pedagógica desses profissionais. Mitrulis (2002), Laudares e Tomasi (2003), Durand (2006), Kuenzer, Abreu e Gomes (2007), Souza Júnior (2008) e Ribeiro da Silva (2009) mostraram como as reformas educacionais no Brasil empreenderam à lógica mercantil de trabalho no interior das escolas, principalmente de ensino médio e de educação profissional. Cortesão e Stoer (1999), Rego (2001), Meek (2004), Saavedra e Taveira (2007), Gheorghiu, Gruson e Vari (2008), Pocinho e Capelo (2009) apresentaram a prática docente de países como Portugal, Austrália e França, após as recentes reformas educacionais, e mostram como houve um aumento de exigência

produtiva sobre os professores, que têm cada vez mais que lidar com elevados níveis de estresse. Por fim, três artigos de autores brasileiros analisam novas estratégias de ensino como a metacognição (DAVIS, NUNES e NUNES, 2005), o método do caso e o *case* nas ciências sociais aplicadas (MENEZES, 2009) e o planejamento inovador das aulas de geografia (MONTEIRO de OLIVEIRA e ASSIS, 2009).

As últimas temáticas encontradas nas publicações pesquisadas dizem respeito aos conceitos de inclusão e diversidade, que se configuraram como eixos da atual reforma educacional para a prática docente. Veiga-Neto (2001), Souza e Cardoso (2001), Apple (2001), Michels (2006) e Moehlecke (2009) mostraram que, no Brasil, esse assunto foi inserido nas políticas educacionais devido aos acordos internacionais assinados pelo país.

Demonstraram, ao mesmo tempo, que o conceito de normalidade foi construído a partir de uma perspectiva hegemônica que privilegiou os interesses do capitalismo. Dessa forma, a inclusão da diversidade na escola promoveu o princípio da auto-organização local com um mínimo de investimento do Estado (VEIGA-NETO, 2001; APPLE, 2001).

No contexto escolar os professores foram responsabilizados pela inclusão dos estudantes com as mais variadas dificuldades ou necessidades, sem que para isso fossem consideradas as reais possibilidades estruturais da escola e da formação desses profissionais (MICHELS, 2006). A construção das políticas de inclusão e diversidade foi conduzida no país pelo MEC. De acordo com Souza e Cardoso (2001) e Moehlecke (2009) a estratégia desse órgão configurou-se pela promoção de fóruns de debates abertos à sociedade civil para a consulta relativa a essas políticas. No entanto, a elaboração dos textos finais dessas políticas educacionais foi marcada pelo

> [...] silenciamento que [...] faz do discurso reivindicatório dos surdos, dos índios, das minorias, dos professores e de suas entidades de classe. Mas, por outro lado, e devemos mesmo admitir, o Estado faz ecoar, ainda que de modo contraditório e anacrônico, fragmentos de nossas próprias vozes, criando a ilusão de que, de algum modo, nossos anseios estão ali contemplados. Em outras palavras, faz cada um de nós compor o que, abstratamente, chamamos de Estado. E, ato contínuo, nos transforma em co-autores, ainda que frustrados, do que chamamos de "discurso oficial" (SOUZA e CARDOSO, 2001, p. 44-5).

Resumindo, o conhecimento científico produzido sobre a gestão da educação identificou que o Estado brasileiro implementou a Nova Gestão Pública, de lógica gerencial, na administração da escola pública, através das políticas para a educação no fim do século XX e primeiro decênio do século XXI (LDBEN, 1996; PNE, 2001 e PDE, 2007). Esse modelo de

gestão promoveu a agenda de países centrais para a educação mundial, que o Brasil assumiu a partir de acordos internacionais (DECLARAÇÃO MUNDIAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990; DECLARAÇÃO DO MILÊNIO, 2000; MARCO DE AÇÃO DE DACAR, 2000).

O novo padrão de gestão pública desconsiderou o contexto concreto de organização das escolas do país, assim, o padrão de gestão dessas instituições, a partir desse período, pode ser caracterizado por um hibridismo entre as lógicas democrática e gerencial. As consequências observadas pelos pesquisadores acerca desse processo foram: a expansão dos sistemas de ensino, sem o aumento significativo de investimento do Estado; a descentralização da gestão, sem a formação técnica e política adequada para os gestores locais; o maior investimento na formação dos profissionais da educação, mas em uma perspectiva de aquisição de competências para o trabalho, que desvincula a formação política desse profissional; a promoção das parcerias público-privadas e a responsabilização social, que promoveu um avanço da privatização da educação pública financiada do Estado; o discurso de valorização da autonomia da escola e o processo de precarização do trabalho do professor (baixos salários, aumento do controle, responsabilização pelos resultados da escola, salas de aulas superlotadas, falta materiais pedagógicos, segurança e ampliação das atividades para o planejamento e avaliação sem remuneração para isso); defesa da importância da participação de pais e comunidade escolar nos processos decisórios e de controle da escola e procedimentos que desconsideram a cultura e realidade concreta dessas pessoas; e, por último, a apropriação do discurso da sociedade civil (em fóruns, conferências e conselhos) para justificar as políticas estatais pré-definidas em acordos internacionais.

Com tudo isso, foi possível constatar que o conhecimento sobre a gestão da escola está se transformando e ao mesmo tempo sendo construído no país. Algumas temáticas ainda precisam ser mais exploradas para contribuir com o debate nesse campo, como: o regime federativo e o de colaboração, a cultura das famílias mais pobres que frequentam as escolas, a identidade e formação dos funcionários (que não são docentes), os materiais pedagógicos e infraestrutura mais adequados para a escola democrática e as relações de poder no interior da organização da instituição educacional brasileira. Ou seja, o nível meso da escola ainda é pouco conhecido no Brasil tanto no meio científico como no legislativo.

# CAPÍTULO 4
# A ESPECIFICIDADE DO TRABALHO EM CRECHES E PRÉ-ESCOLAS NO PENSAMENTO EM EDUCAÇÃO INFANTIL

[...] autogovernar-se é, de certo modo, fabricar-se e inventar-se constantemente, ainda que dentro dos limites e do controle exercido pelas relações de poder nas/das quais participamos.

Maria Isabel Edelweiss Bujes (2002)

O pensamento científico em educação infantil, após a integração de suas instituições à educação básica, caminhou no sentido de afirmar a especificidade do trabalho de creche e pré-escolas, que mesmo agora sendo nomeadas legalmente como escolas, não têm a organização do trabalho semelhante à dos demais níveis da educação básica.

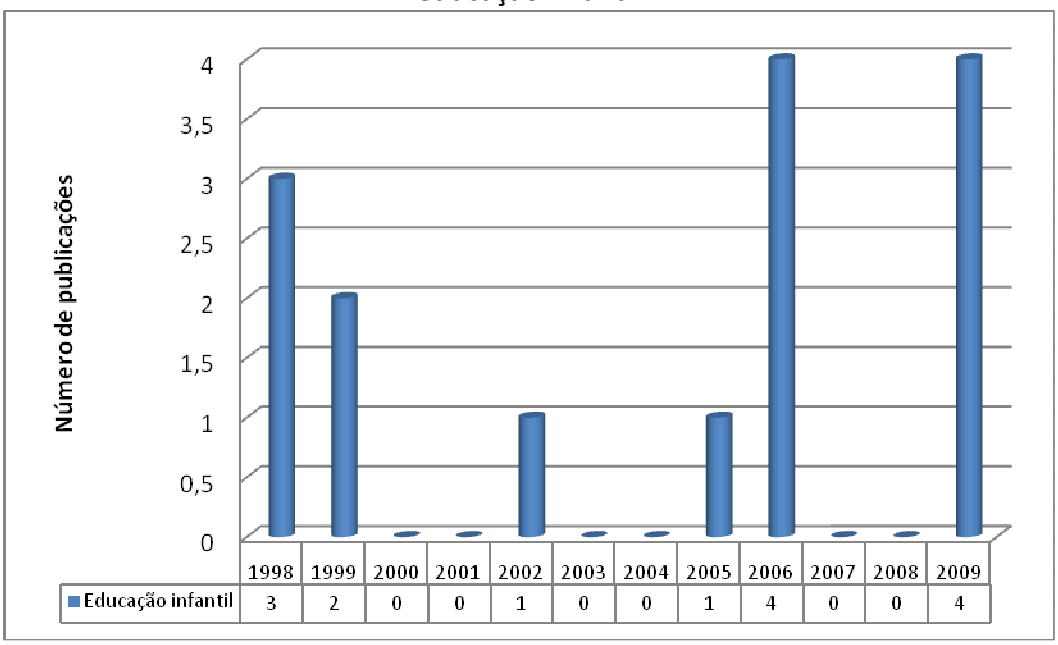
Neste capítulo, a tese que defendo é a de que nos materiais publicados pelo MEC e no pensamento científico em educação infantil da primeira década do século XXI é possível constatar a atenção à especificidade da prática social em educação infantil. Isso ocorreu, em grande parte, devido à participação dos pesquisadores da educação infantil na elaboração dos documentos oficiais sobre esse nível da educação básica.

Para demonstrar esse ponto de vista, esta parte do texto foi dividida em dois tópicos, de maneira semelhante ao capítulo anterior. No primeiro, tópico analiso os documentos publicados pelo Ministério da Educação, com o objetivo de apresentar o movimento da política educacional no sentido da integração e organização da educação infantil aos sistemas de ensino. No segundo tópico, apresento o olhar dos pesquisadores da educação infantil, enfatizando os elementos constitutivos da gestão institucional presente nessas produções.

## 4.1 A especificidade da educação infantil na legislação educacional brasileira

Os documentos publicados pelo Ministério da Educação (MEC) relativos à educação infantil caracterizaram-se no formato de cartilhas, livros didáticos e documentos legais. No gráfico a seguir é apresentada a periodicidade com que esses materiais foram tornados públicos por este órgão do Estado:

**GRÁFICO 4 –** Periodicidade das publicações do Ministério da Educação sobre educação infantil




No final da década de 1990 a temática desses documentos concentrou-se no currículo e na formação dos professores da educação infantil. Os materiais representativos desse período foram os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, volumes 1, 2 e 3 (1998); as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (1999)[37] e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal (1999).

Em 2002 foi lançado o livro "Integração das Instituições de educação infantil aos sistemas de ensino: um estudo de caso de cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas", que teve o objetivo de auxiliar os municípios a enfrentar as dificuldades geradas no processo de integração dos estabelecimentos de educação infantil aos sistemas de ensino, através da experiência dos municípios de Itajaí/SC, Corumbá/MS, Manaus/AM, Martinho Campos/MG e Maracanaú/CE, que passaram por esse processo com sucesso, de acordo com o MEC.

Três anos mais tarde, em 2005, o MEC publicou os cadernos do "Pró-infantil: Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil", um curso

[37] Em 17 de dezembro de 2009 o Ministério da Educação tornou pública a Resolução nº 5, que atualizou as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, devido ao contexto provocado pela legislação que instituiu o ensino fundamental de nove anos. Apesar de esse documento ter sido lançado após a coleta de dados desta pesquisa, para a análise de conteúdo foi utilizada a versão mais atualizada.

a distância que objetivou a formação em nível médio de educadores que atuavam em creches e pré-escolas e não tinham formação profissional adequada à exigida pela LDBEN (1996).

Em 2006, após um ciclo de oito seminários nacionais promovidos pelo Comitê Nacional de Educação Infantil, foram publicados a "Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação"[38], os "Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil" e os "Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil" - vol. 1 e 2, que enfatizaram a importância de se garantir o direito à educação infantil com parâmetros objetivos de qualidade no atendimento.

Finalmente, em 2009, foi publicada a cartilha "Indicadores da Qualidade na Educação Infantil", elaborada com a coordenação do MEC e a participação de técnicos da Secretaria da Educação Básica, da Organização não governamental (ONG) Ação Educativa, da Fundação Orsa, da Undime e do Unicef, que objetivou operacionalizar os "Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil", publicados em 2006.

Outros documentos, também lançados em 2009, foram: as "Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil", que teve o objetivo de auxiliar as secretarias e os Conselhos Municipais de Educação quanto ao repasse de recursos nesse tipo de parceria público-privada, e as "Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil", que atualizou o currículo da educação infantil à legislação do ensino fundamental de nove anos.

Também neste ano, o MEC divulgou a segunda edição do livro "Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças", com a autoria de Maria Malta Campos e Fúlvia Rosemberg. Essa obra apresentou uma discussão sobre o cotidiano das creches brasileiras, o estado do conhecimento sobre desenvolvimento infantil nessas instituições, debates sobre os direitos da criança e a qualidade dos serviços voltados para essa população.

Quanto à autoria dos demais materiais analisados, observou-se que para a elaboração dos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (1998) houve a

[38] A Política Nacional de Educação Infantil foi lançada pelo Ministério da Educação em 2005. A obra publicada pelo MEC analisada nesta tese com o texto dessa legislação foi editada em 2006.

participação de vários pesquisadores brasileiros especialistas em educação infantil. Dentre eles destacaram-se Gisela Wajskop, Anamélia Bueno Buoro e Damares Gomes Maranhão, que contaram com a assessoria de Ana Teberosky, Maria Clotilde Rossetti-Ferreira, Telma Weisz, dentre outros.

Em "Integração das Instituições de educação infantil aos sistemas de ensino" (2002) as autoras foram Vitória Líbia Barreto de Faria e Márcia Pacheco Tetzner Laiz, que tiveram a colaboração dos secretários de educação e equipes técnicas de educação infantil dos municípios analisados na obra.

Quanto ao material didático do curso Pró-Infantil (2005) analisado, as autoras foram Amaliair Cristine Atallah, Karina Rizek Lopes, Luciane Sá de Andrade, Roseana Pereira Mendes, Suzi Mesquita Vargas e Vitória Líbia Barreto de Faria, com a assessoria de Sônia Kramer, Claudia de Oliveira Fernandes, Luiz Basílio Cavallieri e Regina Carvalho.

A "Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação" (2006a), os "Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil - vol. 1 e 2" (2006b; 2006c) e os "Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil" (2006d) foram elaborados pela equipe de coordenação geral de educação infantil do MEC, que contou com a assessoria de Maria Lúcia de A. Machado e Maria Malta Campos e a colaboração da Anped, CNTE, Consed, CONTEE, Fiep, FNCEE, Unicef, GIFE, GAE, Unesco, OMEP, MIEIB, Secretaria de Atenção à Saúde, Secretaria de Política de Assistência Social, UNCME, Undime, Sesu, Setec, Seesp, Seed.

Os "Indicadores da Qualidade na Educação Infantil" (2009a) tiveram a redação final elaborada por Ana Paula Soares da Silva, Maria Malta Campos, Rita Coelho, Samantha Neves, Vanda Mendes Ribeiro e Tizuko Morchida Kishimoto e o documento "Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil" (2009b), foi organizado pela Coordenação Geral de Educação Infantil e contou com a participação de representantes de entidades como Undime, Mieib, CONTEE, ANPEd, UNCME e Unesco.

Com isso, observou-se que desde a elaboração dos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (1998)[39] houve participação significativa dos

[39] De acordo com Cerisara (2002) apesar dos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil contar com a colaboração de pesquisadores da educação infantil, na ocasião de sua elaboração os pesquisadores

pesquisadores da educação infantil do Brasil em todos os materiais analisados. Além disso, a partir de 2006, a colaboração de organizações em defesa da educação infantil, a Undime e a UNCME foi marcante nos materiais publicados. Destacou-se, ainda, a participação de agências internacionais como a Unesco, Unicef e OMEP na elaboração de grande parte dos documentos em todo o período analisado.

Quanto aos referenciais teóricos citados nos materiais investigados sobre educação infantil, nos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (1998) houve presença importante de autores relacionados à psicogenética do conhecimento de Jean Piaget, ao construtivismo de Cesar Coll e à psicologia histórico-cultural de Vygotsky e Wallon.

Em 2006, nos "Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil" os referenciais teóricos mais utilizados foram de pesquisadores da educação infantil, com maior destaque para Anna Bondioli, que investiga a qualidade do atendimento em creches, Maria Malta Campos, estudiosa das políticas públicas para a educação infantil, Maria Lúcia de A. Machado, pesquisadora da formação de professores, Zilma de Moraes Ramos de Oliveira e Maria Clotilde Rossetti Ferreira, que estudam o desenvolvimento infantil e a prática pedagógica, Tizuko Morchida Kishimoto, investigadora do brincar, prática pedagógica e formação de professores, Eloísa Acires Candal Rocha, com o estudo sobre a trajetória da pesquisa em educação infantil no Brasil e a construção da disciplina da Pedagogia da Educação Infantil, e Fúlvia Rosemberg, pesquisadora de processos de exclusão, raça e gênero e políticas educacionais.

Observou-se, ainda, maior frequência no uso de conceitos relacionados à teoria histórico-cultural de Vygotsky nos documentos publicados a partir de 2005, do que da psicogenética do conhecimento e do construtivismo, como ocorreu anteriormente nos materiais do final da década de 1990. Nos demais documentos publicados pelo MEC, objetos desta investigação, a preponderância das citações referiram-se à legislação educacional do país.

Quanto à presença das unidades de registro relativas a esta investigação, os resultados encontrados foram sistematizados no quadro a seguir:

---

desse nível posicionaram-se contra esse documento por inserir a lógica do ensino fundamental na educação infantil.

**TABELA 4 –** Unidades de registro encontradas nos documentos sobre educação infantil publicados pelo Ministério da Educação

| Unidade de Registro | Frequência de citação | Termos relacionados |
|---|---|---|
| Alimentação | 2 | Saudável |
| Aprendizagem | 7 | Conhecimento escolar |
| Atendimento em período integral | 1 | |
| Autonomia | 3 | Sistema federativo |
| Avaliação | 18 | Autoavaliação |
| Carreira | 3 | Piso Salarial; Plano de Carreira |
| Competência | 1 | |
| Conflito | 4 | Resolução de problemas |
| Conselho | 3 | Municipal de Educação; Órgão normativo, Escolar, Plenária |
| Conteúdos | 12 | Atitudinais, Conceituais, Procedimentais |
| Coordenador pedagógico | 2 | |
| Criança | 6 | Concepção; Identidade, Desenvolvimento, Agrupamento |
| Cultura | 1 | |
| Currículo | 3 | |
| Descentralização | 1 | |
| Direito à educação | 5 | |
| Diretor | 5 | Forma de provimento do cargo, Papel no planejamento, Perfil |
| Disciplina | 1 | |
| Diversidade | 1 | Individualidade |
| Educação Inclusiva | 4 | |
| Estatísticas | 9 | Diagnóstico, Atendimento, Indicadores, Matrículas |
| Família | 1 | Violência infantil |
| Financiamento | 7 | Fundeb |
| Formação de professores | 10 | Em serviço, A distância, Ensino Médio, Normal |
| Formação política da comunidade | 1 | |
| Função social das instituições de educação infantil | 1 | |
| Funcionário técnico-administrativos | 4 | |
| Hierarquia | 1 | |
| História | 4 | |

| | | |
|---|---|---|
| Infraestrutura | 14 | Reforma e manutenção, Ambiente saudável e de aprendizagem, Condições materiais, Organização do espaço |
| Integração da Educação Infantil na Educação Básica | 5 | |
| Interdisciplinaridade | 2 | |
| Juízo Moral | 2 | Piaget |
| Legislação | 8 | |
| Materiais pedagógicos | 8 | Recursos materiais, Qualidade |
| Meio ambiente | 2 | Contato com a natureza, Saúde |
| Organização do trabalho | 5 | Do tempo, Clima Institucional |
| Padrão de gestão | 11 | Gestão democrática, governabilidade |
| Parcerias público-privada | 2 | Com empresas privadas, convênios |
| Participação | 5 | |
| Pedagogia da Infância | 3 | |
| Planejamento | 10 | Acompanhamento e Avaliação, Planos decenais de educação |
| Política Nacional para a educação infantil | 18 | |
| Prática pedagógica | 23 | Orientação didática, Sequencia de atividades, Atenção individual, Construção de vínculos, Multiplicidade de experiências, Período de Acolhimento das crianças nos primeiros dias, Cuidar e educar, Brincar, Proteção e afeto |
| Produção do conhecimento – pesquisas | 3 | |
| Professor | 12 | Direitos, Papel, Valorização, Perfil, Recursos Humanos, Profissionais da |

| | | |
|---|---|---|
| | | educação |
| Projeto pedagógico | 9 | Proposta pedagógica, Projeto político pedagógico |
| Qualidade | 10 | Qualidade Social |
| Rede de proteção social à infância | 1 | |
| Regime de cooperação | 1 | |
| Regimento escolar | 1 | |
| Relação entre educação infantil e ensino fundamental | 3 | Transição para o ensino fundamental |
| Relação escola e comunidade | 1 | |
| Relação escola e família | 3 | |
| Relações entre os profissionais da escola | 1 | |
| Saúde | 3 | Higiene |
| Secretaria Municipal de Educação | 2 | Modo de funcionamento do executivo |
| Sexualidade | 1 | |
| Sistema | 3 | De Qualidade |
| Teoria pedagógica | 15 | Definições, Concepções |

A partir desse vocabulário, constatou-se que os temas tradados com maior frequência nos materiais publicados pelo MEC foram: prática pedagógica, política nacional para a educação infantil, avaliação da aprendizagem e institucional, teoria pedagógica, infraestrutura, conteúdos/currículo, atribuições do professor, gestão democrática, formação de professores, qualidade no atendimento, planejamento, financiamento e direito à educação. Com isso, observou-se a atenção com a normatização da integração da educação infantil à educação básica valorizando-se aspectos pedagógicos e administrativos da instituição de educação infantil.

Temas importantes, mas que não foram tratados com maior profundidade nos documentos, foram as parcerias público-privadas, a função do coordenador pedagógico, o atendimento em período integral, a descentralização da gestão escolar, a rede de proteção social à criança, a relação da escola de educação infantil com a família e comunidade, a construção do regimento escolar, as relações entre os profissionais das instituições de educação infantil e a formação dos funcionários técnico-administrativos.

Após essa contextualização sobre a produção dos materiais específicos para a educação infantil publicados pelo MEC, é apresentado, a seguir, como as categorias

“Materialidade da prática social em instituições educativas”, “Processos e métodos de gestão” e “Atores sociais da gestão de instituições educativas” foram caracterizadas nesses documentos.

### 4.1.1 A materialidade da gestão de creches e pré-escolas nos documentos legais sobre educação infantil

Para compreender a organização da escola de educação infantil na legislação educacional foi necessário, antes, apreender os sentidos de infância, aprendizagem e função social dessa instituição. A legislação específica para as instituições de educação infantil no Brasil compreende a infância como um conceito historicamente construído, cuja noção vem mudando socialmente e, por isso, é possível encontrar atualmente concepções diferentes de criança, dependendo da cultura e condições de vida das famílias em que estão inseridas. No volume um dos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (1998a) a concepção de infância expressa configurou-se da seguinte maneira:

> As crianças possuem uma natureza singular, que as caracteriza como seres que sentem e pensam o mundo de um jeito muito próprio. Nas interações que estabelecem desde cedo com as pessoas que lhe são próximas e com o meio que as circunda, as crianças revelam seu esforço para compreender o mundo em que vivem, as relações contraditórias que presenciam e, por meio das brincadeiras, explicitam as condições de vida a que estão submetidas e seus anseios e desejos. No processo de construção do conhecimento, as crianças se utilizam das mais diferentes linguagens e exercem a capacidade que possuem de terem idéias e hipóteses originais sobre aquilo que buscam desvendar (BRASIL, RCNEI, 1998a, p. 21).

Em 2006, no documento “Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil” esse conceito de criança foi atualizado a partir das descobertas da disciplina ainda em construção no país, a Pedagogia da Educação Infantil, desse modo, o documento explicou: “[...] os novos paradigmas englobam e transcendem a história, a antropologia, a sociologia e a própria psicologia resultando em uma perspectiva que define a criança como ser competente para interagir e produzir cultura no meio em que se encontra” (BRASIL, 2006b, p. 13). Assim, a criança passou a ser compreendida como um sujeito de direitos produtor de cultura no meio social em que está inserida.

Nessa perspectiva, a função social da escola de educação infantil expressa na atual LDBEN (1996), no artigo 29, caracterizou-se pela promoção do "[...] desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade". Essa função da escola de educação infantil foi justificada no documento da "Política nacional de educação infantil" da seguinte maneira:

> Pesquisas sobre o desenvolvimento humano, formação da personalidade, construção da inteligência e aprendizagem nos primeiros anos de vida apontam para a importância e a necessidade do trabalho educacional nesta faixa etária. Da mesma forma, as pesquisas sobre produção das culturas infantis, história da infância brasileira e pedagogia da infância, realizadas nos últimos anos, demonstram a amplitude e a complexidade desse conhecimento. [...] Neste contexto, são reconhecidos a identidade e o papel dos profissionais da educação infantil, cuja atuação complementa o papel da família. A prática dos profissionais da educação infantil, aliada à pesquisa, vem construindo um conjunto de experiências capazes de sustentar um projeto pedagógico que atenda à especificidade da formação humana nessa fase da vida (BRASIL, 2006a, p. 7).

Observou-se, com isso, que a legislação educacional brasileira considerou a educação escolar da criança com até seis anos um direito que contribui para a construção do ser humano saudável em suas dimensões intelectual, orgânica, afetiva, social e cultural. Ao mesmo tempo, reconheceu que o fazer pedagógico da escola de educação infantil encontrava-se em construção e que os saberes científicos e da prática social têm contribuído para um atendimento melhor da complexidade e especificidade da formação educacional infantil.

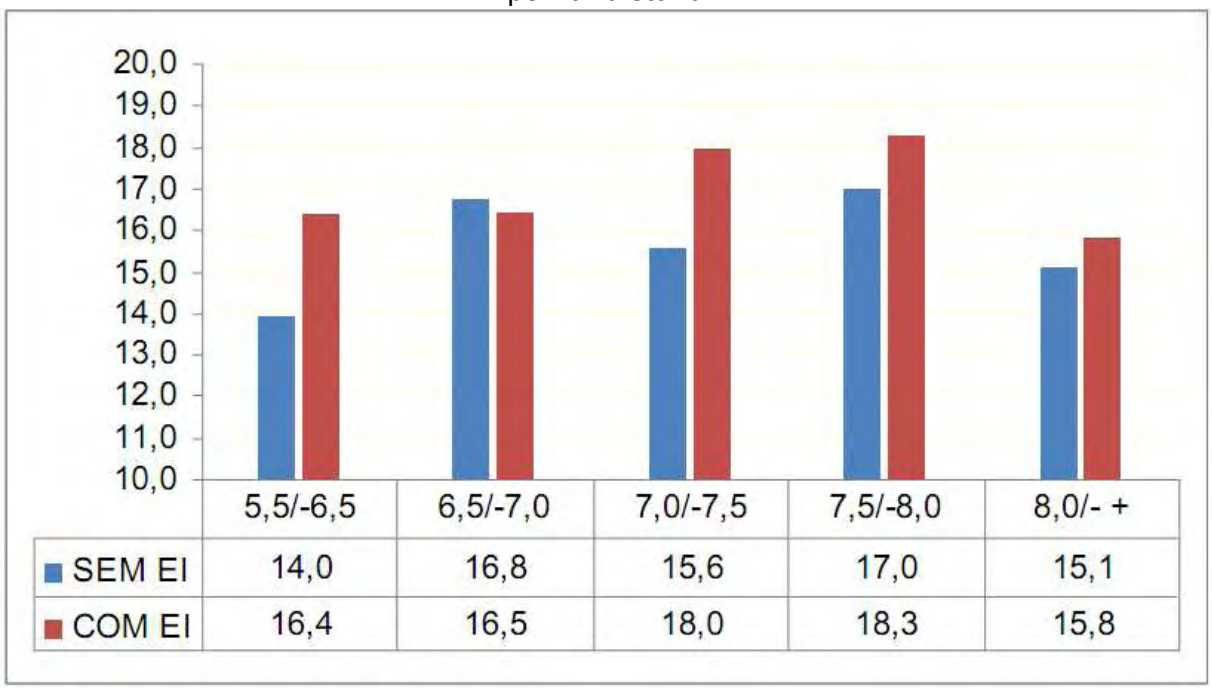
A organização da educação infantil, a partir da LDBEN (1996), configurou-se em dois tipos de instituições: a creche, destinada às crianças com até três anos, e a pré-escola para as de quatro até seis anos (LDBEN, 1996, art. 30).

Em 2005, a lei 11.114 autorizou a matrícula das crianças com seis anos no ensino fundamental. Um ano depois, em 2006, a lei 11.274 alterou a LDBEN (1996) e tornou obrigatória a matrícula da criança com seis anos no ensino fundamental de nove anos. O prazo para os sistemas de ensino se reorganizar para atender a essa legislação foi até 2010, no entanto, somente em janeiro de 2010, com a resolução nº 1/2010 do MEC e Conselho Nacional de Educação, foram instituídas as "Diretrizes operacionais para a implantação do ensino fundamental de nove anos", determinando que apenas poderiam ser matriculadas no

ensino fundamental de nove anos as crianças que completassem seis anos até 31 de março do ano letivo corrente em que fizesse a matrícula.

A justificativa para a ampliação do ensino fundamental, de acordo com esses dispositivos legais, era a necessidade de melhorar os índices de aprendizagem das crianças brasileiras nas avaliações internacionais. No entanto, de acordo com pesquisa realizada pela Fundação Carlos Chagas e coordenada por Maria Malta Campos, a entrada das crianças mais cedo no ensino fundamental não significou melhoria no nível de aprendizagem. Além disso, mostrou que o atendimento em educação infantil é um aspecto mais significativo para o melhor desempenho das crianças nesse tipo de avaliação do que a entrada precoce no ensino fundamental, conforme mostra o gráfico a seguir:

**GRÁFICO 5 –** Notas da Provinha Brasil[40] segundo a frequência na educação infantil, por faixa etária




| | 5,5/-6,5 | 6,5/-7,0 | 7,0/-7,5 | 7,5/-8,0 | 8,0/- + |
|---|---|---|---|---|---|
| SEM EI | 14,0 | 16,8 | 15,6 | 17,0 | 15,1 |
| COM EI | 16,4 | 16,5 | 18,0 | 18,3 | 15,8 |

**Fonte:** Fundação Carlos Chagas (2010 apud ABREU; CORDIOLLI, 2010)

Outra consequência desse enxugamento da educação infantil, causado pela legislação, foi a experiência do fracasso escolar vivenciado por 79,3 mil crianças brasileiras com seis anos de idade que, em 2008, foram reprovadas no primeiro ano do ensino fundamental de nove anos (GOIS; TAKAHASHIDA, 2010), mostrando, com isso, que as consequências de mudanças estruturais propostas pela legislação adotadas apressadamente

[40] A Provinha Brasil é uma avaliação elaborada pelo Ministério da Educação que tem o objetivo de diagnosticar o nível de alfabetização das crianças matriculadas no segundo ano do ensino fundamental de nove anos.

pelos sistemas de ensino, sem o devido financiamento, orientação e fiscalização dos órgãos do Estado responsáveis resultam em prejuízo importante para as crianças que frequentam a educação básica.

A organização das unidades de educação infantil, de acordo com a legislação vigente no país, é responsabilidade dos sistemas municipais de ensino e, além disso, deve ser sujeita ao controle social. O funcionamento de creches e pré-escolas pode ocorrer em período parcial ou integral, sendo que "é considerada educação infantil em tempo parcial, a jornada de, no mínimo, quatro horas diárias e, em tempo integral, a jornada com duração igual ou superior a sete horas diárias, compreendendo o tempo total que a criança permanece na instituição" (DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL, 2009d, art. 5º, parágrafo 6º).

No documento da "Política nacional de educação infantil" (2006a) recomendou-se que o atendimento educacional em creches e pré-escolas fosse ampliado progressivamente para tempo integral "[...] considerando a demanda real e as características da comunidade atendida nos seus aspectos socioeconômicos e culturais" (p. 27).

Outro elemento quanto ao atendimento das escolas de educação infantil enfatizado nas "Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil" (2009d, art. 5º) foi a oferta de vagas em creches e pré-escolas próximas às casas das crianças, chamando a atenção para a necessidade da escola de educação infantil estar inserida na comunidade onde seus usuários residem.

Quanto à prática pedagógica, de acordo com os "Referenciais Curriculares Nacionais" (1998a), sua definição passou pela integração do cuidar e educar, desse modo,

> Educar significa, portanto, propiciar situações de cuidados, brincadeiras e aprendizagens orientadas de forma integrada e que possam contribuir para o desenvolvimento das capacidades infantis de relação interpessoal, de ser e estar com os outros em uma atitude básica de aceitação, respeito e confiança, e o acesso, pelas crianças, aos conhecimentos mais amplos da realidade social e cultural. Neste processo, a educação poderá auxiliar o desenvolvimento das capacidades de apropriação e conhecimento das potencialidades corporais, afetivas, emocionais, estéticas e éticas, na perspectiva de contribuir para a formação de crianças felizes e saudáveis (BRASIL, 1998a, p. 23).

Mais tarde, no documento da "Política nacional de educação infantil" (2006a, p. 17) o processo pedagógico foi caracterizado a partir da percepção das crianças em sua totalidade, observando suas especificidades e diferenças, reconhecendo que a forma privilegiada de

conhecer o mundo, na faixa etária atendida pela educação infantil, é o brincar. Conforme as "Diretrizes curriculares nacionais" (2009d), a proposta pedagógica das escolas de educação infantil seguiriam os seguintes princípios:

> I – Éticos: da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum, ao meio ambiente e às diferentes culturas, identidades e singularidades.
> II – Políticos: dos direitos de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática.
> III – Estéticos: da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade e da liberdade de expressão nas diferentes manifestações artísticas e culturais (BRASIL, 2009d, art. 6º).

Para isso, o currículo foi concebido, então, como um "[...] conjunto de práticas que buscam articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico e tecnológico, de modo a promover o desenvolvimento integral de crianças de 0 a 5 anos de idade" (BRASIL, 2009d, art. 3º). Os "Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil" (1998) tornaram-se, então, um instrumento para a prática pedagógica do professor, que serviria para orientar as discussões dos educadores na elaboração da proposta pedagógica da escola de educação infantil, quanto aos conteúdos conceituais, procedimentais e atitudinais a serem trabalhados com a criança.

Os materiais pedagógicos da unidade de educação infantil, de acordo com os "Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil" (1998b), foram definidos como instrumentos importantes para o desenvolvimento da tarefa educativa, uma vez que auxiliam a ação e expressão da criança. Assim, "[...] mobiliário, espelhos, brinquedos, livros, lápis, papéis, tintas, pincéis, tesouras, cola, massa de modelar, argila, jogos os mais diversos, blocos para construções, material de sucata, roupas e panos para brincar etc.[...]" (p. 69-70) deveriam ter presença obrigatória nas unidades de educação infantil de forma cuidadosamente planejada.

O brinquedo foi definido como recurso privilegiado para a educação das crianças atendidas pela educação infantil, podendo ser industrializado ou fabricado pela própria criança e o professor. Os "Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil" (1998b) destacaram a importância de se observar a faixa etária das crianças para que fossem disponibilizados os brinquedos mais adequados em cada fase da vida. Depois, no documento "Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças" (2009c) chamou-se a atenção para a qualidade dos brinquedos e demais materiais

pedagógicos. Estes não deveriam oferecer risco à saúde das crianças e serem disponibilizados ao alcance delas para que pudessem ter acesso sempre que desejarem.

Quanto à avaliação pedagógica do desenvolvimento da criança na educação infantil, sua obrigatoriedade foi promulgada desde a LDBEN (1996, art. 31) e as Diretrizes Curriculares Nacionais (1999 e 2009) regularam a avaliação na educação infantil da seguinte maneira:

> As instituições de Educação Infantil devem criar procedimentos para acompanhamento do trabalho pedagógico e para avaliação do desenvolvimento das crianças, sem objetivo de seleção, promoção ou classificação, garantindo:
> I - a observação crítica e criativa das atividades, das brincadeiras e interações das crianças no cotidiano;
> II - utilização de múltiplos registros realizados por adultos e crianças (relatórios, fotografias, desenhos, álbuns etc.);
> III - a continuidade dos processos de aprendizagens por meio da criação de estratégias adequadas aos diferentes momentos de transição vividos pela criança (transição casa/instituição de educação infantil, transições no interior da instituição, transição creche/pré-escola e transição pré-escola/Ensino Fundamental);
> IV - documentação específica que permita às famílias conhecer o trabalho da instituição junto às crianças e os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança na educação infantil;
> V - a não retenção das crianças na educação infantil (BRASIL, 2009d, art. 10).

Diferentemente dos demais níveis da educação básica, a prática pedagógica da avaliação na educação infantil não teria a finalidade de seleção, classificação ou aprovação da criança. Seu objetivo principal configurou-se em fornecer subsídios aos professores, crianças e pais sobre o desenvolvimento, aprendizagem, socialização e estado emocional da criança no decorrer das experiências vividas no interior da instituição de educação infantil.

A gestão do estabelecimento de educação infantil deveria ser a democrática e contar com equipamentos que propiciassem a participação dos pais e comunidade, como os conselhos escolares e as associações de pais e professores, de acordo com a "Política nacional de educação infantil" (2006a) e os "Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças" (2009c). Observou-se, com isso, que de maneira semelhante ao que ocorreu nos documentos oficiais sobre gestão educacional, a gestão democrática foi caracterizada a partir de procedimentos relativos à lógica da gestão gerencial.

Para a integração das instituições de atendimento à criança pequena aos sistemas de ensino, o investimento em infraestrutura, através da construção de prédios e reforma dos existentes, foi apontado como um dos maiores desafios desse processo no material

"Integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino" (2002). Em 2006, os "Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil" propuseram uma abordagem interdisciplinar quanto a esse assunto, que considerou os seguintes aspectos:

> - A edificação e o local configuram-se como um todo inserido no contexto de sua comunidade;
> - A unidade de educação infantil encontra-se inserida num contexto maior, que inclui o ecossistema natural, mesmo quando localizada em uma área urbana;
> - A creche ou a pré-escola encontram-se inseridas num contexto sócio-histórico-cultural, que inclui a sociedade e toda sua ampla diversidade cultural, social e física. Assim, o edifício deve ser concebido para congregar as diferenças como forma de enriquecimento educacional e humano, além de respeito à diversidade;
> - É necessário verificar as condições do ambiente construído após determinado tempo de uso. Essa identificação funciona como fonte de retroalimentação para futuros projetos semelhantes (BRASIL, 2006d, p. 15).

A proposta presente nesses parâmetros sugeriu uma percepção de sistema aberto na organização do estabelecimento de educação infantil. Assim, a participação da comunidade escolar e técnicos em arquitetura e engenharia no planejamento de reformas e construções dos estabelecimentos de educação infantil seria imprescindível. O objetivo proposto foi o de que esses prédios se tornassem instrumentos para a concretização do projeto pedagógico institucional e, além disso, garantissem a saúde e segurança das crianças, professores e funcionários técnicos, pais e comunidade usuária. Para isso, valorizaram-se conceitos de preservação ambiental e sustentabilidade nos processos de construção e manutenção predial. Para garantir a qualidade da infraestrutura das escolas de educação infantil, os parâmetros básicos de infraestrutura descreveram a seguinte organização do espaço:

> [...] a configuração do ambiente e a tipologia do mobiliário irão compactuar com o estabelecimento de variados arranjos de organização espacial, incentivando a cooperação e reforçando relações sociais afetivas, ou respondendo à necessidade de atividades individuais, conforme as solicitações do processo educativo. É importante, porém, que a organização do *layout* permita uma circulação adequada das professoras entre as mesas e a livre movimentação das crianças no ambiente. [...]
>
> Prever quadros e painéis colocados à altura das crianças (um metro e meio do chão) permite que estas tenham autonomia para pregar seus trabalhos e expressar suas idéias, personalizando o ambiente e aproximando-se deste.
>
> As janelas, além de proporcionarem ventilação e iluminação adequadas, devem estar sempre ao alcance do usuário mirim, estabelecendo a integração e a visualização do ambiente externo, além de propiciar conceitos topológicos (dentro/fora, longe/perto, etc.). [...]
>
> Possibilidade de utilização de salas de atividades em "L", permitindo diversas ambientações e variações nos arranjos espaciais, potencializando ainda a realização de atividades simultâneas. Criam recantos, nichos e novas ambientações, tornando

> o espaço aconchegante e lúdico; recriam os "cantinhos" procurados por todas as crianças. [...]
> Nos banheiros, a autonomia das crianças vai estar relacionada à adaptação dos equipamentos às suas proporções e alcance; reservar especial atenção com a prevenção de acidentes, utilizando piso antiderrapante, principalmente próximo às áreas do chuveiro, e cantos arredondados nos equipamentos.
> O refeitório deve distinguir e setorizar duas áreas distintas: preparo de alimentos e refeição. É importante que possibilite boas condições de higiene, ventilação e segurança; prever mobiliário adequado tanto à refeição das crianças quanto à dos adultos. [...]
> As cores têm importância fundamental para os ambientes destinados à educação da primeira infância, pois reforçam o caráter lúdico, despertando os sentidos e a criatividade. O uso da cor, além do papel estimulante ao desenvolvimento infantil, pode ser também um instrumento eficaz de comunicação visual, identificando ambientes e setores. [...]
> Os diferentes ambientes e setores da edificação das unidades de educação infantil requerem tratamentos diferenciados. Como regra geral, nos espaços em que é necessária maior concentração, como as salas de atividades e a biblioteca, por exemplo, devem ser evitadas as cores quentes, mais fortes e excitantes, destinando essas cores para elementos e detalhes da construção. Nesses ambientes, recomenda-se o emprego de tons mais suaves, em nuanças pastéis, como o verde, o bege, o marfim para as paredes e o branco para o teto. Já nos ambientes de recreação e vivência, as cores primárias, em tons mais fortes, podem ser usadas para enfatizar o caráter lúdico, marcando setores de atividades e destacando-se na paisagem natural. As salas de atividades podem ser pintadas em cores diferentes de acordo com a idade do grupo que cada uma abriga, criando um sentido de apropriação e identidade para a criança. [...]
> Valorizar o espaço de chegada à unidade de educação infantil, espaço de transição entre o ambiente exterior e os ambientes da unidade de educação infantil propriamente ditos. O tratamento dessa área vai incluir paisagismo, proteção contra intempéries e comunicação visual adequada, localizando os setores da unidade e indicando com clareza a recepção principal.
> A existência de um espaço acolhedor e convidativo logo na entrada da unidade de educação infantil pode estabelecer um "ponto de encontro", um ambiente de convivência, capaz de congregar pais, crianças e professores, estreitando a relação entre a comunidade e a unidade de educação infantil. [....]
> A unidade de educação infantil deve ter acesso privilegiado aos serviços básicos de infraestrutura, tais como água, esgoto sanitário e energia elétrica, atendendo às necessidades de higiene e saúde de seus usuários, além de rede de telefone. (BRASIL, 2006d, p. 28 – 32).

Com base nessa descrição observou-se que o ambiente da unidade de educação infantil, de acordo com a legislação educacional, deveria promover a aprendizagem, a autonomia, a sociabilização, o desenvolvimento motor e a cultura da criança. Além disso, a relação com as famílias e comunidade também poderia se beneficiar com uma estrutura adequada ao seu acolhimento. Observou-se, assim, que a infraestrutura da unidade de educação infantil deveria ser pensada a partir de sua proposta pedagógica e com a participação da comunidade escolar.

A discussão quanto ao financiamento da educação infantil foi introduzida pelos "Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil" (2006b; 2006c). Nesses documentos foram apresentados dados fornecidos pelo INEP e IBGE quanto ao crescimento das matrículas em

educação infantil no país e se constatou que a cobertura desse atendimento ainda era bastante restrita, apesar da demanda das famílias, principalmente as mais pobres.

Em 2003, apenas 11,7% das crianças com até 3 anos e 68,44% das com idades entre 4 e 6 anos eram atendidas em unidades de educação infantil (PNAD, 2003 apud BRASIL, 2006b, p. 41). Em 2010, houve uma evolução nesse atendimento, 18% das crianças com até três anos e 80% das com idades entre quatro e cinco anos foram atendidas em creches e pré-escolas, segundo o IBGE. Essa tendência de ampliação do atendimento foi confirmada na Emenda Constitucional 59, no ano de 2009, que instituiu a obrigatoriedade da educação básica para crianças e jovens com idades entre quatro e dezessete anos, até 2016.

A partir desses dados, observou-se que o atendimento em creches configurou-se como um privilégio para menos de 20% da população infantil brasileira e, portanto, esta etapa deveria ser o alvo dos investimentos públicos, mas na prática isso não vem ocorrendo.

De acordo com "Política Nacional de Educação Infantil" (2006a) a meta de atendimento até 2010 era de 50% das crianças de 0 a 3 anos, ou seja, 6,5 milhões, e 80% das de 4 a 6 anos, isto é, 8 milhões de crianças. Como se observou, essas metas não foram cumpridas no nível do atendimento em creche.

Como já discutido no capítulo anterior, a partir de 2008, o Fundeb, o Pró-Infância e o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE (2009) compuseram o financiamento, a construção e a manutenção das unidades de educação infantil no país. O documento "Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil" (2009b), dentre aqueles da legislação específica da educação infantil, foi o que melhor caracterizou o Fundeb e o Pró-Infância e os procedimentos para que as secretarias municipais de educação pudessem acessar esses recursos.

Quanto ao PDDE, criado em 2005, seu objetivo foi prestar assistência financeira às escolas de ensino fundamental, em caráter suplementar, no custeio de pequenas reformas e compra de materiais pedagógicos. Os recursos transferidos para cada escola eram proporcionais ao número de alunos expresso no censo escolar. A gestão desse recurso deveria ser realizada pela comunidade escolar com o objetivo de melhorar o trabalho pedagógico e os indicadores de aprendizagem (IDEB).

Em 2009, com a edição da medida provisória nº 455, de 28 de janeiro (transformada posteriormente na lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009) esse programa foi estendido a

todos os níveis da educação básica, chegando assim às instituições de educação infantil. Em 2010, a resolução/FNDE nº 3 estabeleceu os processos de adesão, habilitação e as formas de execução e prestação de contas do PDDE. Assim, no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação[41] a unidade educacional poderia aderir ao programa, não havendo a necessidade de intermediação da secretaria de educação municipal. Com esse programa, pode-se observar um enxugamento nos níveis hierárquicos quanto ao financiamento da educação infantil e uma ampliação na autonomia da comunidade escolar quanto ao investimento de parte de seus recursos de manutenção.

A última unidade de registro que caracterizou a materialidade da gestão escolar da educação infantil na legislação educacional foi a qualidade do atendimento. Esse conceito tornou-se bastante presente nos dispositivos legais desse nível da educação básica a partir de 2006, quando foram publicados os "Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil". A justificativa para a elaboração desse documento foi atender às diretrizes do Plano Nacional de Educação (2001) e da Política Nacional de Educação Infantil (2005). Esses documentos previam a necessidade do estabelecimento de parâmetros de qualidade para o atendimento em educação infantil, que servissem de referência à supervisão, controle e avaliação dos órgãos reguladores da educação nacional, e como instrumento para a criação de medidas de melhoria desse atendimento no país. Assim, a qualidade em educação infantil foi definida a partir das seguintes conclusões:

> 1) a qualidade é um conceito socialmente construído, sujeito a constantes negociações;
> 2) depende do contexto;
> 3) baseia-se em direitos, necessidades, demandas, conhecimentos e possibilidades;
> 4) a definição de critérios de qualidade está constantemente tensionada por essas diferentes perspectivas (BRASIL, 2006b, p. 24).

Na discussão quanto ao padrão de gestão presente nos parâmetros de qualidade, o documento afirmou que a qualidade no atendimento em educação infantil não poderia ser pensada apenas em função do que é oferecido em cada creche ou pré-escola, visto que essa variável dependia da orientação e apoio oferecidos pelo poder público. Assim, um sistema educacional de qualidade é "[...] aquele em que as instâncias responsáveis pela gestão respeitam a legislação vigente, têm papéis definidos e competências delimitadas e apoiam

[41] A plataforma do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação encontra-se disponível: < http://www.fnde.gov.br/index.php/ddne-funcionamento>.

financeira, administrativa e pedagogicamente as instituições de educação infantil a ele vinculadas" (BRASIL, 2006c, p. 13).

Três anos mais tarde, na publicação "Indicadores da qualidade na educação infantil" (2009a), foram propostos índices para uma autoavaliação dos estabelecimentos de educação infantil, que deveria ser realizada com a participação de toda a comunidade escolar. Dessa maneira, foram propostas sete dimensões para debate: 1) planejamento institucional, 2) multiplicidade de experiências e linguagens, 3) interação entre crianças e entre crianças e a instituição, 4) promoção da saúde, 5) espaços, mobiliários e materiais, 6) formação e condições de trabalho dos educadores e demais técnicos da escola e 7) cooperação e trocas com as famílias e participação na rede de proteção social dos direitos das crianças.

Em cada uma dessas dimensões foram apresentadas as legislações pertinentes e estimulou-se o debate e a tomada de decisões negociadas. O objetivo principal dessa avaliação era promover a participação da comunidade escolar nos processos de melhoria da qualidade no atendimento em educação infantil.

Também na publicação "Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças" (2009c, p. 13) foi apresentado como as instituições de educação infantil deveriam organizar-se para atender com qualidade o direito da criança à educação infantil, para isso, foram divulgados os seguintes direitos da criança usuária desse nível da educação básica: à brincadeira, à atenção individual, a um ambiente aconchegante, seguro e estimulante, ao contato com a natureza, à higiene e à saúde, a desenvolver sua curiosidade, imaginação e capacidade de expressão, ao movimento em espaços amplos, à proteção, ao afeto e à amizade, a expressar seus sentimentos, a uma especial atenção durante seu período de adaptação à instituição e a desenvolver sua identidade cultural, racial e religiosa.

Com tudo isso, constatou-se que o padrão de gestão escolar para a educação infantil recomendado nos documentos publicados pelo MEC, no período de 1998 até 2009, caracterizou-se pela promoção da participação da comunidade escolar na construção da organização institucional (responsabilização social), tanto nas dimensões pedagógicas como nas administrativas, e pela indicação de referenciais de qualidade para o atendimento da criança.

Assim, a “gestão democrática” proposta nessa legislação previu a diminuição de hierarquias e o aumento da autonomia pedagógica, administrativa e financeira de creches e pré-escolas. Além disso, apresentou o Estado como responsável pela regulação, coordenação e avaliação do atendimento das unidades de educação infantil, enquanto a comunidade escolar seria responsável pelo gerenciamento dos procedimentos pedagógicos e administrativos para se alcançar melhores índices de qualidade nos serviços ofertados.

Esse modelo de gestão proposto foi justificado a partir de conhecimentos científicos produzidos por pesquisadores brasileiros, dados diagnósticos elaborados pelo IBGE e INEP e discussões promovidas em oito fóruns nacionais, que contaram com a participação de movimentos sociais em defesa da educação infantil, representantes de secretários da educação, conselheiros municipais e estaduais de educação, pesquisadores da educação infantil brasileiros, organizações internacionais e partidos políticos. Com isso, observou-se que para legitimar a lógica gerencial de gestão da educação infantil o MEC apropriou-se dos discursos científico e da sociedade civil.

### 4.1.2 Processos e métodos de gestão presentes na legislação educacional específica em educação infantil

Os procedimentos administrativos propostos para creches e pré-escolas, na legislação educacional analisada, incentivaram a responsabilização da comunidade escolar e o estabelecimento de parâmetros de qualidade para o atendimento da criança.

De acordo com os “Referências Curriculares Nacionais para a Educação Infantil” (1998), o planejamento, prática pedagógica e avaliação das ações do estabelecimento de educação infantil deveriam considerar a diversidade cultural da comunidade escolar e responder às demandas das crianças e suas famílias quanto à educação e ao cuidado infantil. Ainda nesse documento, foram destacadas que as interações entre crianças, adultos e crianças e entre adultos deveriam valorizar o diálogo e as mais diferentes formas de expressão construindo, assim, um ambiente acolhedor e estimulante que promovesse a aprendizagem de todos os membros da comunidade educacional. Os problemas do cotidiano escolar seriam encarados como situações de aprendizagem, em que todos

poderiam contribuir para a busca de soluções, construindo novos conhecimentos que, posteriormente, seriam socializados. Caracterizando, assim, a lógica do "aprender a aprender" da gestão gerencial.

A organização do tempo na unidade de educação infantil deveria levar em consideração,segundo esse documento, a especificidade de cada fase do desenvolvimento das crianças atendidas e os conteúdos e currículos presentes na proposta pedagógica institucional. As rotinas deveriam ser planejadas de acordo com o tempo didático e poderiam ser divididas em três modalidades: atividades permanentes, sequência de atividades e projetos de trabalho (BRASIL, 1998a, p. 55). O clima das relações entre adultos e crianças em creches e pré-escolas foi descrito da seguinte maneira:

> Respeito às diferenças, explicitação de conflitos, cooperação, complementação, negociação e procura de soluções e acordos devem ser a base das relações entre os adultos. Em se tratando de crianças tão pequenas, a atmosfera criada pelos adultos precisa ter um forte componente afetivo. As crianças só se desenvolverão bem, caso o clima institucional esteja em condições de proporcionar-lhes segurança, tranquilidade e alegria. Adultos amigáveis, que escutam as necessidades das crianças e, com afeto, atendem a elas, constituem-se em um primeiro passo para criar um bom clima. As crianças precisam ser respeitadas em suas diferenças individuais, ajudadas em seus conflitos por adultos que sabem sobre seu comportamento, entendem suas frustrações, possibilitando-lhes limites claros. Os adultos devem respeitar o desenvolvimento das crianças e encorajá-las em sua curiosidade, valorizando seus esforços (BRASIL, 1998a, p. 66 – 7).

Para construir esse clima institucional uma ferramenta apresentada nos "Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil" (1998a) foram os canais de comunicação estabelecidos entre a comunidade interna e externa da unidade de educação infantil. A comunicação entre as famílias das crianças e os profissionais da educação infantil seria diária, por isso, deveria ser planejada. Desde o início os pais deveriam ter acesso à proposta pedagógica da instituição, ao seu regimento interno e às informações quanto às formas de participação nos conselhos escolares, associação de pais e professores e formas de comunicação com os professores, coordenadores pedagógicos e diretor da instituição.

Esses referenciais apresentaram, também, estratégias para o período de acolhimento das crianças nos primeiros dias na unidade escolar, como lidar com a substituição de professores, tanto em relação com as crianças como com suas famílias, e com a transição para o ensino fundamental.

Outro instrumento da gestão institucional em educação infantil, apontado nos documentos oficiais analisados, foi a construção coletiva do projeto pedagógico institucional

e do regimento interno da unidade de educação infantil. Essa prática configurou-se como uma das principais estratégias para a promoção da autonomia da escola de educação infantil. Para essa tarefa, a cartilha "Integração das Instituições de educação infantil aos sistemas de ensino" recomendou que a instituição deveria resgatar "as raízes da sua história, rever suas concepções e crenças, discutir fundamentos e princípios que alicerçam seu trabalho, retomar objetivos, conteúdos e metodologias e, assim, ir definindo sua identidade coletiva com a participação de todos os envolvidos nesse processo [...]" (Ibid., p. 71), mostrando, desse modo, a importância de se considerar a cultura da comunidade escolar na elaboração dessa proposta.

Em relação aos procedimentos administrativos, que organizam o cotidiano de creches e pré-escolas, para se assegurar qualidade ao atendimento ofertado às crianças, os "Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil" (2006c) apresentaram as seguintes orientações:

> As instituições de educação infantil funcionam durante o dia, em período parcial ou integral, sem exceder o tempo que a criança passa com a família.
> [...] O funcionamento em período integral implica o recebimento das crianças por até no máximo dez horas por dia.
> Os horários de entrada e saída das crianças são flexíveis, a fim de atender às necessidades de organização das famílias, podendo, portanto, exceder as orientações anteriores.
> As instituições de educação infantil têm formas específicas de organização da proposta pedagógica, do tempo, dos espaços, dos materiais, conforme o período de atendimento.
> O calendário letivo não precisa ater-se ao da escola de ensino fundamental, mas respeitar os dias de descanso semanal e os feriados nacionais, bem como garantir o período anual de férias para crianças e funcionários.
> A organização em agrupamentos ou turmas de crianças nas instituições de educação infantil é flexível e deve estar prevista na proposta pedagógica da instituição.
> Os grupos ou turmas de crianças são organizados por faixa etária (1 ano, 2 anos, etc.) ou envolvendo mais de uma faixa etária (0 a 2, 1 a 3, etc.).
> A composição dos grupos ou das turmas de crianças leva em conta tanto a quantidade equilibrada de meninos e meninas como as características de desenvolvimento das crianças.
> As crianças nunca ficam sozinhas, tendo sempre uma professora ou um professor de educação infantil para cada grupo ou turma, prevendo-se sua substituição por uma outra professora ou outro professor de educação infantil nos intervalos para café e almoço, para as faltas ou períodos de licença.
> A relação entre o número de crianças por agrupamento ou turma e o número de professoras ou professores de educação infantil por agrupamento varia de acordo com a faixa etária:
> • uma professora ou um professor para cada 6 a 8 crianças de 0 a 2 anos;
> • uma professora ou um professor para cada 15 crianças de 3 anos;
> • uma professora ou um professor para cada 20 crianças acima de 4 anos.
> A quantidade máxima de crianças por agrupamento ou turma é proporcional ao tamanho das salas que ocupam (BRASIL, 2006c, p. 34 – 36).

Com isso, constatou-se o estabelecimento de critérios específicos em relação ao atendimento das instituições de educação infantil, como o número de crianças por professor e período de atendimento e, também, a flexibilidade quanto ao horário de entrada e saída das crianças, estabelecimento do calendário escolar e composição dos agrupamentos de crianças.

Outro instrumento da gestão escolar presente na educação infantil caracterizado na legislação educacional específica foi a parceria com organizações privadas sem fins lucrativos e/ou com outras instituições públicas. No documento "Integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino" (2002) ações conjugadas entre Secretarias Municipais da Educação e Secretarias da Saúde e Ação Social foram classificadas como positivas para o atendimento com qualidade nas unidades de educação infantil. Além disso, parcerias com o Conselho Tutelar e Ministério Público foram apontadas como iniciativas que poderiam auxiliar no combate à violência infantil.

Nos "Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil" (2006b) as parcerias entre unidades de educação infantil foram consideradas como um facilitador para o fortalecimento institucional de creches e pré-escolas. Um dos principais ganhos anunciados nesse documento foram as trocas de experiências entre educadores de uma mesma cidade ou microrregião e programas de formação, que poderiam ser inviáveis economicamente para um único sistema, mas possível quando sistemas próximos se unem. Mostrando, com isso, a pretensão de desresponsabilização do Estado com o financiamento integral da educação infantil.

Na "Política nacional para a educação infantil" (2006a) o estabelecimento de parcerias com órgãos governamentais e não governamentais foi considerado uma meta para melhorar a qualidade do atendimento, visto que estimularia maior participação social e privada no financiamento e no controle dos gastos dessas instituições.

Na cartilha "Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil" (2009b) foram apresentados os procedimentos para que as secretarias municipais de educação pudessem estabelecer convênios com organizações sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil, utilizando-se de recursos do Fundeb para esse objetivo. Destacou-se que nesse tipo de parceria a secretaria municipal de educação seria

responsável pela regulamentação e fiscalização dessas instituições que, como contrapartida, teriam autonomia para elaborar suas propostas pedagógicas (desde que não desrespeitassem o Plano Municipal de Educação) e, também, poderiam receber financiamento de outras instituições privadas para a manutenção de suas atividades.

Outro elemento que compôs o conjunto de procedimentos da gestão institucional na educação infantil, proposto nos documentos legais, foram os conselhos escolares. Estes se configuraram como espaços para o exercício da "gestão democrática" da educação infantil, de acordo com os materiais analisados. Mais uma vez a gestão democrática nesses documentos foi confundida com participacionismo e responsabilização social.

No documento "Integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino" (2002) os Conselhos Municipais de Educação foram apresentados como os responsáveis pela regulamentação, autorização e fiscalização do funcionamento das creches e pré-escolas públicas e privadas das cidades investigadas. Esse mesmo material mostrou, ainda, que a constituição dos Conselhos de Educação dos municípios estudados privilegiava mais a participação de profissionais do ensino fundamental em sua constituição do que os com experiência na educação infantil e, além disso, a presença de pais e comunidade era bastante restrita nas reuniões agendadas. Esses aspectos foram caracterizados negativamente para a efetivação da gestão democrática na educação infantil, mas não foram propostas soluções para eles. Vale lembrar que nessa cartilha foram apresentados estudos de caso de municípios que realizaram a integração da educação infantil aos seus sistemas de ensino com sucesso, de acordo com o MEC.

Quanto aos conselhos escolares e às associações de pais e professores, os documentos analisados os apresentaram como importantes instrumentos para a participação das famílias e comunidade na gestão da unidade de educação infantil, no entanto, em nenhum documento houve a caracterização quanto à organização e funcionamento desses conselhos.

Um último procedimento administrativo encontrado nos documentos oficiais investigados foi a avaliação institucional. Esse instrumento considerado essencial para a melhoria contínua da qualidade do atendimento nas instituições de educação infantil foi descrito detalhadamente no material "Indicadores da Qualidade na Educação Infantil" (2009a) da seguinte forma:

> Avaliação deve ser entendida como um meio para aperfeiçoamento de práticas e promoção de qualidade no trabalho com as crianças, mediante a consecução dos propósitos educativos previamente delineados pela equipe. Avaliação pressupõe compromisso com o que foi planejado e executado pelos adultos e pelas crianças envolvidas no processo educativo e, por isso, deve pautar-se por reflexões partilhadas por todos no âmbito da instituição, com base em documentação pedagógica rigorosa, resultante de observação e registros cuidadosos das realizações práticas (BRASIL, 2009a, p. 62).

Assim, foi possível constatar a ênfase na documentação dos procedimentos relacionados à criança e a necessidade da construção de parâmetros para avaliar esse atendimento. Ou seja, a avaliação deveria ocorrer continuamente pautada em parâmetros nacionais e institucionais para instrumentalizar o aperfeiçoamento contínuo da instituição de educação infantil.

Em suma, os procedimentos e métodos de gestão apresentados na documentação divulgada pelo MEC, no período estudado, privilegiaram o planejamento das ações pedagógicas, a participação da comunidade escolar na elaboração da proposta pedagógica, o aperfeiçoamento dos canais de comunicação com as famílias e comunidade, o estímulo a relações colaborativas no interior das unidades de educação infantil, a valorização da diversidade cultural e da inclusão social, as tomadas de decisões dialogadas e negociadas entre os membros da comunidade escolar através dos conselhos escolares, a avaliação institucional com o objetivo de melhorar continuamente o atendimento e o estabelecimento de parcerias com órgãos governamentais e não governamentais para o financiamento da educação infantil. Comprovando, mais uma vez, a perspectiva gerencial em gestão institucional presente nesses documentos.

### 4.1.3 Os atores sociais da educação infantil na legislação educacional

Os atores sociais que fazem a educação infantil na unidade escolar presentes na legislação educacional são a criança, o professor, a coordenação pedagógica, o diretor, o funcionário técnico (secretaria, cozinha, limpeza, segurança e manutenção predial), a família e a comunidade em que a instituição está inserida. Desses, a legislação privilegiou a caracterização do fazer da criança e do professor, ficando os demais personagens em segundo plano.

A compreensão da criança como um sujeito histórico, produtor de cultura e com direito à educação de qualidade já foi bem caracterizada no tópico “A materialidade da gestão de creches e pré-escolas nos documentos legais sobre educação infantil” visto que era essencial para a compreensão da categoria analítica ora apresentada.

Quanto ao professor, nos “Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil” (1998) seu papel foi definido como o de mediador entre as crianças e os objetos do conhecimento. Ele seria o responsável pela a organização dos espaços e situações de aprendizagem, que deveriam mobilizar os conhecimentos prévios das crianças para que pudessem desenvolver suas capacidades afetivas, cognitivas e físicas, em um ambiente prazeroso, saudável e não discriminatório. Com isso, o perfil esperado desse profissional seria o da polivalência, isto é,

> Ser polivalente significa que ao professor cabe trabalhar com conteúdos de naturezas diversas que abrangem desde cuidados básicos essenciais até conhecimentos específicos provenientes das diversas áreas do conhecimento. Este caráter polivalente demanda, por sua vez, uma formação bastante ampla do profissional que deve tornar-se, ele também, um aprendiz, refletindo constantemente sobre sua prática, debatendo com seus pares, dialogando com as famílias e a comunidade e buscando informações necessárias para o trabalho que desenvolve (BRASIL, 1998a, p. 41).

Em 2005, no guia geral do “Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil” – Pró-Infantil, um dos objetivos desse curso de ensino médio, na modalidade a distância, foi contribuir para a melhoria da qualidade social na educação infantil. Para isso, o curso propôs o desenvolvimento de competências profissionais a partir da ressignificação das experiências vivenciadas no trabalho cotidiano na educação infantil, objetivando, assim, a formação de um professor capaz de mobilizar elementos cognitivos, afetivos e sociais para educar a criança com até seis anos, de acordo com esse material.

A capacitação do educador infantil também foi tratada na “Política nacional para a educação infantil” (2006a), sendo a formação específica anunciada como um critério para a qualidade do atendimento em educação infantil. Desse modo, a formação inicial, em nível médio na modalidade Normal, e a capacitação em serviço de todos os professores envolvidos com a educação infantil, foram definidas como metas nessa legislação.

Três anos depois, no material “Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças” (2009c) a formação prévia e em serviço dos profissionais da educação infantil foi considerada, especificamente, como um elemento

chave para se assegurar o bem-estar e o desenvolvimento da criança. No documento "Indicadores de Qualidade na Educação Infantil" (2009a) além da formação profissional, chamou-se a atenção para as condições de trabalho dos professores e demais técnicos da educação infantil. Esses profissionais precisariam ter consciência da relevância social do trabalho que desenvolvem, segundo esse documento. Para isso, seriam necessários, além de uma formação sólida, "salários dignos, [...] o apoio da direção, da coordenação pedagógica e dos demais profissionais – trabalhando em equipe, refletindo e procurando aprimorar constantemente suas práticas" (p. 54), pois somente assim seria possível a construção do atendimento em educação infantil nos moldes previstos pela legislação educacional.

Quanto ao papel do diretor da escola de educação infantil, este foi anunciado nos "Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil" (1998a) como aquele que é responsável pela construção de um clima democrático e pluralista na instituição. Para isso, deveria incentivar e acolher a participação de todos os membros da comunidade escolar no sentido de construir coletivamente uma proposta pedagógica institucional que se efetivasse na prática social da unidade educativa.

A forma de provimento do cargo de diretor foi tratada pela primeira vez no documento "Integração das Instituições de Educação Infantil" (2002). De acordo com os estudos apresentados nesse material, dos cinco municípios estudados, em apenas um os diretores eram eleitos pela comunidade escolar, o que foi analisado positivamente para a efetivação da gestão dessas instituições. Outro aspecto constatado foi que nos municípios em que os cargos de coordenadores pedagógicos e diretores eram preenchidos por indicação política não foi cumprida a Resolução 01/1999 do Conselho Nacional de Educação e da Coordenação de Educação Básica, que exige a experiência docente de no mínimo dois anos como pré-requisito para assumir essas funções. Mais uma vez foi possível perceber que, mesmo nos municípios considerados referência em atendimento pelo MEC, a gestão escolar na educação infantil era efetivada por profissionais com pouca ou nenhuma experiência pedagógica nesse nível da educação básica.

Em 2006, nos "Parâmetros de Qualidade para a educação infantil" (vol. 2, p. 35) a gestão de creches e pré-escolas foi apresentada como responsabilidade dos profissionais que exercem os cargos de direção e coordenação pedagógica. A formação exigida para esses profissionais, de acordo com o mesmo documento, seria de no mínimo nível médio, na modalidade Normal, e, preferencialmente, nível superior, no curso de Pedagogia. Esta

indicação contrariou a LDBEN (1996, art. 64), cuja formação exigida para os profissionais da educação que exercem cargos administrativos na educação básica seria em Pedagogia (curso superior) ou em nível de pós-graduação. Somente em 2009, no material "Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil" essa informação foi corrigida de acordo com a normatização da LDBEN (1996).

As características pessoais exigidas de diretores e coordenadores pedagógicos, conforme os "Parâmetros de Qualidade na Educação Infantil" (2006c), seriam o compromisso com a ética e a dedicação com a permanente formação. Além disso, foi apresentada uma lista com as atividades que caracterizariam essas funções de gestão da instituição de educação infantil:

1. Os gestores ou gestoras atuam em estreita consonância com profissionais sob sua responsabilidade, famílias e representantes da comunidade local, exercendo papel fundamental no sentido de garantir que as instituições de educação infantil realizem um trabalho de qualidade com as crianças que a frequentam.
2. Asseguram que as crianças de 0 até 6 anos sob sua responsabilidade sejam o principal foco das ações e das decisões tomadas.
3. Encaminham aos serviços específicos os casos de crianças vítimas de violência ou maus-tratos.
4. Organizam e participam do processo de elaboração, registro em documento escrito, implementação e avaliação das propostas pedagógicas, com o envolvimento de todos os profissionais da escola, das crianças, de suas famílias e/ou responsáveis e da comunidade local.
5. Divulgam sistematicamente, com clareza e transparência, critérios, normas e regras tanto para as famílias e/ou responsáveis pelas crianças matriculadas quanto para a equipe de profissionais que atuam nas instituições de educação infantil.
6. Utilizam-se da supervisão externa como instrumento para o aprimoramento do trabalho da equipe como um todo.
7. Formalizam canais de participação de profissionais sob sua responsabilidade e das famílias e/ou responsáveis na elaboração, na implementação e na avaliação das propostas pedagógicas.
8. Preocupam-se em cultivar um clima de cordialidade, cooperação e profissionalismo entre membros da equipe de profissionais que atuam nas instituições de educação infantil e as famílias e/ou responsáveis pelas crianças.
9. Desenvolvem programas de incentivo à educação e à formação regular e continuada dos membros da equipe de profissionais que atuam nas instituições de educação infantil.
10. Respeitam os direitos e asseguram o cumprimento dos deveres das professoras, dos professores e dos demais profissionais sob sua responsabilidade.
11. Respeitam e implementam decisões coletivas.
12. Possibilitam que mães, pais e familiares e/ou responsáveis tenham a oportunidade de visitar as instalações das instituições de educação infantil e de conhecer os profissionais que lá trabalham antes de matricular a criança.
13. Têm uma atenção especial com as famílias e/ou responsáveis durante o período de acolhimento inicial ("adaptação") das crianças, possibilitando, até mesmo, a presença de um representante destas nas dependências da instituição.

> 14. Orientam mães e pais e/ou responsáveis para dar às professoras e aos professores informações que julguem relevantes e fidedignas sobre a criança.
> 15. Criam as condições necessárias para obter as informações sobre a criança no período de matrícula.
> 16. Realizam encontros periódicos entre mães, pais, familiares e/ou responsáveis e profissionais da instituição de educação infantil, visando à qualidade da educação das crianças (BRASIL, 2006c, p. 36-8).

Com isso, percebeu-se que o diretor foi compreendido como o responsável unilateral pela qualidade do atendimento da instituição de educação infantil e, além disso, como o incentivador da responsabilização social de toda a comunidade educativa. Caracterizando-se como sua obrigação a construção de um ambiente de participação e colaboração para o cumprimento da proposta pedagógica institucional, construída coletivamente.

Quanto aos demais funcionários não docentes, apenas na "Política nacional para a educação infantil" (2006a) houve referência sobre a necessidade de se valorizar esse profissional, através da oferta de formação continuada. Em 2009, nas "Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil" esses técnicos foram considerados como responsáveis pela segurança, bem-estar e educação das crianças atendidas nas unidades de educação infantil, do mesmo modo que os professores. Demonstrando, assim, a importância do trabalho desses profissionais para a organização da escola de educação infantil.

Não houve referências nos documentos analisados quanto à configuração das famílias e comunidades usuárias da educação infantil. Apesar dos materiais publicados pelo MEC frequentemente indicarem a relevância de se acolher e estimular a participação da família e comunidade na educação das crianças pequenas, nos documentos analisados, houve um silêncio quanto às demandas e características culturais e sociais dessa população.

Assim, apesar de reconhecer a relevância de se valorizar a atuação de toda a comunidade escolar para a construção de um atendimento com qualidade social na educação infantil, os movimentos concretos de valorização desses atores foram discretos nos materiais normativos investigados.

Em suma, nos documentos específicos da educação infantil publicados pelo MEC analisados, a gestão da escola de educação infantil caracterizou-se pela centralidade que a criança deveria ocupar tanto na proposta pedagógica como na prática educacional e administrativa da instituição. Para isso, os procedimentos de gestão deveriam possibilitar o

trabalho em equipe, um ambiente acolhedor e de estímulo à participação coletiva nos processos decisórios locais e pautar-se em parâmetros de qualidade definidos nacionalmente. Ao mesmo tempo, observou-se que houve maior atenção quanto ao fazer e à valorização dos profissionais docentes da comunidade escolar em detrimento das famílias, comunidades e funcionários não docentes. E, por fim, a responsabilização da sociedade civil pelo controle social do financiamento, sendo, inclusive, incentivadas as parcerias público-privadas.

## 4.2 O pensamento científico em educação infantil na primeira década do século XXI

A produção científica do campo em educação infantil publicada nos periódicos analisados nesta investigação, no período de 1999 até 2009, trouxe à tona temáticas mais relacionadas à prática pedagógica e ao impacto das políticas públicas no atendimento desse nível da educação básica.

Para se compreender o pensamento em gestão escolar foi realizado um exercício de pinçamento de sentidos, que possibilitou retratar a percepção dos procedimentos administrativos em creches e pré-escolas presentes nesse material. Assim, este tópico, de maneira semelhante ao anterior, foi dividido em dois momentos: no primeiro é apresentada uma visão geral do material analisado quanto à periodicidade, autoria, referencial teórico, metodologia de pesquisa e unidades de registro encontradas; e, na segunda parte, buscaram-se os sentidos nessa produção para as categorias analíticas “materialidade da gestão institucional”, “processos e métodos em gestão” e “atores sociais envolvidos na getão da educação infantil”.

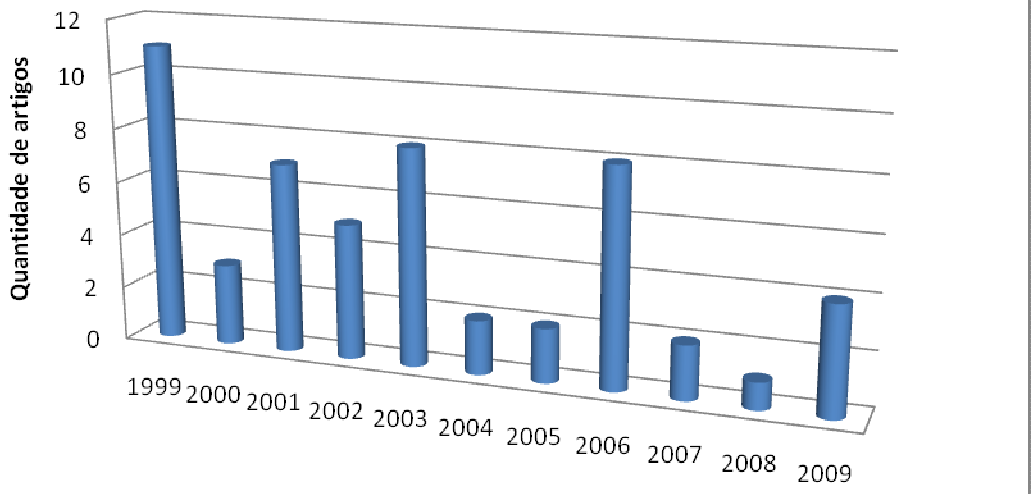
A produção científica sobre educação infantil, objeto de análise nesta investigação, constituiu-se em 53 artigos distribuídos da seguinte maneira entre os periódicos pesquisados: Pro-Posições (30,5%); Cadernos de Pesquisa (28,5%); Revista Brasileira de Educação (20%); Educação e Sociedade (17%) e Educação e Pesquisa (4%).

Como se pode observar, as revistas científicas com maior número de artigos publicados relativos à educação infantil foram o periódico Pro-Posições e os Cadernos de

Pesquisas. Cabe lembrar, também, que no material pesquisado sobre gestão da educação, o maior número de artigos foi extraído dos Cadernos de Pesquisa, editado pela Fundação Carlos Chagas. É interessante destacar que essa instituição de pesquisa mantém a biblioteca "Ana Maria Poppovic", que é especializada em obras sobre educação e gênero e conta, atualmente, com mais de 21 mil títulos de produções científicas, sendo boa parte delas relacionadas à educação infantil e políticas públicas, demonstrando, assim, que, no período analisado, o periódico Cadernos de Pesquisa foi o que trouxe maior contribuição à temática desta investigação.

A periodicidade de publicações referentes à educação infantil foi representada no gráfico a seguir:

**GRÁFICO 6 –** Periodicidade das publicações científicas sobre educação infantil no período




| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Quantidade de Artigos | 11 | 3 | 7 | 5 | 8 | 2 | 2 | 8 | 2 | 1 | 4 |

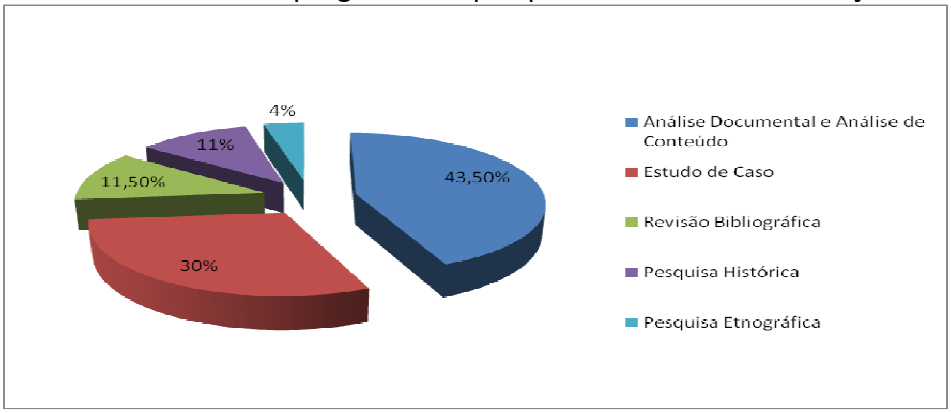
A partir do gráfico, constatou-se maior concentração de artigos científicos relativos à educação infantil nos anos de 1999, 2001, 2003 e 2006. Esse aumento na publicação, em grande parte, ocorreu em virtude de edições especiais com essa temática. Isso aconteceu em 1999, com a revista Pro-Posições (v.10, n.1(28)), em 2001, com a Revista Brasileira de Educação (n.16), e em 2006, com os Cadernos de Pesquisa (n. 129). Foi possível perceber, também, um declínio no número de publicações a partir de 2004, quando a média anual de artigos nos periódicos analisados caiu de sete para apenas dois (com exceção para o ano 2006, haja vista a edição especial dos Cadernos de Pesquisa).

Foi interessante notar que após 2005 houve um aumento nas publicações do MEC relativas a esse tema, mas isso não parece ter provocado uma ampliação no número de artigos científicos. Esse fato colocou algumas questões como: será que as pesquisas sobre educação infantil têm diminuído? Ou as comissões editoriais dos periódicos analisados têm se interessado menos por essa temática? Os limites do material dessa investigação impossibilitam essas respostas, no entanto, essa é uma questão importante de ser analisada mais a fundo, pois remete à manutenção de um campo de pesquisa ainda em construção no pensamento em educação do país.

Em relação à variável "instituições de origem dos pesquisadores" as que apresentaram maior número de artigos publicados sobre educação infantil foram: Fundação Carlos Chagas (15% do total das publicações); Pontifícia Universidade Católica SP e RJ (15% do total das publicações); Universidade Estadual de Campinas (15% do total das publicações); Universidade Federal de Santa Catarina (13% do total das publicações); Universidade de São Paulo (11,5% do total das publicações). Mais uma vez, as universidades públicas e instituições de ensino e pesquisa sem fins lucrativos configuraram-se como as maiores produtoras de pesquisa em educação infantil, demonstrando a importância do financiamento público para a manutenção desse campo científico no Brasil. Chamou a atenção a baixa presença de publicações de autores estrangeiros, diferentemente do que ocorreu no material analisado sobre gestão da educação.

Os métodos de pesquisa declarados nos artigos científicos sobre educação infantil analisados foram assim distribuídos: Análise Documental e Análise de Conteúdo (23 artigos); Estudo de Caso (16 artigos); Revisão Bibliográfica (6 artigos); Pesquisa Histórica (6 artigos) e Pesquisa Etnográfica (2 artigos). Esses dados encontram-se representados no gráfico a seguir:

**GRÁFICO 7 –** Métodos empregados nas pesquisas referentes à educação infantil



Concluiu-se, desse modo, que a preponderância dos métodos documentais foi observada de forma significativa mas, proporcionalmente, os pesquisadores da educação infantil publicaram maior número de pesquisas com dados extraídos da prática cotidiana das instituições educativas do que os pesquisadores em gestão da educação. Esse aspecto sinalizou positivamente para a possibilidade do material científico em educação infantil contribuir com elementos da prática da gestão escolar em educação infantil. Destacou-se, também, a utilização de procedimentos de pesquisa inovadores como a filmagem e o registro fotográfico de situações de socialização e educação e a aplicação de instrumentos para avaliação em programas de educação infantil.

Em relação à autoria dos artigos sobre educação infantil, os pesquisadores com maior número de publicações foram: Kramer (4 artigos); Arce (3 artigos); Kishimoto (3 artigos); Kuhlmann Júnior (3 artigos); Abramowicz (2 artigos); Campos (2 artigos); Faria (2 artigos); Rocha (2 artigos) e Rosemberg (2 artigos). Um aspecto interessante desta variável foi a presença de autores que contribuíram para publicações do Ministério da Educação nesse mesmo período de investigação, como: Sonia Kramer, Tizuko Morchida Kishimoto, Maria Machado Malta Campos e Fúlvia Rosemberg. Com isso, foi possível concluir que o pensar científico em educação infantil esteve mais próximo dos textos legais do que o pensamento científico em gestão da educação. Isso porque sobre esses últimos pesquisadores foram encontradas citações de seu pensar nos documentos publicados pelo MEC, mas não contribuições autorais do modo como ocorreu com os pesquisadores da educação infantil.

Outro dado significativo sobre esses pesquisadores foi a predominância do gênero feminino. Entre os nove pesquisadores que mais publicaram, apenas um era do gênero masculino, Moysés Kuhlmann Júnior. Esse dado pode indicar que, do mesmo modo como ocorre nas escolas de educação infantil, o interesse pelo fazer nesse nível da educação básica se configurou maior entre as representantes do gênero feminino, fato também observado por Rocha (1998).

Os referenciais teóricos mais encontrados nos artigos analisados sobre educação infantil foram: Rosemberg (23 artigos); Campos (21 artigos); Kuhlmann Júnior (17 artigos); Faria (14 artigos); Kramer (12 artigos); Haddad (11 artigos); Kishimoto (11 artigos); Rocha (11 artigos); Cerisara (8 artigos); Ariès (6 artigos); Benjamin (6 artigos); Foucault (5 artigos); Machado (6 artigos); Nóvoa ( 6 artigos); Arce (5 artigos); Deleuze (5 artigos); Oliveira (5 artigos); Palhares (5 artigos); Saviani (5 artigos) e Vygotsky (5 artigos).

Foi interessante observar que os nove autores mais citados no material científico sobre educação infantil eram brasileiros e muitos deles encontravam-se na lista dos autores que mais publicaram. Esse dado pode indicar a transferência e o reconhecimento da produção desses pesquisadores no país.

Os objetos de investigação desses autores configuram-se da seguinte forma: políticas públicas, construção social da infância e relações de gênero (ROSEMBERG); políticas públicas e reformas educacionais (CAMPOS); políticas públicas, história e historiografia da educação infantil (KUHLMANN JÚNIOR); políticas públicas, relações de gênero, Pedagogia da Infância (FARIA); formação dos profissionais da educação infantil, fundamentos da educação infantil (KRAMER); políticas públicas para a educação infantil (HADDAD); formação de professores, o brinquedo e materiais pedagógicos na educação infantil, história da educação infantil em São Paulo (KISHIMOTO); Pedagogia da Educação Infantil (ROCHA); currículo da educação infantil (CERISARA); sentimento de infância, história da infância (ARIÈS); materialismo dialético, teoria da estética (BENJAMIN); filosofia, pós-estruturalismo (FOUCAULT); formação dos profissionais da educação infantil (MACHADO); formação de professores (NÓVOA); filosofia, perfil da educadora de educação infantil, políticas públicas (ARCE); filosofia (DELEUZE); identidade docente na educação infantil (OLIVEIRA); políticas educacionais para a educação infantil (PALHARES); políticas públicas, pedagogia histórico-crítica (SAVIANI); teoria histórico cultural (VYGOTSKY).

Assim, pode-se observar que os referenciais teóricos mais utilizados no material científico investigado sobre educação infantil privilegiaram o estudo das políticas públicas, a história e cultura da infância, a formação dos profissionais da educação infantil, as teorias críticas e pós-críticas da educação.

Um último aspecto quanto à análise formal dos artigos sobre educação infantil, diz respeito às unidades de registro encontradas. A tabela abaixo apresenta o vocabulário relativo à gestão institucional descoberto nos materiais científicos sobre educação infantil:

**TABELA 5 –** Unidades de registro encontradas nos artigos analisados sobre Educação Infantil

| Unidade de Registro | Frequência de citação | Termos relacionados |
|---|---|---|
| Aprendizagem | 3 | Cognição |
| Autonomia | 1 | |
| Avaliação | 3 | |
| Conselho Nacional de Educação | 1 | |
| Coordenador Pedagógico | 2 | |
| Creche | 11 | Comunitária |

| | | |
|---|---|---|
| Criança | 16 | Dar voz, Concepção de infância, Devir, Vir-a-ser, Desenvolvimento |
| Cultura | 9 | |
| Currículo | 8 | |
| Descentralização | 2 | Municipalização |
| Direito à educação | 4 | Direitos sociais |
| Diretor | 3 | Acesso ao cargo e Formação |
| Disciplina | 1 | |
| Diversidade | 4 | |
| Educação inclusiva | 1 | |
| Educação não escolarizada | 2 | |
| Escolarização | 5 | Alfabetização |
| Estatística | 6 | Matrículas, Indicadores de desenvolvimento social |
| Exclusão social | 2 | |
| Família | 7 | Educação compartilhada com o Estado |
| Financiamento | 8 | |
| Formação de professores | 38 | Pedagogia, Profissionalização, Formação em serviço, Formação reflexiva |
| Função social da escola | 5 | |
| Gênero | 4 | |
| História | 17 | Pós-modernismo |
| Influência internacional | 9 | |
| Infraestrutura | 7 | Ambiente, Condições de funcionamento, Organização dos espaços, Higiene e Segurança, Brinquedoteca |
| Legislação | 10 | |
| Material pedagógico | 4 | |
| Organização do trabalho | 12 | Democracia, Trabalho em equipe, Desvalorização profissional, Rotina |
| Padrão de gestão | 23 | Estado Mínimo, Neoliberalismo, Quase Mercado, Abordagem Sistêmica, Qualidade Total, Assistencialismo, |

| | | |
|---|---|---|
| | | Co-gestão, Padrão gerencial, Gestão democrática |
| Participação | 2 | |
| Pedagogia da Infância | 12 | |
| Planejamento | 2 | |
| Poder | 3 | |
| Políticas públicas | 14 | |
| Prática pedagogia | 42 | Cuidar e educar, Brincar, Autonomia, Cidadania, Letramento, Froebel, Vygotsky, Desenvolvimento cognitivo, Mediação |
| Pré-escola | 8 | |
| Produção de conhecimento - pesquisa | 6 | |
| Professor | 11 | Identidade, papel |
| Projeto Pedagógico | 6 | Institucional |
| Psicologia | 1 | Desenvolvimento emocional |
| Qualidade | 8 | |
| Rede de apoio à criança | 1 | |
| Reforma educacional | 4 | |
| Relação criança e adulto | 2 | |
| Relação educação infantil e ensino fundamental | 2 | Ensino Fundamental de 9 anos, Adaptação |
| Relação entre crianças | 1 | |
| Relação entre escolas | 1 | |
| Relação entre pesquisa e políticas | 2 | |
| Relação escola e comunidade | 2 | |
| Relação escola e família | 7 | |
| Relação escola e universidade | 1 | |
| Relação instituição e criança | 1 | |
| Relação professor e monitor | 1 | |
| Religião | 1 | |
| Resistência | 1 | |
| Saúde | 1 | |
| Sexualidade | 2 | Educação sexual |
| Sociologia da Infância | 2 | |
| Tecnologia | 1 | |
| Trabalho infantil | 1 | |
| Valores | 1 | |

A partir dessa representação foi possível constatar que os temas mais trabalhados pelos pesquisadores da educação infantil foram: prática pedagógica, papel e formação de

professor de educação infantil, padrão de gestão nas políticas públicas, as políticas públicas para a educação infantil, o conceito de criança, a Pedagogia da Infância, a cultura infantil, influências internacionais nas políticas públicas, o currículo da educação infantil, o financiamento e a qualidade do atendimento nas instituições de educação infantil.

Temas pouco investigados, porém relevantes à gestão institucional na educação infantil foram: os processos de participação, a autonomia da unidade de educação infantil, o planejamento e a construção da proposta pedagógica institucional, a rede de apoio à infância, as relações de poder no interior de creches e pré-escolas, a formação dos funcionários não docentes e a relação com famílias e comunidade.

Após essa apresentação quanto à forma geral dos artigos científicos relativos à educação infantil, na próxima parte deste tópico serão apresentadas as perspectivas presentes neste material quanto às três categorias analíticas desta investigação.

### 4.2.1 A materialidade da gestão institucional na produção científica em educação infantil do Brasil

A busca pela compreensão sobre como a gestão da instituição de educação infantil foi pensada pelos pesquisadores desse campo da educação, na primeira década do século XXI, fez emergir o contexto de organização e funcionamento de creches e pré-escolas públicas do país e, também, a consolidação de uma nova disciplina, a “Pedagogia da Educação Infantil”.

Um dos primeiros estudos encontrados na amostra de artigos científicos analisada, que investigou o funcionamento de instituições de educação infantil no Brasil foi publicado por Cruz (2001), na Revista Brasileira de Educação. Neste trabalho a pesquisadora apresentou a visão de professores e famílias usuárias de creches comunitárias com atendimento em período integral no nordeste do país.

A pesquisa constatou a precariedade do atendimento nessas instituições. Sem infraestrutura, materiais pedagógicos e formação de seus educadores adequada, essas unidades de educação infantil mantinham-se em funcionamento devido ao financiamento privado e ao apoio mútuo dos profissionais que nelas atuavam.

A falta de apoio pedagógico e formação em serviço proporcionou uma prática social nessas creches calcada em atividades relacionadas à alimentação, higiene e segurança das crianças, organizadas a partir da experiência dos profissionais mais antigos. Aliada a falta de preparo desses educadores, o número excessivo de crianças para cada adulto gerou uma rotina para os pequenos marcada por longos períodos de espera, desatenção às suas solicitações, realização de atividades feitas à mão pelos professores em folhas de sulfite e situações de alimentação e higiene realizadas sem objetivo educacional (CRUZ, 2001).

Na visão da maior parte desses profissionais a função social da creche comunitária se restringia ao cuidado infantil enquanto os pais trabalhavam, mostrando, desse modo, como a criança não era percebida como sujeito de direitos e reforçando o que Rosemberg (1989 apud CRUZ, 2001) já havia denunciado: a formação para a subalternidade das camadas mais pobres da população.

Outro aspecto constatado por Cruz (Ibid.) nas falas desses professores foi o preconceito em relação à educação transmitida pelas famílias às crianças. Apesar de grande parte deles residirem nos mesmos bairros onde as famílias usuárias da creche moravam e, portanto, enfrentarem as mesmas dificuldades materiais e sociais, a perspectiva quanto ao modo de organização dessas famílias era encarada negativamente, estigmatizando mães solteiras ou abandonadas pelos maridos e os pais que não conseguiam emprego, assumindo a defesa de um ideal de família em que o homem era o chefe e a mulher ficava em casa cuidando dos filhos. De acordo com Cruz (2001), "[...] os preconceitos que impregnam a visão negativa que as professoras têm das crianças contribuem sobremaneira para a pobreza do seu trabalho" (p. 13), sendo tal perspectiva mais determinante para a qualidade da prática pedagógica do que o nível de escolarização desses profissionais.

Quanto ao pensar das famílias usuárias dessas creches comunitárias, Cruz (2001) mostrou que em suas falas a vaga na educação infantil para seus filhos era considerada como uma "sorte grande" e, por isso, sentiam-se agradecidos às instituições e seus profissionais (patrimonialismo). A única dificuldade apontada por esses atores sociais, de acordo com a pesquisadora, era quanto à falta de brinquedos e oportunidades de brincar para as crianças.

A partir dessas perspectivas quanto à organização das creches comunitárias do nordeste do país, Cruz (2001) provou que esses pais não eram entendidos como parceiros das instituições de educação infantil, mas como cumpridores de ordens pois, afinal, "o que

eles poderiam contribuir para a escola se não eram capazes nem de cuidar de seus filhos bem" (p. 58), na perspectiva dos profissionais dessas instituições. Desse modo, a pesquisadora demonstrou a necessidade de se construir parâmetros de qualidade para o atendimento em educação infantil, que deveriam ser amplamente divulgados, pois isso contribuiria para que tanto os profissionais da educação infantil quanto as famílias usuárias pudessem exigir do poder público melhores condições de funcionamento para essas creches e construírem uma relação de parceria mais igualitária.

Outra investigação sobre a qualidade do atendimento em instituições da educação infantil no Brasil foi publicada por Corrêa (2003), que realizou um estudo de caso em pré-escolas públicas na cidade de São Paulo, região sudeste do país. De maneira semelhante ao que Cruz (2001) observou, Corrêa encontrou salas superlotadas, com mais de 40 crianças para apenas uma professora, falta de materiais pedagógicos e formação inadequada dos professores. Este cenário já havia sido constatado por Kishimoto (2001) em um estudo sobre os brinquedos e materiais pedagógicos dessas instituições.

Corrêa (2003) observou, além disso, um processo de responsabilização dos educadores pelos problemas das instituições de educação infantil, que pareceu ter sido incorporado subjetivamente por esses profissionais:

> A situação é tão crítica, que até mesmo as professoras, embora conscientes da necessidade de se trabalhar com grupos pequenos, acabam convencendo-se de que é possível trabalhar com qualquer número de crianças desde que a professora seja "criativa". No afã de justificar uma situação contra a qual não conseguem lutar, buscam explicações e chamam a si a responsabilidade pela qualidade da educação oferecida, e, mesmo que se mencione a responsabilidade do Estado, esta não parece ganhar a devida dimensão (CORRÊA, 2003, p. 101).

O baixo investimento na formação em serviço no âmbito da própria unidade escolar e o reforço do individualismo e da ideia de que cada um era responsável isoladamente pela qualidade do seu trabalho reduziu a capacidade de agregação desses educadores para exigirem melhores condições de funcionamento das pré-escolas em que trabalhavam (CORRÊA, 2003).

Assim como Cruz (2001), Corrêa (2003) também comprovou que no nível da gestão municipal, estadual e federal havia mais discurso político sobre a qualidade do trabalho nas instituições de educação infantil do que ações concretas para a melhoria desse atendimento. Percebeu-se, com isso, que problemas sérios relativos ao funcionamento das instituições de

educação infantil públicas foram observados no nordeste e sudeste do país, apesar das diferenças sociais e econômicas entre essas regiões.

Outro tipo de estabelecimento de educação infantil foi pesquisado por Raupp (2004) e configuraram-se como as creches de Universidades Federais, no Rio Grande do Sul. Essas instituições, após a Constituição Federal de 1988, assumiram além da função de educação infantil as de pesquisa e extensão no ensino superior.

Dessa maneira, a investigadora constatou que 83% dessas creches e pré-escolas eram vinculadas a outros órgãos universitários (pró-reitorias, recursos humanos, órgão estudantil, hospital, assistência social, fundações, assuntos comunitários, Departamento de Economia Doméstica, entre outros) e não aos centros de educação. Este aspecto foi analisado como sendo a manutenção de vínculos relacionados aos objetivos de assistência ao trabalhador, de quando essas instituições foram inauguradas e um afastamento das concepções mais atuais quanto à organização da educação infantil.

As práticas educativas dessas unidades de educação infantil, na perspectiva dos estudantes que lá estagiavam, eram consideradas como de referência para a formação profissional, mas relatavam que a realidade dessas instituições era bastante diferente da maioria dos estabelecimentos públicos do país. O principal diferencial destacado recaia sobre a seletividade da população atendida, que era restrita à comunidade universitária, diferentemente das demais instituições de educação infantil, que atendem a população em geral (RAUPP, 2004).

Ainda quanto aos estágios profissionais, a pesquisadora observou grande variedade nos cursos de graduação dos estudantes que procuravam essas unidades, como "[...] pedagogia, psicologia, educação física, nutrição, odontologia, medicina, engenharia de produção, arquitetura, enfermagem, fisioterapia, farmácia, economia doméstica e educação artística [...]" (RAUPP, 2004, p. 208), o que demonstrou a multiplicidade de áreas que se beneficiavam no processo de formação acadêmica e, também, no campo de pesquisa, com essas creches e pré-escolas.

Raupp (Ibid.) constatou que apesar dessas instituições constituírem-se como objeto de investigação em vários trabalhos de pesquisa que resultaram em monografias, dissertações e teses, raramente os resultados dessas pesquisas eram aplicados para a melhoria das condições de atendimento nessas unidades. Assim, a pesquisadora concluiu que as creches e pré-escolas das universidades federais do Rio Grande do Sul tinham o

desafio de fortalecer sua identidade institucional e, para isso, seria necessário investir na formação de seus educadores e na construção de um projeto pedagógico cuja preocupação central fosse o desenvolvimento integral da criança.

Coutinho (2003) realizou um estudo sobre espaços infantis públicos em *shopping centers* e mostrou que, à medida que esses ambientes foram assumindo funções educativas e pedagógicas, eles foram privatizados. A pesquisadora explicou que espaços públicos antes utilizados pelas crianças para brincarem, com a supervisão de seus pais, aos poucos foram dominados pela iniciativa privada, a partir da contratação de recreadores e professores e da inserção de materiais gráficos; mercantilizando, assim, a educação e cuidados oferecidos nesses espaços. Essa experiência mostrou como a educação infantil estava presente em espaços não escolares na sociedade moderna e estava sendo transformada em mercadoria, desconsiderando os processos de constituição das crianças.

Em 2006, um estudo da arte sobre a qualidade na educação infantil, na perspectiva das produções científicas do Brasil, foi publicado por Campos, Fülgraf e Wiggers, no periódico Cadernos de Pesquisa. As variáveis identificadas pelas autoras para a avaliação do atendimento em educação infantil foram: formação dos professores, propostas pedagógicas, condições de funcionamento, práticas educativas e relação da instituição com as famílias das crianças atendidas.

Quanto à formação dos professores, o estudo mostrou que o nível de escolarização dos profissionais que atuam com as crianças de zero até três anos era menor do que daqueles que atuavam nas pré-escolas. Além disso, mesmo os educadores com formação em magistério ou no curso superior de Pedagogia não tiveram formação específica para desenvolver o trabalho pedagógico na educação infantil, principalmente com as crianças menores, atendidas em período integral. Este aspecto quanto aos cursos de formação dos profissionais da educação infantil também foi constatado por Kishimoto (2005) e Kramer (2006).

Os monitores ou auxiliares de creches, em sua maioria, de acordo com as pesquisas analisadas neste estudo, não contavam nem mesmo com formação em nível médio, por isso, baseavam seu trabalho no conhecimento que construíram ao longo da vida, priorizando, assim, atividades de higiene, alimentação e segurança (CAMPOS; FÜLGRAF; WIGGERS, 2006).

Os raros programas de formação em serviço analisados também apresentaram falhas em sua concepção e enfrentavam a dificuldade "[...] desses profissionais geralmente não

contarem com horário remunerado para planejamento e trabalho em equipe nas instituições" (CAMPOS; FÜLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 106). As principais dificuldades relacionadas à formação dos profissionais da educação infantil mostraram que

> [...] as educadoras de creche têm dificuldade de superar as rotinas empobrecidas de cuidados com alimentação e higiene, incorporando práticas que levem ao desenvolvimento integral das crianças; por sua vez, as professoras de pré-escola dificilmente conseguem escapar do modelo excessivamente escolarizante, calcado em práticas tradicionais do ensino primário. O fato de ambas as profissionais revelarem concepções negativas sobre as famílias atendidas aponta para mais uma lacuna em sua formação prévia e em serviço (CAMPOS; FÜLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 118).

A integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino municipal trouxe contribuições, como a maior preocupação com a formação dos professores e a programação pedagógica, mas há ainda muito a ser aperfeiçoado, em especial, no sentido do atendimento das demandas das famílias e comunidade das crianças usuárias, de acordo com os dados encontrados por Campos, Fülgraf e Wiggers (Ibid.).

Em relação às propostas pedagógicas, o estudo mostrou que foi grande o número de instituições analisadas pelos pesquisadores da educação infantil que não tinham seus projetos pedagógicos elaborados, fato encontrado com maior incidência entre as creches comunitárias e conveniadas do país. As instituições onde foi possível avaliar o projeto pedagógico, os pesquisadores constataram a falta de consideração da especificidade das idades das crianças e um predomínio de currículos que valorizavam mais o desenvolvimento cognitivo do que a formação integral.

As condições de funcionamento e as práticas educativas foram variáveis que estiveram bastante relacionadas nos materiais analisados por Campos, Fülgraf e Wiggers (2006). As pesquisadoras concluíram que havia padrões de funcionamento incomuns nas instituições de educação infantil do país, apesar da diversidade de condições encontradas nas diferentes regiões. As creches, oriundas dos órgãos de bem-estar, ainda privilegiavam um modo de funcionamento mais assistencialista, enquanto que as pré-escolas, que sempre estiveram relacionadas ao campo educacional, apresentaram um funcionamento mais semelhante ao do primeiro ciclo do ensino fundamental, com práticas de escolarização precoce para as crianças.

Com relação à estrutura e aos recursos materiais, as pesquisadoras concluíram que as creches comunitárias e conveniadas foram as que apresentaram mais deficiências quanto a

aspectos de saneamento e adequação à faixa etária das crianças atendidas. As pré-escolas, de maneira geral, contaram com melhores condições de infraestrutura, mas costumavam ser restritivas quanto a espaços para brincadeiras e atividades autônomas por parte das crianças. Assim, Campos, Fülgraf e Wiggers (2006) sintetizaram esse cenário das condições de funcionamento e práticas educativas das instituições de educação infantil observadas pelos pesquisadores brasileiros, no início no século XXI:

> Compondo-se com essa situação de carência de material pedagógico, de instalações inadequadas e de preparo insuficiente do pessoal, nota-se uma certa despreocupação com a programação educativa desenvolvida com as crianças. Vários estudos apontam para o descompasso entre as concepções defendidas pelos documentos oficiais de orientação curricular, o discurso das equipes de supervisão, o planejamento das unidades, quando existente, e as práticas observadas no cotidiano. Essa situação parece mais agravada nas creches, mas também é preocupante nas pré-escolas, onde continua a predominar um modelo escolarizante restrito. Algumas pesquisas constataram, além disso, a falta de familiaridade e a resistência à adoção de instrumentos de autoavaliação institucional, muito pouco divulgados no país (CAMPOS; FÜLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 119-20).

O relacionamento com as famílias usuárias de creches e pré-escolas, último aspecto analisado pelas autoras, mostrou-se, também, problemático. A perspectiva que os educadores parecem construir das famílias das crianças que atendem foram elaboradas a partir de falas dos pequenos ou de contatos individuais com os pais, geralmente feitos na porta da instituição.

A falta de comunicação contribuiu, então, para o desconhecimento dessas instituições da realidade das famílias usuárias. Com isso, enquanto os educadores acreditam que os pais deixam os filhos nas creches e pré-escolas porque não têm com quem deixar enquanto trabalham, os pais, principalmente das crianças matriculadas nas pré-escolas, consideram que a educação infantil deveria preparar seus filhos para o ensino fundamental e para uma vida melhor no futuro. Os trabalhos analisados mostraram a necessidade de se investir na formação dos profissionais da educação infantil de maneira que eles possam conhecer as reais aspirações dessa população e seus direitos para, assim, alcançarem maior igualdade nessa interação.

A partir dessas constatações, Campos, Fülgraf e Wiggers (2006) defenderam que o financiamento público para a educação infantil não foi equacionado no país e, por isso, o acesso a esse nível da educação básica não foi democratizado e a qualidade do atendimento nas instituições existentes precisa ser melhorada. Apesar do avanço no campo legal, a

realidade dessas instituições encontra-se distante do almejado no campo científico. Assim, nesse contexto há “desafios que parecem se desdobrar à medida que uma nova consciência sobre a importância da educação infantil se dissemina na sociedade” (CAMPOS; FÜLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 121).

Alguns desses desafios, relacionados à gestão das instituições de educação infantil, foram apresentados por Kramer e Nunes (2007) em um artigo em que discutiram a gestão pública educacional, nos níveis municipal e estadual, em 54 municípios do estado do Rio de Janeiro.

Nas prefeituras analisadas, a formação dos diretores das instituições de educação infantil eram episódicas, com reduzida participação de faculdades e universidades públicas em sua organização. Os raros cursos direcionados a esses profissionais foram feitos em parceria com grupos privados.

Outro aspecto constatado, na investigação de Kramer e Nunes (Ibid.), foi que a participação dos diretores e coordenadores pedagógicos no planejamento das atividades anuais das instituições de educação infantil era bastante restrita, isso porque, em geral, o planejamento das atividades e calendário escolar eram elaborados pelos supervisores das secretarias municipais de educação e enviados prontos para as creches e pré-escolas, que deveriam cumpri-los.

O mecanismo de nomeação dos cargos de docentes administrativos nas unidades de educação infantil dos municípios pesquisados era exclusivamente a indicação. Em somente a metade deles havia plano de carreira para os profissionais da educação infantil. Esses aspectos contribuíam para um padrão e gestão, de acordo com as pesquisadoras, centralizador com participação restrita dos professores, funcionários não docentes e famílias usuárias e significativa interferência de políticos e autoridades locais, de fora do sistema educacional, nas decisões relativas ao cotidiano dessas instituições.

A partir dessas constatações, Kramer e Nunes (2007) propuseram uma lógica de gestão para as instituições desse nível da educação básica, de modo a atender mais adequadamente o direito da criança à educação infantil:

> A gestão exige cuidados e mobiliza afetos. O desafio é continuar a tomar providências em relação aos pequenos problemas e não descuidar do clima geral, do sentimento de confiança e da responsabilidade de posição de liderança na instituição ou nas políticas, seja na supervisão, na direção ou na coordenação, seja na atuação direta com as crianças. É preciso observar a si mesmo, observar o grupo

> de trabalho de formação, pensando na diversidade que marca todos os grupos humanos, mas pensando também em quanto eles têm em comum. A reflexão coletiva, a rememoração e a reconciliação são componentes necessários nesse trabalho que, por ser humano, envolve tantos matizes do saber e do sentir. Essas questões são delicadas também porque no cotidiano das instituições de educação infantil, as condições com frequência são precárias (KRAMER; NUNES, 2007, p. 452).

A partir dessa caracterização da gestão na educação infantil, as pesquisadoras chamaram a atenção para a iniciativa de alguns educadores, que apesar de toda a precariedade encontrada nas creches e pré-escolas públicas do Rio de Janeiro, têm buscado construir uma nova proposta para a educação infantil. Esse novo projeto valorizaria a cultura infantil e a participação da comunidade escolar nos processos de planejamento pedagógico, administrativo e financeiro dessas instituições.

A valorização da cultura infantil e da participação da comunidade escolar nos processos decisórios relativos às instituições de educação infantil foram aspectos defendidos maciçamente pelos pesquisadores da educação infantil nos artigos analisados por esta pesquisa.

A concepção de criança como produtora de cultura foi introduzida, nos materiais analisados desse campo da educação, pelo trabalho de Prado (1999), no artigo “As crianças pequenininhas produzem cultura? Considerações sobre educação e cultura em creche”, publicado na revista científica Pro-Posições. O estudo do processo de construção cultural realizado pelas crianças através do brincar, levou a pesquisadora à conclusão de que na brincadeira ocorria uma relação dialética entre os atores sociais envolvidos, em que adulto e criança ressignificavam suas vidas e se tornavam produtores cultura.

Também na revista científica Pro-Posições, em 1999, Eloísa Acires Candal Rocha publicou um estudo da arte sobre a produção científica em educação infantil no país e chamou a atenção para o nascimento de uma nova disciplina, a “Pedagogia da Educação Infantil”. Esse nova linha de investigação da pedagogia objetivaria a compreensão do processo de construção da educação na infância a partir da antropologia, sociologia, biologia, psicologia e história social em uma perspectiva de atenção integrada à criança.

Faria (1999) contribuiu para essa discussão mostrando que, desde o final da década de 1930, durante a gestão de Mário de Andrade no Departamento de Cultura da prefeitura de São Paulo, havia indícios de experiências de educação não escolar para as crianças das

camadas mais pobres da população brasileira, que valorizavam a cultura infantil e o desenvolvimento global da criança.

Por outra via, os trabalhos de Kuhlmann Júnior (2000), Kuhlmann Júnior e Rocha (2006), e Bastos e Kuhlmann Júnior (2009) comprovaram a proximidade das instituições de assistência à infância desvalida com o pensamento escolar, desde o século XIX, quando observaram que as concepções pedagógicas existentes nesse momento histórico manifestavam-se nas funções educacionais cumpridas pelos asilos infantis. Além disso, esses trabalhos denunciaram como o assistencialismo promoveu a educação da infância pobre para a submissão.

Nesse contexto de discussão sobre o fazer pedagógico nas instituições de educação infantil, alguns estudos (SANFONA DA SILVA, 1999; BUJES, 2002; ABRAMOWICZ, 2003; MÜLLER, 2006; MARTINS FILHO, 2008) alertaram para a necessidade urgente de lutar contra a escolarização precoce da infância no Brasil, que foi intensificada com o processo de integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino, no início do século XXI. Tornou-se necessário, para isso, assegurar o direito da criança de zero a seis anos à educação complementar a da própria família e dar voz a essa criança, a reconhecendo como produtora de cultura.

Em 2001, na Revista Brasileira de Educação, Eloísa A. C. Rocha apresentou, então, as bases para a construção de uma Pedagogia da Educação Infantil. Para a pesquisadora, a especificidade da prática educativa das instituições de educação infantil não era contemplada pelo conhecimento pedagógico existente, além disso, fundamentou essa constatação explicando que

> Não é novo falar de uma “didática pré-escolar”. O próprio aparecimento da pré-escola no Brasil se deu sob as bases da herança dos precursores europeus que inauguraram uma tradição na forma de pensar e apresentar proposições para a educação da criança nos “jardins de infância”, diferenciadas das proposições dos modelos escolares. O modelo minuciosamente proposto por Froebel orientou muitas das experiências pioneiras no Brasil [...]. Modelos como o de Montessori e Decroly também integram grande parte das práticas que proliferaram entre nós com o aparecimento das pré-escolas, nos âmbitos públicos e privados, mesmo já na década de sessenta. Esses modelos, porém, influenciados por uma Psicologia do Desenvolvimento, marcaram uma intervenção pautada na padronização. Neste sentido, não se diferenciaram da escola tradicional ao constituírem práticas de homogeneização. Apesar de suscitarem a busca de uma pedagogia para a criança pré-escolar, mantiveram as mesmas intenções disciplinadoras das práticas escolares, com vista ao enquadramento social, através de práticas e atividades que se propunham como mais adequadas à pouca idade das crianças (ROCHA, 2001, p. 27-28).

A partir dessa tradição, a nova disciplina, ainda em construção de acordo com Rocha (Ibid.), fundamentou-se na produção científica mais atual de múltiplas áreas do conhecimento científico, o que trouxe contextos e influências teóricas antes não colocadas, e que produziram mudanças no fazer e pensar a educação da criança de zero a seis anos.

Desse modo, a direção de investigação da Pedagogia da Educação Infantil veio definindo-se pelo "contexto das relações educacionais-pedagógicas[42] e não pela análise de cada um dos fatores determinantes da educação da criança, de forma isolada" (p. 29). Como exemplo dessa definição, a autora explicou que no contexto de creche, em que o desenvolvimento infantil é de interesse da Pedagogia, seria a partir do conhecimento psicológico que o pedagogo observaria e analisaria criticamente a criança para pensar sua intervenção pedagógica.

O objeto de estudo da Pedagogia da Educação infantil foi, então, definido por Rocha (2001) como a "educação da criança de zero a seis anos em instituições de educação e cuidado" (p. 31). Para delimitar mais explicitamente os contornos desse conceito, a pesquisadora buscou diferenciar a função social de creches e pré-escolas da escola tradicional e mostrou que

> Em particular na sociedade brasileira atual, estas funções apresentam, em termos de organização do sistema educacional e da legislação, contornos bem definidos. Enquanto a escola se coloca como o espaço privilegiado para o domínio dos conhecimentos básicos, as instituições de educação infantil se põem sobretudo com fins de complementaridade à educação da família. Portanto, enquanto a escola tem como sujeito o aluno, e como o objeto fundamental o ensino nas diferentes áreas, através da aula; a creche e a pré-escola têm como objeto as relações educativas travadas num espaço de convívio coletivo que tem como sujeito a criança de 0 a 6 anos de idade (ou até o momento em que entra na escola). A partir desta consideração, conseguimos estabelecer um marco diferenciador destas instituições educativas: escola, creche e pré-escola, a partir da função que lhes é atribuída no contexto social, sem estabelecer necessariamente com isto uma diferenciação hierárquica ou qualitativa (ROCHA, 2001, p. 31).

A partir dessa diferenciação, a dimensão dos conhecimentos produzidos nas instituições de educação infantil relacionou-se aos processos de constituição da criança manifestos em suas múltiplas linguagens (o afeto, a sexualidade, a socialização, o brincar, a expressão, a linguagem, o movimento, a nutrição, a fantasia, o imaginário, dentre outras),

[42] A expressão "educacionais – pedagógicas" tem sido utilizada "pela pesquisadora Maria Lúcia Machado para explicitar as diferentes dimensões desta relação no plano político, institucional e pedagógico propriamente dito (com caráter de intencionalidade definida, planejada e sistematizada da ação junto à criança)" (ROCHA, 2001, p. 33).

ocorridas na relação entre crianças e entre adultos e crianças, no contexto social de creches e pré-escolas.

Com isso, as intenções pedagógicas nas instituições de educação infantil incorporaram novos parâmetros àqueles relacionados exclusivamente ao desenvolvimento cognitivo da criança, como "o fortalecimento da relação com a família na gestão e no projeto pedagógico, bem como a ênfase nos âmbitos de formação relacionados à expressão e às artes" (ROCHA, 2001, p. 32), ou seja, na educação infantil as relações culturais, sociais e familiares teriam maior importância no ato pedagógico.

Em 2005, Ana Lúcia Goulart de Faria apresentou uma reflexão sobre as tentativas de articulação entre pesquisa, prática pedagógica e políticas educacionais que vinham construindo a Pedagogia da Educação Infantil no Brasil.

No campo da produção científica, a autora mostrou que uma nova geração de pesquisadores desafiou a pedagogia escolar como única estratégia para a prática educativa nas instituições de educação infantil e buscou a construção de uma pedagogia que contemplasse a especificidade da educação da criança pequena através da investigação de outras categorias analíticas como:

> [...] tempo, espaço, relações, gênero, classes sociais, arranjos familiares, transgressão, culturas infantis, brincar, documentação, identidades, planejamento por projeto, *performance*, diferente, outro, linguagens, movimento, gesto, criança, alteridade, turma, instalação, não-avaliação, observação, cuidado. Isso, em vez dos convencionais: deficiência, indisciplina, hiperativo, carente, família desestruturada, anamnese, rotina, assistência, aula, didática, classe, aluno, ensino, currículo, vir-a-ser, sala de aula, desenvolvimento (FARIA, 2005, p. 1018).

A partir dessas incursões do meio científico, novos instrumentos para a prática pedagógica foram elaborados para educar esse sujeito em construção, produtor de cultura, como: móveis específicos, brinquedos para as diferentes faixas etárias, "objetos próprios para quem ainda não anda, por exemplo, literatura infantil sem letras, música, teatro, dança, *performance*, instalações etc" (FARIA, 2005, p. 1020), que interferiram na prática pedagógica de creches e pré-escolas do país.

Quanto à política para o atendimento da infância, a pesquisadora defendeu a necessidade de integração entre diferentes secretarias e ministérios coordenados pelo Ministério e secretarias da Educação para produzir políticas que assegurassem o atendimento integral à infância no país não somente nas instituições escolares. O primeiro

passo para isso, segundo Faria (2005), seria interromper práticas que maquiam as estatísticas e ofuscam as políticas para a educação infantil no país como:

> a) transferir as crianças de 6 anos para o ensino fundamental - e, infelizmente, ainda por cima, não ter sequer a certeza de alcançar os 9 anos sob a responsabilidade do Estado, como prometido; b) as classes de alfabetização para as crianças de 6 anos pré-classificadas como incapazes; c) o Poder Judiciário determinando colocar a criança na creche, desrespeitando os critérios da fila de espera e considerando a instituição uma substituta materna e não um direito à educação - a determinação coloca-se assim como punição às mães, entendidas como impossibilitadas e desnaturadas (sic); e d) pena assistida para jovens infratores de trabalharem em creches, pois não são diplomados para exercer tal cargo (FARIA, 2005, p. 1029).

O debate sobre a influência das políticas públicas na prática social das instituições de educação infantil foi analisado mais profundamente nos trabalhos publicados por Rosemberg (2002), Rossetti-Ferreira, Ramon e Soares Silva (2002), Barreto (2003), Campos (2003), Haddad (2006) e Campos e Campos (2009).

No início do século XXI, a política de integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino municipal, de acordo com essas pesquisadoras, sofreu importantes influências internacionais, principalmente do FMI, Banco Mundial, Unesco, Unicef e Bird, que sob uma lógica economicista incentivaram a expansão do número de estabelecimentos de educação infantil, com baixo investimento financeiro do Estado e financiamento privado. Isso ocorreu devido à priorização do ensino fundamental nas políticas educacionais do país observadas até meados da primeira década deste século, o que também foi constatado pelos pesquisadores da gestão educacional.

Haddad (2006), a partir da análise do documento “Educação e cuidado na primeira infância: grandes desafios”, publicado pela Unesco, em 2002, propôs a construção de um novo paradigma para as políticas e práticas das instituições de educação infantil no Brasil. Nessa nova abordagem a educação da criança pequena se tornaria uma questão pública, no âmbito dos direitos humanos. Para isso, seria necessária a construção de um novo modelo de atendimento à infância; a pesquisadora sugeriu, então, as seguintes estratégias de mudança:

> • uma redefinição da relação entre público (Estado) e privado (família) nos assuntos relativos à infância;
> • o reconhecimento do direito da criança de ser cuidada e socializada em um contexto social mais amplo que o da família;
> • o reconhecimento do direito da família de dividir com a sociedade o cuidado e a educação da criança;

> • o reconhecimento do cuidado infantil como uma tarefa profissional, que, juntamente com a educação num sentido mais amplo, constitui uma nova maneira de promover o desenvolvimento global da criança (HADDAD, 2006, p. 532).

A partir dessas perspectivas, o novo padrão de gestão da educação infantil seria o da parceria entre as famílias e os profissionais de creches e pré-escolas, baseada no diálogo, respeito e partilha de conhecimentos e tradições culturais, além da participação ativa e sistemática de toda a comunidade educacional no processo de planejamento, implementação e avaliação das propostas pedagógicas desses estabelecimentos.

Essas modificações na política de atenção à infância tornariam possível a criação da rede de proteção social da criança, em que toda a comunidade e o Estado seriam responsáveis pelas decisões quanto à educação da criança pequena (HADDAD, 2006).

Para Barreto (2003) e Haddad (2006) não seria possível democratizar o atendimento em educação infantil, com qualidade, no país, sem um significativo aumento do financiamento público. Desse modo, as pesquisadoras apresentaram alternativas para a efetivação dessa proposta de atenção integral à infância e defenderam a contribuição dos Ministérios do Trabalho, da Saúde e da Ação Social conjugada e coordenada pelo Ministério da Educação para esse fim, reforçando, assim, a importância do financiamento público da educação infantil no país.

A necessidade de avaliar a efetividade das políticas públicas direcionadas à educação infantil para promover o seu aprimoramento foi demonstrada no artigo de Rossetti-Ferreira, Ramon e Soares Silva (2002), que apresentaram um modelo de análise de políticas e programas para a infância elaborado por Cochran e inspirado na teoria sistêmica de Bronfenbrenner (1977 apud ROSSETTI-FERREIRA; RAMON; SOARES SILVA, 2002).

A partir dessas proposições, o pensamento científico em educação infantil no país revelou que a organização das instituições de educação infantil encontra-se bastante distante do proclamado nos documentos legais.

Além disso, mostrou que o padrão de funcionamento do ensino fundamental é inadequado para creches e pré-escolas, apesar de ter sido imposto a essas instituições, principalmente, após a integração aos sistemas de ensino. Essas instituições, em virtude da especificidade da população atendida e de sua história de organização, exigem a construção de uma lógica de funcionamento e gestão própria que poderia ser pensada a partir das contribuições da Pedagogia da Educação Infantil. No entanto, os pesquisadores alertaram

para a grande lacuna existente entre as condições concretas de creches e pré-escolas públicas e a oferta de um atendimento com qualidade social, visto que esse nível da educação básica, além de precariamente organizado, ainda não foi democratizado no país.

Para essa difícil tarefa, os pesquisadores mostraram que o caminho a ser seguido passava pelo reconhecimento da criança como sujeito de direitos e produtor de cultura, pelo estabelecimento de uma relação de parceria com as famílias e comunidades dessas crianças e pelo aumento do financiamento público. Desse modo, a construção de parâmetros de qualidade para o atendimento nessas instituições instrumentalizaria a sociedade civil para exigir do Estado melhorias nas condições de funcionamento nesse nível.

A direção dessas mudanças deveria, de acordo com os pesquisadores, garantir condições mínimas de infraestrutura e saneamento, materiais pedagógicos adequados em número e à especificidade da faixa etária das crianças atendidas, garantia que o número de crianças por adultos propostos nos documentos legais fossem cumpridos, formação específica inicial e em serviço para professores, diretores e coordenadores pedagógicos e valorização dos profissionais da educação infantil por meio da garantia de condições dignas de trabalho, melhores salários e planos de carreira.

Por último, faz-se importante destacar que as condições concretas das creches comunitárias e conveniadas, que podiam receber investimento privado, foram as que se encontravam em situação mais precária de funcionamento no país, segundo as constatações dos pesquisadores da educação infantil, mostrando, com isso, que a parceria com o setor privado não garantiu qualidade no atendimento nesses casos.

### 4.2.2 Processos e métodos de gestão no pensamento científico em educação infantil

Os instrumentos para a concretização da gestão de creches e pré-escolas propostos pelos pesquisadores da educação infantil puderam ser divididos nas seguintes unidades de análise: formação dos funcionários docentes, práticas pedagógica e administrativa centradas na constituição da criança, organização da estrutura e dos recursos materiais e avaliação institucional.

A formação dos professores da educação infantil foi objeto de análise nos trabalhos de Mello (1999), Kishimoto (1999), Vieira (1999), Mantovani e Perani (1999), Machado (2000), Arce (2001a, 2001b), Kramer (2004), Kishimoto (2005), Oliveira, Soares Silva, Cardoso, Augusto (2006), Scheibe (2007) e Zapelini (2009). Os artigos científicos publicados no final da década de 1990 denunciaram as precárias condições de formação desses profissionais e mostraram como a legislação educacional havia sido omissa nesse aspecto (KISHIMOTO, 1999; VIEIRA, 1999).

Machado (2000), Kramer (2004), Kishimoto (2005) e Scheibe (2007) explicaram como os cursos de Pedagogia e projetos de formação em serviço brasileiros não deram conta da especificidade do trabalho pedagógico na educação infantil e, ainda, impuseram a lógica do ensino fundamental a esses profissionais.

Além disso, Arce (2001a; b) concluiu que as políticas educacionais públicas corroboraram para o processo de precarização do trabalho dos profissionais da educação infantil por meio da promoção de cursos de formação caracterizados pelo aligeiramento e pouco embasamento teórico. Desse modo, favoreceram a alienação desses profissionais e desvalorização deles perante os professores dos demais níveis da educação básica.

A proposta defendida pelos pesquisadores da educação infantil para a formação de seus profissionais docentes passou pela articulação entre formação inicial e continuada, de modo que o educador pudesse conhecer a especificidade do trabalho pedagógico tanto teoricamente quanto na prática. Kishimoto (2005) auxiliou nessa tarefa de reflexão, apresentando o perfil do professor de educação infantil defendido pelo campo científico no país:

> Em síntese, o professor-pesquisador que assume a advocacia dos direitos da criança, que tem uma visão de criança ativa, que procura o seu bem-estar, que parte da cultura infantil para definir as práticas pedagógicas, que substitui a cultura individual pela cooperativa, que considera o isomorfismo nas práticas de construção de conhecimentos do adulto e da criança, que tem a unidade infantil como ponto de partida para a formação e que se torna reflexivo [...] (KISHIMOTO, 2005, p. 189).

A unidade de educação infantil foi entendida, então, como o local privilegiado para a formação de seus educadores. Nela esperava-se que os profissionais pudessem refletir sobre suas práticas e as ressignificar, construindo, assim, uma nova identidade docente, que compreenderia o professor como produtor de cultura, assim como a criança (MELLO, 1999;

MANTOVANI; PERANI, 1999; KRAMER, 2004; OLIVEIRA; SOARES SILVA; CARDOSO; AUGUSTO, 2006; KRAMER, 2006; KRAMER; NUNES, 2007).

Para essa mudança na formação dos docentes da educação infantil, Zapelini (2009) mostrou que era imprescindível a presença de um profissional constantemente na instituição de educação infantil. Esse formador precisaria ter formação específica em educação infantil e comprovada experiência pedagógica nesse nível para organizar os processos de educação dos professores a partir da prática cotidiana, com isso, a pesquisadora defendeu a presença e o trabalho do coordenador pedagógico em creches e pré-escolas brasileiras.

Outra dimensão significativa para a gestão institucional de creches e pré-escolas analisada pelos pesquisadores da educação infantil foram as práticas pedagógicas e administrativas desenvolvidas em seu interior. Brandão e Selva (1999), Mello (1999), Cintra da Silva (1999), Maranhão (2000), Kishimoto (2001), Arce (2002), Cerisara (2002), Goulart (2006), Martins Filho (2008) e Abramowicz, Levcovitz e Rodrigues (2009) investigaram essa prática social e mostraram como seria importante que o educador tivesse uma formação sólida que o permitisse compreender a criança como um sujeito ativo em sua constituição.

O jogo, a brincadeira, o desenho, a fantasia, o movimento, a nutrição, o cuidado com a saúde, a leitura ou o contar história, o envolvimento com a ecologia, o uso de tecnologias da informação e comunicação e o trabalho por projetos foram as práticas pedagógicas mais defendidas por esses pesquisadores, que mostraram, além disso, a importância da organização dos espaços e tempos nas instituições de educação infantil de maneira a oportunizar que essas atividades ocorressem com maior frequência e qualidade educacional. Outro aspecto destacado foi a necessidade do maior envolvimento de famílias e comunidade nas atividades pedagógicas e administrativas (elaboração da proposta pedagógica, do regimento institucional e do controle social do financiamento).

Quanto à organização do trabalho nas unidades de educação infantil, Cardona (1999) apresentou uma análise das variáveis espaço e tempo em pré-escolas públicas de Portugal e concluiu que para promover a autonomia das crianças era necessário que a organização dessas variáveis fossem pensadas a partir das necessidades das crianças de cada idade. A pesquisadora explicou que

> [...] para existir uma participação ativa das crianças, é fundamental a existência de uma estruturação espaço-temporal bem definida e explícita, que lhes permita um

> funcionamento autônomo, dentro da sala de atividades. As atividades livres, para além do seu grande potencial educativo, podem ter um papel fundamental no estimular da participação das crianças, permitindo-lhes integrar-se gradualmente no trabalho da sala, conhecer os colegas, elaborar pequenos projetos em pequenos grupos que funcionam como mediadores, proporcionando o início da organização cooperativa do grupo. Mas, para isso, é necessário que o funcionamento deste tipo de atividades seja dinamizado, de uma forma verdadeiramente educativa (CARDONA, 1999, p. 77).

Na revista científica Educação e Pesquisa, em 2001, Kishimoto publicou os resultados de uma extensa investigação sobre o uso de brinquedos e materiais pedagógicos em pré-escolas na cidade de São Paulo. O estudo mostrou que a organização da rotina, a infraestrutura e a disposição dos mobiliários e materiais educativos no interior das instituições de educação infantil influenciavam adultos e crianças no modo como se sentiam, pensavam e se relacionavam, "[...] definindo formas de socialização e apropriação da cultura" (KISHIMOTO, 2001, p. 229).

Essa mesma investigação revelou que os recursos recebidos do município para a compra de materiais pedagógicos e brinquedos eram bastante restritos, desse modo, os profissionais das pré-escolas organizavam quermesses, festas e rifas para conseguir comprar esses materiais. Ao mesmo tempo, a pesquisadora destacou que esses educadores relataram que não tinham formação prévia para a seleção adequada e uso desses materiais na prática educativa diária com as crianças.

Quanto à disponibilidade desses materiais nas instituições de educação infantil Kishimoto (2001) elaborou o quadro a seguir, a partir das observações e filmagens realizadas durante a investigação:

**QUADRO 2 –** Disponibilidade de brinquedos e materiais pedagógicos nas pré-escolas do município de São Paulo no período entre 1996 e 1998

| Subcategorias | Disponível |
|---|---|
| 1. Brinquedos, materiais para agrupamentos com peças de junção (parafusos, etc). | 4,42% |
| 2. Jogos de regras com predomínio para aprendizagem de outros conhecimentos. | 10,45% |
| 3. Jogos de regras com predomínio em socialização, parceria em grupos. | 17,25% |
| 4. Marionetes, bonecos para ficção, dramatizações. | 20,42% |
| 5. Materiais para fantasias, dramatizações, danças. | 22,05% |
| 6. Brinquedos, materiais para atividades de construção, superposição ou justaposição. | 27,02% |
| 7. Materiais pedagógicos de Matemática, História, Geografia, Linguagem, Ciências. | 28,25% |
| 8. Brinquedos, materiais com sistema de encaixes. | 29,44% |
| 9. Brinquedos em miniatura reproduzindo o mundo. | 30,76% |
| 10. Brinquedos – atividade simbólica-dimensão infantil. | 35,74% |
| 11. Jogos de regras com predomínio para aprendizagem em língua materna. | 39,38% |
| 12. Jogos de regras com predomínio para aprendizagem de Matemática. | 45,04% |
| 13. Brinquedos, materiais para atividades de agrupamento, reconstituição de imagens. | 54,66% |
| 14. Material de manipulação, locomoção e equilíbrio para atividades motoras e de Educação Física. | 55,42% |
| 15. Materiais de Música para experiências sensoriais, estéticas. | 65,8% |
| 19. Materiais de comunicação via veículos visuais, sonoros, audiovisuais, informatizados. | 72,12% |
| 17. Material organizador de ambientes e instalações fixas para atividades motoras e de Educação Física. | 72,98% |
| 18. Materiais para manipulação: experiências sensoriais e de motricidade fina. | 73,82% |
| 19. Equipamentos para veiculação sonora, visual, audiovisual, informatizada. | 89,48% |
| 20. Materiais de Artes Visuais/Plásticas para experiências sensoriais, estéticas. | 91,48% |

Fonte: Kishimoto (2001, p. 234).

Além disso, a pesquisadora revelou que em todas as salas de atividades havia um quadro negro e que a porcentagem de utilização diária constatada foi em mais de 87% do tempo. Assim, Kishimoto (2001) concluiu que nessas instituições as crianças eram destituídas de autonomia, pois a principal função dessas unidades caracterizava-se pela transmissão de conteúdos específicos previamente elaborados.

Os materiais mais utilizados pelos educadores eram os chamados educativos, com significativa incidência de materiais gráficos. Nos ambientes externos eram mais usados os materiais de educação física (bola, corda, bambolês, túnel, cestos). “Brinquedos que estimulam o simbolismo e a socialização, como jogos de faz-de-conta, construção e socialização, aparecem com percentuais insignificantes, apontando o pouco valor da representação simbólica e do brincar” (KISHIMOTO, 2001, p. 229) nessas pré-escolas.

Nesse cenário, foi possível perceber como a organização da estrutura e dos recursos materiais nas instituições de educação infantil analisadas era importante para a construção de relações entre crianças e entre adultos e crianças na educação infantil.

A última unidade de análise relacionada aos processos de gestão dos estabelecimentos de educação infantil, encontrada nos materiais produzidos pelos pesquisadores desse nível da educação básica, configurou-se pela avaliação institucional. Rosemberg (2001), em artigo publicado na Revista Brasileira de Educação, apresentou o estudo de Spodek (1982), que mostrou como a prática social nas instituições de educação infantil apoiava-se em três fundamentos: a intuição, os valores e o conhecimento científico.

A intuição, conforme Rosemberg (2001, p. 19), subsidiou grande parte das decisões tomadas na educação infantil tanto no nível micro (relação educador e criança) quanto no macro (como por exemplo, na delimitação de metas de cobertura feitas pelo Estado). Isso ocorreu, de acordo com a pesquisadora, devido ao elevado número de pessoas que atuam nesse campo e não possuem formação profissional específica inicial ou em serviço.

Os valores individuais e sociais direcionaram as experiências consideradas válidas e adequadas no trabalho com as crianças. Foram os valores sociais que determinaram o que era bom ou ruim, o desejável e o indesejável, para a construção de parâmetros na educação, cuidado e socialização em creches e pré-escolas. Rosemberg (2001) complementou essa conceituação afirmando que

> Observa-se uma grande variação social e histórica quanto aos valores que devem reger a educação em qualquer etapa da vida. Esta variação é tanto mais intensa quanto menor a criança, pois, nas sociedades contemporâneas, a criança pequena é considerada um ser imensamente plástico (ROSEMBERG, 2001, p. 19).

O terceiro fundamento da prática social em creches e pré-escolas caracterizou-se pelo conhecimento científico produzido pelos pesquisadores desse campo ou por áreas correlatas à saúde, à psicologia, à sociologia, à antropologia, à história e, cada vez mais, à economia. Esse conhecimento oferece uma interpretação da realidade que pode ser provada e instrumentaliza os atores sociais para as discussões e embates sobre a direção das políticas relativas à infância. Rosemberg (2001) defendeu que “[...] o conhecimento científico quando assim conceituado constitui um instrumento auxiliar na formulação e avaliação de políticas sociais” (p. 20-1).

A avaliação, segundo a pesquisadora, é uma estratégia de pesquisa social que tem o objetivo não apenas de verificar se as metas propostas foram atingidas, mas também se "[...] os objetivos propostos respondem às necessidades dos participantes diretamente concernidos pela educação infantil: pais (especialmente as mães), profissionais e crianças" (ROSEMBERG, 2011, p. 23).

Não obrigatoriamente as demandas desses atores sociais são coincidentes. A necessidade das famílias em relação à instituição de educação infantil, por exemplo, pode estar mais relacionada à demanda de prover a guarda da criança enquanto trabalham ou de complementar a educação doméstica, nesse sentido, indicadores como horário de funcionamento, dias letivos e horário de atendimento aos pais são importantes de serem analisados. As crianças têm necessidade de acolhimento (educação e cuidado) independentemente das demandas parentais, dessa forma, indicadores quanto à cobertura do atendimento em educação infantil, número de crianças por adulto e qualidade de atenção às necessidades físicas e emocionais são importantes de serem aferidas. Já os profissionais da educação infantil têm necessidades de formação (prévia e continuada), de condições de trabalho, de salários dignos e *status* profissional.

A partir dessas variáveis apontadas por Rosemberg (2001) as avaliações de custo-benefício do atendimento em educação infantil tornam-se mais complicadas, assim, a autora concluiu seu texto mostrando o papel da pesquisa científica nessa tarefa:

> [...] se pretendo ampliar a cobertura respondendo a necessidades de proteção das crianças a um custo mínimo, poderei estar eliminando de meu programa as necessidades de acolhimento das crianças, de "guarda" dos pais/mães e laborais dos profissionais. Tal modelo permite que se explicitem opções para os atores sociais: por exemplo, quem arca com os custos (monetários ou não) e quem se beneficia com o provimento. Neste caso, a pesquisa estará, sim, desempenhando sua função pública: instrumentalizar os atores sociais para que negociem as prioridades (que são necessidades) com o máximo de conhecimento disponível (ROSEMBERG, 2001, p. 25).

Em meio a essas discussões quanto às estratégias de avaliação do atendimento das instituições de educação infantil no Brasil, em 2006 nos Cadernos de Pesquisa, Lima e Bhering publicaram um estudo de caso sobre um processo de avaliação institucional realizado nas creches de Santa Catarina, região sul do país, que utilizou o instrumento *Infant*

*and Toddlers Environment Rating Scale-Revised* – Iters-R[43] (Escala de Avaliação de Ambientes Coletivos para Crianças de 0-30 meses). Este instrumento caracterizou-se pela avaliação de sete categorias relacionadas à organização do trabalho em instituições de educação infantil que deveriam ser analisas pelos profissionais que nelas atuavam. O quadro a seguir apresenta as categorias e itens avaliados pela escala de Iters-R:

**QUADRO 3 –** Categorias e itens avaliados na escala de Iters-R

| Subescalas | Itens |
|---|---|
| 1. Espaço e mobiliário | 1. Espaço interno<br>2. Móveis para cuidados de rotina e brincadeiras<br>3. Provisões para relaxamento e conforto<br>4. Organização da sala<br>5. Exposição de materiais para crianças |
| 2. Rotinas de cuidado pessoal | 6. Chegada/Saída<br>7. Refeições/merendas<br>8. Sono<br>9. Troca de fraldas/Uso de banheiro<br>10. Práticas de saúde<br>11. Práticas de segurança |
| 3. Linguagem oral e compreensão | 12. Auxílio às crianças para compreenderem a linguagem<br>13. Auxílio às crianças para usarem a linguagem<br>14. Uso de livros |
| 4 . Atividades | 15. Motora fina<br>16. Atividade física<br>17. Arte<br>18. Música e movimento<br>19. Blocos<br>20. Dramatizações<br>21. Areia/Água<br>22. Natureza/Ciências<br>23. Uso de TV, vídeo e/ou computador<br>24. Promoção da aceitação de diversidade |
| 5. Interação | 29. Supervisão do brincar e do processo de aprendizagem<br>30. Interação criança-criança<br>31. Interação equipe-criança<br>32. Disciplina |
| 6. Estrutura do programa | 33. Programação<br>34. Atividade livre<br>35. Atividades em grupo<br>36. Medidas para crianças com necessidades especiais |
| 7. Pais e equipe | 37. Medidas para o envolvimento dos pais<br>38. Medidas para as necessidades pessoais da equipe<br>39. Medidas para atender as necessidades profissionais da equipe<br>40. Interação e cooperação entre a equipe<br>41. Estabilidade da equipe<br>42. Supervisão e avaliação da equipe<br>43. Oportunidades para desenvolvimento profissional |

Fonte: Lima; Bhering (2006, p. 581).

[43] A escala de Iters foi elaborada por Harms, Cryer, Clifford (2003), nos Estado Unidos, e foi testada e traduzida para o português em um estudo piloto realizado por Bhering e Campos de Carvalho (2006). Esse instrumento de avaliação foi utilizado, anteriormente, em contextos internacionais de educação infantil (Portugal e Itália) por Aguiar, Bairrão, Barros (2002) e Ferrari (2003) e se mostrou adequado à análise da qualidade do atendimento em instituições educação infantil de acordo com esses pesquisadores (LIMA; BHERING, 2006).

A partir deste estudo, Lima e Bhering (2006) defenderam que a avaliação institucional dos estabelecimentos de educação infantil, mesmo que promovida por instrumentos previamente estipulados, era um processo que precisava considerar a dinâmica das relações das instituições. Resultados estatísticos representam apenas o retrato de determinadas situações pontuais, assim, se o objetivo é fomentar o crescimento e desenvolvimento de todos os envolvidos continuamente, a avaliação deveria ser encarada como um diagnóstico para subsidiar intervenções que facilitassem o processo de mudança institucional rumo à melhoria do atendimento oferecido.

Melhorar significou, de acordo com Lima e Bhering (Ibid.), buscar mais qualidade no atendimento. Assim, a qualidade em educação infantil foi definida a partir de uma "[...] natureza transacional, participativa, autorreflexiva, contextual e plural, transformadora [...]", visto que, a mudança institucional era entendida como um processo que visou "não a um valor absoluto, pois cada contexto tem sua história e razões para desenvolver seu trabalho de uma maneira única" (BONDIOLI, 2004 apud LIMA; BHERING, 2006, p. 18).

Com tudo isso, foi possível constatar que os pesquisadores da educação infantil defendem uma formação inicial e continuada para os educadores baseada na reflexão sobre a prática educativa de creches e pré-escolas. Mostraram, também, a importância da organização da estrutura e dos recursos materiais dessas instituições para o desenvolvimento da autonomia infantil e do sentimento de cooperação em seu interior. Por último, defenderam a necessidade da avaliação institucional realizada com a participação de crianças, pais e profissionais da educação para o aperfeiçoamento da qualidade do atendimento nessas instituições.

### 4.2.3 Os atores sociais da educação infantil na perspectiva de seus pesquisadores

A investigação sobre o perfil das crianças, famílias e professores da educação infantil esteve mais próxima de pesquisas relacionadas aos padrões de vida e ao gênero dessa população.

Em 2001, Kappel, Carvalho e Kramer publicaram uma extensa revisão bibliográfica dos conceitos de educação infantil que focalizou os dados sobre a criança na Pesquisa sobre Padrões de Vida efetivada pelo IBGE, entre 1996 e 1997. As pesquisadoras mostraram que 82,2% de creches e pré-escolas estavam localizadas nas cidades, sendo bastante restrito o número de instituições de educação infantil nas zonas rurais do país.

No que diz respeito às famílias das crianças, as pesquisadoras comprovaram que:

> [...] em 82,0% dos casos o pai mora no domicílio; em 96,6% dos casos, a mãe mora no domicílio. A partir do que os dados sugerem, são crianças que têm, portanto, família estruturada em torno de um chefe de família. Dos pais dessas crianças, 35,9% concluíram os quatro primeiros anos de escolaridade, sendo que 17,4% não têm escolaridade e 12,1% têm curso superior completo. Das mães, 36,3% concluíram os quatro primeiros anos, 14,5% não têm escolaridade e 10,3% têm curso superior completo. Pouco mais da metade (56,8%) das mães das crianças de 0 a 6 anos que frequentam estabelecimentos de educação trabalham (KAPPEL; CARVALHO; KRAMER, 2001, p. 40).

A pesquisa revelou que a principal razão apontada pelos pais para não matricular seus filhos em creches e pré-escola era a inexistência dessas instituições perto de suas residências. Desse modo, as pesquisadoras buscaram saber com quem ficavam, então, essas crianças enquanto os pais trabalhavam e descobriram que 81,3% ficavam com a mãe, 6,6% com os avós, 4,2% com os irmãos, 3,9% com outros parentes, 1,6% com a empregada doméstica, 0,8% com o pai e 0,1% das crianças com até 6 anos ficavam sozinhas em casa enquanto os pais trabalhavam, em 1996 isso significava 10 mil crianças aproximadamente. O estudo mostrou, ainda, que 12 mil crianças do nordeste e sudeste do país também ficavam sozinhas em casa no contraturno em que não eram atendidas pelas instituições de educação infantil, o que demonstrou a real demanda das famílias brasileiras por instituições de educação infantil com atendimento em período integral, principalmente as mais pobres (KAPPEL; CARVALHO; KRAMER, 2001).

Outro aspecto percebido foi que entre as crianças matriculadas, com idades de 4 a 6 anos, havia 15,5% a mais da cor branca do que de crianças pretas e pardas, demonstrando que havia um fator de discriminação aí presente, de acordo com as pesquisadoras já que, na população brasileira, a proporção de pretos e pardos é um pouco superior do que a de brancos.

Além disso, duas condições foram determinantes para o aumento de matrículas das crianças em creches e pré-escolas: os elevados níveis de renda per capta da família e a maior

escolarização dos pais, ou seja, quanto mais ricos e escolarizados os membros da família maior era a probabilidade das crianças menores de seis anos estarem frequentando uma instituição de educação infantil. Kappel, Carvalho e Kramer (2001) lançaram uma reflexão sobre essas condições e lembraram:

> Vale refletir aqui sobre o seguinte aspecto: mais do que determinar ou predizer o grau de escolaridade futuro, a frequência à creche ou pré-escola e a escolaridade mais alta é que resultam de um conjunto de fatores de ordem socioeconômica, cultural e familiar. Assim, é o contexto em que estão inseridas as crianças e seus condicionantes que favorecem começar antes e estudar até mais tarde, ou seja, ter acesso à educação infantil e a níveis de escolaridade mais elevados (KAPPEL; CARVALHO; KRAMER, p. 44-5).

Também foi investigado o que as crianças faziam no período em que não estavam nas instituições de educação infantil e constatou-se que 95% delas brincavam, 79,5% viam televisão, 48,9% estudavam, 4,2% faziam esportes e 2,3% frequentavam outros cursos, o que foi avaliado como positivo para o desenvolvimento da criança e a constituição de sua subjetividade, de acordo com as pesquisadoras. Infelizmente a pesquisa não avaliou o que faziam as crianças que não estavam matriculadas na educação infantil, mas alertou que 0,5% das crianças com cinco e seis anos relataram que trabalhavam, principalmente em atividades agropecuárias, e sem remuneração para isso; esse dado poderia indicar que as crianças que não estavam matriculadas na educação infantil seriam vítimas da exploração do trabalho infantil, de acordo com as investigadoras (KAPPEL; CARVALHO; KRAMER, 2001).

Kappel, Carvalho e Kramer (2001) concluíram, com essa análise, que seriam necessárias mais pesquisas para conhecer o que pensam e como vivem as crianças e famílias usuárias da educação infantil no Brasil e chamaram a atenção para o vazio de conhecimento em relação às crianças que nem chegam a frequentar creches e pré-escolas. Para construir um atendimento com qualidade social na educação infantil é imprescindível que se conheça mais sobre esses atores sociais.

Em 2003, a revista científica Pro-Posições publicou um dossiê de pesquisas sobre gênero (Pro-Posições, v.14, n. 3(42) – set/dez 2003). Maria José Figueiredo Ávila Wada, Daniela Finco e Elizabete Franco Cruz publicaram artigos com resultados de investigações de gênero relacionadas às professoras, monitoras e crianças da educação infantil.

Wada (2003) pesquisou a concepção educativa e a relação entre professoras e monitoras de uma creche pública de Campinas, interior de São Paulo, e observou que havia diferenças significativas entre essas profissionais. As professoras tinham formação no curso

de magistério, em nível médio, ou na graduação em Pedagogia, ao passo que para as monitoras a formação exigida era em ensino fundamental. A jornada de trabalho diário das professoras era de 4 horas, já a das monitoras eram de 7 horas e 12 minutos. Quanto à questão salarial, as monitoras recebiam menos do que as professoras e não tinham plano de carreira como as docentes.

Essas condições, de acordo com Wada (2003), influenciavam o *status* com que essas profissionais eram percebidas na creche. As professoras eram mais respeitadas e reconhecidas por tratarem das questões relacionadas ao pedagógico, ao ensino e aprendizagem. Já as monitoras eram menos prestigiadas perante o grupo de profissionais da unidade e eram reconhecidas por lidarem com as questões relacionadas aos cuidados físico, higiênicos e alimentares. Essa situação demonstrava a cisão entre as práticas de educação e cuidado existente nessa instituição de educação infantil.

Um dado interessante apresentado por Wada (2001), fundamentada nos estudos de Saparolli (1997), foi que apesar da existência de homens trabalhando como educadores nessa instituição, o que é bastante raro no Brasil, a concepção quanto à forma de educar a criança era semelhante a das mulheres. A pesquisadora concluiu seu estudo, então, explicando que existe uma relação entre a condição feminina e a capacidade de educar e entender a infância que ainda foi pouco investigada pela Pedagogia.

Cruz (2003) investigou as concepções sobre sexualidade infantil em supervisores, diretores, funcionários não docentes, professores e pais de instituições de educação infantil e percebeu que esse tema constituía-se em um problema, pois eles percebiam as manifestações da sexualidade nas crianças e não sabiam como lidar com isso. As estratégias de enfrentamento da sexualidade infantil citadas foram "[...] negação, repressão, preconceitos, violação da intimidade e programas ou cursos para a formação dos adultos, principalmente de educadoras" (CRUZ, 2003, p. 115), mas, quase sempre, a perspectiva assumida nessas estratégias era uma concepção "adultocêntrica" da sexualidade infantil. Assim, a pesquisadora demonstrou a importância de se incluir na formação dos profissionais da educação infantil a educação sexual.

Finco (2003) também percebeu essa visão "adultocêntica" da sexualidade infantil ao investigar as relações de gênero nas brincadeiras entre meninos e meninas de uma instituição de educação infantil pública. A pesquisadora mostrou que a criança pequena não reconhecia que havia brinquedos "certos" para meninos e meninas e que ambos se

revezavam nas brincadeiras sem demonstrar menosprezo por atividades que imitavam o papel da mulher ou do homem na sociedade. Finco (2003) defendeu que a função do professor era importante para se construir uma relação não hierárquica e de respeito entre os gêneros e, com isso, explicou que a instituição de educação infantil contribuía para a construção da identidade de gênero. Assim como Wada (2003) e Cruz (2003), Finco (2003) mostrou a necessidade de incluir o estudo de gênero na formação dos educadores de creches e pré-escolas.

A formação inicial e em serviço dos funcionários não docentes (secretaria, cozinha, limpeza e manutenção) das instituições públicas de educação infantil foi observada no trabalho de Kramer e Nunes (2007) como sendo bastante restrita e não se caracterizou como preocupação para a maior parte dos gestores (em nível municipal e estadual em 54 municípios do Rio de Janeiro). Nessa pesquisa, as autoras caracterizaram os profissionais que atuam em creche e pré-escola da seguinte maneira:

> [...] O percurso trilhado permitiu conhecer uma situação em que a precariedade, a falta de condições materiais e humanas, o despreparo e o improviso convivem com a dedicação, o idealismo e o compromisso profissional. A ausência de políticas e de recursos financeiros foi constatada lado a lado com a busca de alternativas locais propostas por profissionais que têm se dedicado à educação infantil e à gestão durante várias décadas (KRAMER; NUNES, 2007, p. 451).

Nessa linha de raciocínio, foi possível concluir que pouco se conhece sobre os atores sociais que fazem, no chão das creches e pré-escolas, a educação infantil no país. O que os pesquisadores revelaram foram indícios de que esse contexto, apesar de precário, conta com sujeitos que lutam para melhorar a realidade dessas instituições. Conforme Campos, Füllgraf e Wiggers (2006) já mostraram, a realidade das instituições de educação infantil públicas encontra-se distante dos avanços conquistados no campo legal e científico.

# CAPÍTULO 5
# GESTÃO DEMOCRÁTICA EM CRECHES E PRÉ-ESCOLAS NO BRASIL:
## um conhecimento inconcluso

Se perguntarmos a uma criança pequena o que ela acha que quer dizer a palavra "gestão", provavelmente ela nos dirá que gestão quer dizer "gesto grande". E provavelmente os adultos que escutarem isso vão rir dela. Mas pensando bem, a gestão tem a ver exatamente com isso: com os gestos grandes que somos capazes de fazer.

Sonia Kramer e Maria Fernanda Nunes (2007)

Nesta seção do trabalho, apresento uma síntese do pensamento em gestão das instituições de educação infantil, encontrado nos documentos oficiais publicados pelo Ministério da Educação e em artigos científicos reconhecidamente relevantes à área educacional no país, caracterizando, destarte, as lógicas administrativas presentes nesse contexto, na primeira década do século XXI. Além disso, utilizo os referenciais da teoria histórico-crítica e da sociologia das organizações escolares para demonstrar os posicionamentos assumidos por esta investigação diante dos resultados encontrados.

A organização, desta parte, configurou-se a partir das categorias analíticas "materialidade da prática social em gestão de instituições educativas", "procedimentos e métodos em gestão" e "atores sociais envolvidos na gestão", que auxiliaram no alinhamento da rede de significados que emergiu dos materiais analisados.

Assim, evidencio como a gestão democrática ainda se configura como uma teoria inconclusa para a prática social em creches e pré-escolas brasileiras e sinalizo aspectos da gestão institucional que necessitam de maior investigação para contribuir com o processo de elaboração desse pensamento.

## 5.1 A materialidade da prática social em gestão institucional na educação infantil

Neste tópico são apresentados os princípios filosóficos, pedagógicos, políticos e administrativos presentes na legislação e na pesquisa educacional brasileira, que orientam o contexto de organização do atendimento em creches e pré-escolas.

A instituição de educação infantil manifesta em seu contexto de organização as marcas de uma história social e cultural calcada no assistencialismo e na preparação da infância para a escolarização posterior. Com a integração dessa instituição aos sistemas de ensino, a precariedade das condições materiais (infraestrutura e recursos materiais) e de formação dos seus educadores, tornou-a mais permeável ao padrão de gestão gerencial proposto pelo Estado, após a reforma da administração pública, na década de 1990 (MACHADO, 2005).

Nesse sentido, a função social dos estabelecimentos de educação infantil, de acordo com o pensamento legal, configurou-se em oferecer atendimento educacional às crianças com até seis anos de idade, com a finalidade de promover o seu desenvolvimento integral, preparo para o exercício da cidadania e inserção na vida social, de maneira complementar a ação da família e comunidade (LDBEN, 1996, artigos 2º, 22 e 29).

Para o pensamento científico, o objetivo principal do trabalho em creches e pré-escolas se caracterizou por propiciar relações educativas, em um espaço de convivência coletiva, cujas dimensões dos conhecimentos produzidos relacionam-se ao processo de constituição da criança. Portanto, o trabalho da instituição de educação infantil passou pela compreensão da criança como produtora de cultura, manifesta em suas múltiplas linguagens, cuja prática pedagógica contribuiria para a emancipação social das crianças, de suas famílias e comunidade educacional (ROCHA, 2001; FARIA, 2005).

Com isso, observou-se que a compreensão dos pesquisadores ampliou os princípios legais, ao inserir a função emancipatória para a comunidade educativa nas instituições de educação infantil. A partir desse ponto de vista, a gestão desses estabelecimentos teria o objetivo de criar as condições necessárias para que as relações educativas se dessem em um ambiente democrático e de cooperação, que envolvesse educadores (professores, coordenador pedagógico, diretor e funcionários não docentes), crianças, famílias e comunidade (ROSEMBERG, 2002; ROSSETTI-FERREIRA, RAMON; SOARES SILVA, 2002; BARRETO, 2003; CAMPOS, 2003; HADDAD, 2006; CAMPOS; CAMPOS, 2009).

Para a abordagem histórico-crítica, a função social das instituições educativas é compreendida como a de mediação entre os elementos culturais produzidos historicamente pela humanidade e os atores sociais nela inseridos, de modo a possibilitar a formação de cidadãos ativos no processo de "desenvolvimento e transformação das relações sociais" (SAVIANI, 2008, p. 143).

Nesse contexto, a partir do pensamento científico em educação foi possível concluir que as creches e pré-escolas brasileiras não se configuram como um espaço de emancipação social para as crianças e suas famílias até o século XXI devido, principalmente, às condições concretas de funcionamento dessas instituições e à lógica gerencial de gestão imposta pelo Estado.

Quanto à organização das atividades em creches e pré-escolas, na concepção histórico-crítica, esta se caracteriza em atividades-fins, relativas aos objetivos dessas

instituições, e em atividades-meio, relativas aos procedimentos de gestão. Essas últimas devem possibilitar a concretização das primeiras e, por isso, não podem prejudicar o encaminhamento das práticas pedagógicas (SAVIANI, 1995).

Isso significa, na prática, que as atividades administrativas da creche e da pré-escola (planejamento, organização do ambiente e materiais, formação dos educadores, atendimento aos pais e comunidade e avaliação formativa) deveriam objetivar a concretização de uma educação que valorizasse a centralidade da criança em seu processo de constituição. Portanto, faz-se necessário que os educadores tenham um período específico para a realização dessas atividades, que não podem ser elaboradas concomitantemente com as atividades construídas com as crianças, como ocorre em grande parte das creches do país atualmente.

Os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (1998) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (1999; 2009) apresentaram a perspectiva oficial da prática pedagógica em educação infantil. Destaca-se que esses documentos apresentam perspectivas diferentes, sendo a das Diretrizes Nacionais a mais aceita pelos pesquisadores desse campo. Nesse documento foram valorizadas atividades de cuidado e educação que deveriam respeitar os princípios de autonomia, responsabilidade, solidariedade, respeito ao bem comum, ao meio ambiente e às diferentes culturas, identidades e singularidades (princípios éticos), reverenciar os direitos da cidadania, do exercício da criticidade e da ordem democrática (princípios políticos) e respeitar a sensibilidade, a criatividade, a ludicidade e a liberdade de expressão (princípios estéticos) (BRASIL, 2009d, art. 6º); princípios muito próximos ao defendidos pelo pensamento em gestão democrática.

Para os pensadores da educação infantil, na perspectiva da Pedagogia de Educação Infantil, a prática pedagógica deveria superar os conteúdos exclusivamente direcionados ao desenvolvimento cognitivo, como ocorre em grande parte das orientações dos RCNEI (1998), mostrando que apesar dos princípios anunciados nos documentos oficiais se aproximarem de uma prática mais democrática, as orientações práticas distanciam-se desses objetivos. Nesse sentido, os pesquisadores da educação infantil defenderam que o mais adequado para a lógica democrática seria o fortalecimento das relações com as famílias das crianças e a ênfase nos eixos de formação mais relacionados à arte e à expressão, com o intuito de

proporcionar uma educação integral a essa criança, valorizando sua cultura e linguagens (ROCHA, 2001; CERISARA, 2002).

Mello (1999), fundamentada na abordagem histórico-cultural, defendeu, também, que a prática pedagógica em creches e pré-escolas deveria propiciar experiências sociais que desafiassem as crianças, de maneira a fazê-las avançar no conhecimento sobre o mundo. Aos educadores recaiu, então, a responsabilidade de propiciar às crianças experiências interessantes e prazerosas, levando em conta o conhecimento prévio delas e o seu potencial de crescimento (zona de desenvolvimento proximal).

Para uma prática pedagógica emancipatória o educador torna-se o mediador entre a criança e o conhecimento já construído socialmente, de modo a conduzi-la à compreensão das relações existes, para que, então, possa transformá-las.

Constatou-se, com isso, que o pensamento em educação infantil valoriza a prática pedagógica centrada na constituição da criança, considerando inadequadas práticas de escolarização precoce. Desse modo, a formação específica dos educadores (considerando que eles também são produtores de cultura) e a maior parceria com as famílias usuárias foram elementos significativos para a construção de uma prática educacional mais próxima da democrática (KISHIMOTO, 1999; 2005; KRAMER, 2004).

Nessa perspectiva, Canário (1996) defendeu que toda instituição educativa tem um processo coletivo de aprendizagem caracterizado pela

> [...] valorização do estabelecimento de ensino como "meio de vida social" relativiza a importância do "modo escolar" e evidência a existência de efeitos importantes, que não decorrem de uma intencionalidade educativa, associados ao funcionamento global da organização (PLAISANCE; VERGNAUD, 1993, p. 111). [...] Esta visão do estabelecimento de ensino como um contexto "globalmente formativo" para o conjunto dos seus "habitantes" abre, ainda, a possibilidade de, através de estudos empíricos, superar teoricamente a dissociação, tendencial, entre a educação das crianças e a educação dos adultos. Os processos de formação de adultos (professores) e crianças (alunos) aparecem referidos, no caso do estabelecimento de ensino, a um mesmo espaço organizacional, a um mesmo tempo (aprendizagens por interação recíproca), aos mesmos princípios (a andragogia integra a pedagogia) (CANÁRIO, 1996, p. 143).

O espaço de creches e pré-escolas, nessa perspectiva, seria composto por práticas pedagógicas e administrativas que conduziriam à aprendizagem e produção cultural de todos os atores sociais.

Quanto ao padrão de gestão proposto às instituições educacionais brasileiras nos documentos legais, este se caracterizou pelo aumento da autonomia institucional,

diminuição dos níveis hierárquicos, estímulo à responsabilização e ao controle social nos processos de gestão pedagógica, administrativa e financeira, por meio dos conselhos escolares, associação de pais e professores e parcerias público-privadas (BRASIL, 1996; 2001; 2007), o que caracterizou a lógica gerencial presente nesses documentos.

Além disso, na legislação específica em educação infantil, foram destacados, ainda, a observação da centralidade do desenvolvimento integral da criança no processo de construção coletiva da proposta pedagógica institucional, a criação de canais de comunicação mais efetivos com as famílias e comunidade, a organização da infraestrutura e dos recursos materiais, de modo a atender a proposta pedagógica institucional e a avaliação das atividades educacionais e administrativas, com o objetivo de melhorar continuamente o atendimento em creches e pré-escolas (BRASIL, 1998; 2006a; 2006b; 2009d). Observou-se, destarte, que o país produziu um normativo que considerou a especificidade do atendimento em educação infantil.

Acrescenta-se que o padrão de gestão expresso na legislação educacional desenvolveu-se a partir da abordagem sistêmica, que se configurou através da definição do papel dos órgãos estatais relacionados à promoção da regulação (estabelecimento dos objetivos), coordenação e avaliação dos resultados propostos nas políticas educacionais. Às instituições educativas restou a autonomia relativa de se organizarem internamente para atingirem às metas de atendimento e qualidade propostas pelo Ministério e Secretarias Municipais de Educação.

Os pesquisadores da gestão da educação argumentaram que o padrão de administração gerencial para a educação foi assumido pelo Brasil em acordos internacionais (Declaração Mundial de Educação para Todos, 1990; Declaração do Milênio, 2000 e Marco de Ação de Dacar, 2000). Portanto, tal padrão desconsiderou o contexto concreto de organização das instituições educativas brasileiras que, desde a década de 1980, vinham construindo uma lógica de gestão mais próxima da democrática e, ainda, restringiu direitos sociais conquistados na Constituição de 1988, promovendo a desresponsabilização do Estado com a educação pública de qualidade no país (KRAWCZYK, 1999; ROSAR, 1999; ZIBAS, 1999; PARO, 2002; Bueno, 2004; HORTALE; MORA, 2004; ANDRADE OLIVEIRA, 2005; ANTUNES, 2005; KRAWCZYK; VIERA, 2006; MARTINS, 2007; CURY, 2009).

As principais consequências da imposição do padrão gerencial de gestão às instituições educativas públicas, de acordo com os pesquisadores da educação, foram: a

despolitização dos profissionais da educação, o incentivo à pedagogia por projetos, à cultura de eficiência e demonstração de resultados individuais, a meritocracia, a precarização do trabalho dos educadores (salas superlotadas, falta de recursos materiais, aumento de atividades burocráticas sem pagamento para isso), a responsabilização unilateral dos professores pela qualidade da educação, as parcerias público-privadas, a responsabilização social pela educação, a transformação da educação em mercadoria e a utilização do discurso científico e dos movimentos sociais em defesa da educação pública pelo Estado para justificar políticas educacionais anteriormente assumidas em acordos internacionais (PORTELA OLIVEIRA, 1999; SOUZA; CARDOSO, 2001; AGUIAR, 2002; KRAWCZYK, 2005; ARELARO,2005; DOURADO, 2007; MARTINS, 2007; KRAWCZYK, 2008; ZIBAS, 2008; PERONI; CESTARI DE OLIVEIRA; FERNANDES, 2009; ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009).

Observou-se, com isso, a oposição da comunidade científica em relação à gestão gerencial pois, como Paro (2002) mostrou, essa lógica não conduziria à prática educacional emancipatória, mas sim à dominação da população mais carente pela camada hegemônica da sociedade.

Destaca-se, também, que nas pesquisas em gestão da educação as discussões enfatizaram mais as políticas educacionais (nível macro) do que as relações no interior das instituições escolares (nível meso). De outro modo, os pesquisadores da educação infantil ofereceram maior contribuição ao pensamento em gestão institucional, pois publicaram mais resultados de pesquisas realizadas no interior de creches e pré-escolas (estudos etnográficos principalmente), possibilitando demonstrar a especificidade do trabalho pedagógico desse nível da educação básica.

A gestão democrática, defendida tanto pelos pesquisadores da gestão educacional como pelos da educação infantil, caracterizou-se por uma lógica que valorizou o financiamento público da educação, a participação de toda comunidade escolar nos processos de gestão (nos níveis nacional, estadual, municipal e local), o controle social do financiamento da educação (transparência), a democratização da matrícula em todos os níveis da educação pública (principalmente em creches), a garantia de permanência e progressão dos estudantes nos sistemas de ensino, a criação de parâmetros mínimos de qualidade no atendimento educacional (infraestrutura, recursos materiais e formação dos professores) que deveriam ser garantidos pelo Estado e o fortalecimento institucional, através do aumento da autonomia da unidade educativa.

A presença das lógicas gerencial e democrática na prática social dos estabelecimentos educativos do Brasil caracterizou um padrão de gestão escolar, percebido pelos pesquisadores da gestão educacional como híbrido, visto que as exigências de funcionamento impostas pelo Estado, através das formas de financiamento, coexistem com as práticas mais democráticas dos educadores como o apoio mútuo, a colaboração em atividades coletivas, a participação das famílias usuárias e comunidades nas atividades administrativas e pedagógicas da instituição (conselhos escolares), dentre outros. Mendonça (2001) alertou, no entanto, que ainda é significativa a existência de práticas patrimonialistas no interior das instituições educacionais públicas do país, apesar dos sistemas de ensino declararem em suas documentações oficiais praticarem a gestão democrática.

De acordo com a abordagem da sociologia das organizações escolares, as reformas educacionais da década de 1990 produziram o fenômeno da "autonomia decretada" nas instituições educacionais, o que parece explicar o que ocorreu com a gestão das unidades educativas brasileiras.

Barroso (1996, p. 170), a partir do contexto educacional português, defendeu a necessidade de desconstruir a "autonomia decretada", para isso, mostrou que era preciso tornar claro nas instituições educativas como a autonomia é proposta na legislação educacional e confrontá-la com as estruturas concretas desses estabelecimentos para verificar as contradições de sua aplicação prática. Depois disso, tornava-se possível reconstruir a autonomia institucional através de um processo de reconhecimento das formas de autonomia emergentes em seu funcionamento. Nesse sentido, o pesquisador revelou que a gestão escolar tem dimensões políticas, administrativas e pedagógicas que precisam ser compreendidas pelos atores sociais dessas instituições para a elaboração de um projeto pedagógico institucional que fortaleça a autonomia construída desses estabelecimentos educativos. Barroso (Ibid.) definiu:

> Esta autonomia construída corresponde ao jogo de dependências e de interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente e que permitem estruturar a sua ação organizada em função de objetivos colectivos próprios. [...] Nesse sentido, a "autonomia da escola" resulta, sempre, da confluência de várias lógicas e interesses (políticos, gestionários, profissionais e pedagógicos) que é preciso saber articular, através de uma abordagem que podemos designar de "caleidoscópica". [...] A autonomia, neste caso, é o resultado do equilíbrio de forças, numa determinada escola, entre diferentes detentores de influência (externa e interna), dos quais se destacam: o governo e os seus representantes, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local (BARROSO, 1996, p. 185 – 6).

Nessa mesma perspectiva, KRAWCZYK (1999, p. 147) defendeu que os estabelecimentos de educação pública brasileiros não são autossuficientes para promover uma educação democrática, nesse sentido, cabe à gestão escolar construir uma ponte entre as concepções políticas, pedagógicas e administrativas para mobilizar os atores sociais que fazem a educação para participarem dos conselhos escolares, conselho municipal de educação, fóruns nacional de educação, discutirem suas necessidades e exigirem o envolvimento da sociedade civil e do Estado com uma educação pública com qualidade social.

## 5.2 Processos e métodos em gestão das instituições de educação infantil

Neste tópico são apresentados os conteúdos instrumentais que se caracterizam pela ação da mediação e objetivam concretizar a função social de instituições de educação infantil, de acordo com os documentos legais e pensadores da educação no Brasil.

Nos documentos publicados pelo Ministério da Educação sobre gestão da educação, analisados nesta pesquisa, os instrumentos apontados para a gestão escolar foram:

1) A valorização do professor através da formação em serviço, melhoria das condições de trabalho, criação de planos de carreira e salários condizentes com as atribuições e nível de formação;
2) O investimento no uso das tecnologias da informação e comunicação para aperfeiçoar a prática pedagógica com as crianças e, também, aprimorar a comunicação com a comunidade escolar, com a secretaria municipal de educação e o MEC;
3) Compreensão do cidadão como um cliente, que paga seus impostos e tem direito de receber serviços (educação) de qualidade;
4) A possibilidade de participação das famílias usuárias e da comunidade nos conselhos escolares (responsabilização social);
5) Incentivo às parcerias público-privadas para melhorar a qualidade da educação oferecida e aumentar a cobertura de matrículas;
6) Valorização da diversidade e da inclusão na instituição escolar;

7) Utilização de pesquisas diagnósticas e dados estatísticos para planejar as ações da instituição;
8) Responsabilização legal do diretor institucional pela qualidade do atendimento oferecido no estabelecimento educacional;
9) Promoção da avaliação institucional utilizando, para isso, os indicadores de qualidade propostos pelos órgãos estatais.

Nos documentos oficiais específicos para a educação infantil analisados, além desses procedimentos, foram propostos também:

1) A construção de um clima institucional acolhedor e estimulante em que toda a comunidade escolar possa aprender a aprender;
2) Os funcionários não docentes também contribuem para a educação das crianças pequenas;
3) A organização do tempo e espaço institucional conforme as necessidades e especificidades das crianças em cada faixa etária;
4) A promoção do planejamento de estratégias para a comunicação entre a comunidade interna e externa das creches e pré-escolas;
5) O estímulo à construção coletiva da proposta pedagógica institucional, levando em conta a centralidade da criança nas atividades educativas;
6) Os procedimentos de organização do cotidiano de creches e pré-escolas como: número de crianças por adulto, formas de agrupamento das crianças, planejamento do calendário escolar, flexibilização dos horários de saída e entrada das crianças, estratégias de acolhimento da criança no período de adaptação, preparação para a passagem para o ensino fundamental, dentre outros, foram apresentados no documento “Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil” (2006);
7) O estabelecimento de maior aproximação entre as instituições de educação infantil, pois isso pode contribuir para o fortalecimento da autonomia institucional;
8) A realização da avaliação institucional, com a participação de toda a comunidade educacional, com o objetivo de promover a melhoria contínua do atendimento nos estabelecimentos de educação infantil. Para essa tarefa o MEC elaborou o

documento “Indicadores de Qualidade na Educação Infantil” (2009) para orientar a prática de avaliação institucional.

A partir desses procedimentos de gestão escolar observou-se que tanto nos documentos sobre gestão da educação como nos relativos à educação infantil há coerência na lógica administrativa (gerencial). No entanto, observou-se que nos documentos relativos à educação infantil há maior aproximação em relação ao contexto de organização da instituição (nível meso). Com isso, constatou-se que a legislação educacional reconhece a especificidade do trabalho educativo das instituições de educação infantil em uma perspectiva gerencial.

Em relação aos procedimentos para a gestão escolar propostos nos artigos científicos publicados pelos pesquisadores da gestão educacional foram encontrados:

1) A gestão colegiada da escola (PARO, 2002; 2009);
2) A necessidade do fortalecimento institucional e aumento da sua autonomia (ROSSI, 1999; MARTINS, 2003a; BARROSO, 2003);
3) O estímulo à participação das famílias e ao controle social do financiamento da educação (transparência) (ALONSO, 2001; BROOKE, 2006);
4) A instituição da responsabilização social, por meio de procedimentos de *accountability* (AFONSO, 2001; 2003; LIAN DE SOUSA; PORTELA DE OLIVEIRA, 2003);
5) A valorização do professor, com a formação inicial e em serviço vinculada às universidades públicas (MARIN et al., 2000; TANURI, 2000; TUMOLO, 2001; VIANNA, 2001; ANDRADE OLIVEIRA, 2004; 2005; AGUIAR; MELO, 2005; TRIPP, 2005; MONCEAU, 2005; FERREIRA, 2006);
6) A investigação de estratégias para que as tecnologias da informação e comunicação possam auxiliar nos processos de gestão da instituição escolar (TOSCHI; RODRIGUES, 2003);
7) A atenção às incoerências de uma prática administrativa democrática em um contexto de solicitações estatal de lógica gerencial (padrão de financiamento, metas de aprendizagem e qualidade estabelecidas externamente à escola, desconsideração das demandas das famílias usuárias na participação nos conselhos escolares, a indicação política de diretores e coordenadores pedagógicos, o uso dos sistemas de ensino apostilados, a imposição da lógica

empresarial nas escolas públicas com as parcerias público-privadas, o uso de diagnósticos e estatísticas para cercear as liberdades individuais, dentre outros) (CARVALHO, 2000; LINDBLAD, 2001; MARTINS, 2001; MARTINS, 2003b; KRAWCZYK, 2005; ARELARO, 2007; DOURADO, 2007; ADRIÃO, 2008; PERONI, CESTARI DE OLIVEIRA; FERNANDES, 2009).

Os pesquisadores da educação infantil apresentaram um posicionamento diferenciado em relação a alguns procedimentos propostos pelos pesquisadores da gestão educacional, desse modo, são expressos os procedimentos defendidos por esses investigadores:

1) A necessidade da figura do diretor, para a gestão de creches e pré-escolas, com a finalidade de organizar e estimular os processos de participação e gestão democrática (KRAMER; NUNES, 2007);
2) A formação do professor deve contemplar a especificidade da educação infantil, para isso, tanto a formação inicial quanto a continuada devem partir da reflexão crítica do contexto concreto de creches e pré-escolas (MACHADO, 2000; KRAMER, 2004; KISHIMOTO, 2005; SCHEIBE, 2007);
3) A figura do coordenador pedagógico, com experiência prévia na prática educativa em educação infantil e formação específica sólida, é importante para a melhoria da qualidade do atendimento oferecido em creches e pré-escolas (ZAPELINI, 2009);
4) A organização da infraestrutura e dos recursos materiais nas instituições de educação infantil interfere no relacionamento entre crianças e entre adultos e crianças, dessa forma, é imprescindível que essa organização seja elaborada de modo a promover a autonomia infantil (KISHIMOTO, 2001);
5) Aspectos relacionados ao gênero e sexualidade infantil interferem nas relações construídas no interior das instituições de educação infantil (CRUZ, 2003; FINCO, 2003; WADA, 2003);
6) A necessidade de conhecer as demandas das famílias e comunidade para, somente depois, conquistar uma parceria franca com esses atores sociais nos processos de gestão pedagógica, administrativa e financeira da instituição (CAMPOS; FÜLGRAF; WIGGERS, 2006);

7) A proposta pedagógica e o regimento institucional devem ser construídos com a participação de toda a comunidade educativa, levando em conta a centralidade do processo de constituição da criança, sua ação ativa na produção cultural (linguagens) e os seus direitos como cidadã (ROCHA, 2001; CAMPOS, 2003; FARIA, 2005);
8) A avaliação institucional, com a participação de toda a comunidade educativa, é importante para a melhoria do atendimento em educação infantil (ROSEMBERG, 2001; LIMA; BHERING, 2006);
9) A autonomia de creches e pré-escolas pode ser conseguida através do fortalecimento institucional e da parceria com outras instituições desse nível da educação básica e outros órgãos que atendem a criança como secretarias de saúde, ação social, Conselho Tutelar e o Poder Público (HADDAD, 2006);
10) A utilização do conhecimento científico em educação infantil contribui para instrumentalizar os atores sociais das instituições educativas no diálogo e debate quanto às direções a serem seguidas no fazer das políticas públicas de atendimento à infância (ROSEMBERG, 2001);
11) A criança, como sujeito de direito e produtora de cultura, deve ser considerada o centro de todas as ações pedagógicas, administrativas e financeiras da instituição de educação infantil (ROCHA, 2001; FARIA, 2005; HADDAD, 2006);
12) Os indicadores de qualidade para o atendimento em educação infantil são importantes para instrumentalizar a sociedade civil, com o objetivo de exigir do Estado a melhoria das condições concretas de infraestrutura, recursos materiais e formação dos professores de creches e pré-escolas (CRUZ, 2001; CORRÊA, 2003; CAMPOS; FÜLGRAF; WIGGERS, 2006).

A partir desses procedimentos propostos pelos pesquisadores educacionais para a gestão institucional, foi possível concluir que o pensamento científico em educação infantil trouxe contribuições para o pensamento em gestão institucional democrática. De modo semelhante ao o que ocorreu com os documentos legais em gestão educacional, as pesquisas em gestão da educação privilegiaram a análise das políticas públicas (nível macro) e se aproximaram pouco do contexto interno de organização das instituições educacionais. Já as pesquisas em educação infantil apresentaram a especificidade do trabalho educativo em uma perspectiva mais democrática.

O pensamento apresentado pelos pesquisadores em educação infantil esteve mais próximo do contexto de organização do trabalho de creches e pré-escolas e, também, das políticas educacionais específicas para esse nível da educação básica, o que demonstrou como o envolvimento dos pesquisadores educacionais com órgãos estatais (MEC) trouxe contribuições para as políticas públicas. Por outro lado, como esses mesmos pesquisadores constataram, a realidade da maior parte das instituições de educação infantil do Brasil encontra-se em condições bastante diferentes dessas propostas pelos pesquisadores e políticas públicas.

Será necessário maior investimento financeiro do Estado para mudar essa situação e o envolvimento da sociedade civil no sentido de exigir a melhoria do atendimento em educação infantil financiado pelo Estado (ROSEMBERG, 2001; BARRETO, 2003; HADDAD, 2006).

Barroso (1999) propôs que a gestão democrática no interior das instituições educativas poderia começar pela construção do seu projeto educacional. O pesquisador alertou que se a elaboração do projeto pedagógico for transformado em "obrigação" para as escolas, o mesmo torna-se instrumento dos órgãos do Estado (secretarias municipais de educação e MEC) para controlar a organização do trabalho nas escolas. De outra maneira, o projeto educacional poderia servir para aumentar "[...] a autonomia institucional, a sua democracia interna e a construção de um bem-comum local (BARROSO, 1999, s.p.). O próprio processo de construção coletiva do projeto pedagógico tornaria mais claro os problemas da instituição e, quando a comunidade pensa sobre as possíveis soluções, envolve-se mais com o fazer administrativo da instituição educativa.

Esse processo de planejamento e construção coletiva do projeto educacional poderia trazer os seguintes benefícios para esses estabelecimentos, de acordo com Barroso (1999):

1) *Aumentar a visibilidade da unidade de ensino* – ao expressar os seus objetivos educacionais e seus procedimentos de trabalho a instituição educativa reforça sua identidade perante a comunidade;

2) *Recuperar uma nova legitimidade para a escola pública* – a intervenção dos estudantes, das famílias e da comunidade no processo de elaboração do projeto educacional da instituição gera um sentimento de pertença desses atores sociais que contribui para a integração deste equipamento social na comunidade;

3) *Participar na definição de uma política educativa local* – o projeto educacional da instituição educativa pode definir as contribuições da instituição para a comunidade no sentido da valorização cultural e formação de outros membros da comunidade, que não somente a população regularmente matriculada;

4) *Globalizar a ação educativa* – na medida em que o projeto educacional abrange todas as dimensões da instituição educativa (pedagógica, administrativa e financeira) pode facilitar a interdisciplinaridade e, também, a relação da instituição com os demais órgãos de gestão (Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, MEC);

5) *Racionalizar a gestão de recursos* – o planejamento elaborado durante a construção do projeto pedagógico implica na definição de prioridades, quantificação de custos e a busca da otimização dos resultados;

6) *Mobilizar e federar esforços* – o projeto educacional permite explicitar as diferenças e demandas da comunidade educativa. Com a construção de metas comuns, há um aumento da autonomia e força da instituição frente aos órgãos estatais no sentido de atenderem às suas demandas;

7) *Passar do "eu" para o "nós"* – o projeto educativo permite integrar projetos individuais, e do grupo, em projetos coletivos.

A construção coletiva da proposta pedagógica institucional, centrada na criança como sujeito de direito e produtora de cultura, configura-se em um importante instrumento para a gestão de creches e pré-escolas no sentido que colaborar para relações mais democráticas entre diretor, coordenadores pedagógicos, professores, funcionários não docentes, criança, família e comunidade promovendo, assim, o fortalecimento da autonomia institucional e a emancipação de todos esses atores sociais.

## 5.3 Atores sociais envolvidos na gestão de instituições da educação infantil

Neste estudo a criança, sua família e comunidade, os professores, os coordenadores pedagógicos, o diretor e os funcionários não docentes (cozinha, secretaria, limpeza e manutenção) foram os atores sociais citados, tanto nos documentos legais como nos textos científicos, como participantes da gestão institucional na educação infantil.

Desde a Constituição Federal de 1988 a criança foi definida, nos documentos legais, como cidadã, isto é, um sujeito de direitos. Em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente legislou sobre os direitos fundamentais da criança no Brasil e, no capítulo IV, "Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer", o atendimento em creches e pré-escolas, próximas às suas residências, foi promulgado como direito de toda criança desde seu nascimento até os seis anos de idade. Mais tarde, em 1996, a LDBEN definiu que o atendimento nessas instituições corresponderia ao primeiro nível da educação básica e, a partir de então, a legislação educacional passou a regular a organização desse atendimento.

Nos documentos legais analisados a criança foi compreendida como um sujeito histórico, produtora de cultura, ativa na construção de seu conhecimento sobre o mundo e com direito à educação de qualidade desde o seu nascimento para complementar a ação de sua família e comunidade (BRASIL, 1998; 1999; 2006a, 2009d). O pensamento científico em educação infantil corroborou para a construção desse conceito nos documentos oficiais publicados pelo MEC (PRADO, 1999; ROCHA, 1999; FARIA, 1999; KUHLMANN JÚNIOR, 2000; FARIA, 2005; CAMPOS; FÜLGRAF; WIGGERS, 2006; MÜLLER, 2006; MARTINS FILHO, 2008).

Kappel, Carvalho e Kramer (2001) apresentaram o único estudo que buscou desvendar quem eram essas crianças que frequentavam a educação infantil no Brasil. As pesquisadoras revelaram que o acesso a esse nível da educação básica, principalmente em creches, ainda não foi democratizado. Mais de 80% das crianças atendidas viviam na zona urbana e muitas ficavam em casa sozinhas no período em que não eram acolhidas pelas instituições de educação infantil.

O estudo evidenciou, também, que quando não estavam na creche ou pré-escola as principais atividades praticadas pelos pequenos eram: brincadeiras, assistir televisão, praticar esportes e estudar. No entanto, foi constatado que um número significativo de crianças trabalhava com seus pais (em atividades relacionadas à agropecuária principalmente), sinalizando, de acordo com as investigadoras, que muitas crianças que não frequentavam a educação infantil poderiam ser vítimas de trabalho infantil. Finalmente, o estudo mostrou que a maior parte das crianças matriculadas na educação infantil do país é da cor branca, cujos pais pertencem aos níveis socioeconômicos mais elevados e, também, têm maiores níveis de escolaridade, mostrando, assim, como as crianças da camada mais pobre da população tinha um acesso restrito à educação infantil.

Em 2010, 18% das crianças com até três anos e 80% das com idades entre quatro e cinco anos eram atendidas em creches e pré-escolas brasileiras, segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. A tendência de expansão desse atendimento foi anunciada no Plano Nacional de Educação (2001) e, no ano de 2009, confirmada com a aprovação da Emenda Constitucional 59/09, que instituiu a obrigatoriedade da educação básica para crianças e jovens com idades entre quatro e dezessete anos até 2016. No entanto, como foi possível constatar pelos números, o Estado tem negligenciado o atendimento em educação infantil, principalmente nas creches, quando menos de 20% da população tem acesso a esse atendimento.

Em relação às famílias e comunidades usuárias dos equipamentos de creches e pré-escolas, não foram encontrados dados nos documentos oficiais e nem nas pesquisas científicas analisadas, sobre quem é essa população, como se organiza ou quais as suas demandas acerca da educação infantil.

Os pesquisadores da educação infantil reconheceram a necessidade de maior investigação sobre essa população. Alertaram, também, para a perspectiva preconceituosa observada em algumas creches e pré-escolas em relação às famílias chefiadas por mães solteiras ou pais desempregados, mostrando, assim, que o ideal de família – pai provedor e mãe em casa cuidando dos filhos – ainda estava presente no imaginário de muitos dos profissionais da educação, comprovando a insuficiência da formação desses educadores (CRUZ, 2001; CORRÊA, 2003; CAMPOS; FÜLGRAF; WIGGERS, 2006).

Quanto aos professores da educação infantil, a legislação educacional os descreveu como profissional polivalente, com formação em curso Normal, de nível médio, ou com graduação de Pedagogia (BRASIL, 1996; 1998; 1999).

Em 2005, o MEC lançou o Pró-Infantil, um curso de ensino médio à distância que objetivou a formação dos profissionais que atuavam na educação infantil e não tinham a formação mínima exigida pela LDBEN (1996), reconhecendo, com isso, a existência de educadores sem formação adequada para atuar, principalmente em creches, até o primeiro lustro deste século.

Quanto à remuneração e reconhecimento profissional, foi somente em 2008, com a promulgação da lei do Piso Salarial, que os profissionais da educação infantil tiveram o direito ao plano de carreira e equiparação salarial com a dos professores dos demais níveis da educação básica.

Os pesquisadores da educação infantil mostraram que a formação dos professores desse campo no Brasil configurou-se como um problema grave, haja visto que mesmo os professores com escolarização em curso Normal ou Pedagogia não tiveram formação específica para o trabalho na educação infantil, principalmente com as crianças de até três anos, que ficam em período integral nas creches. Esses pesquisadores defenderam que a formação, tanto inicial como continuada, deveria privilegiar a reflexão sobre o contexto cotidiano de creches e pré-escolas. Além disso, mostraram a necessidade de horário remunerado a esses professores, para atividades de planejamento, formação e avaliação institucional, que deveriam ser coordenadas por profissionais com experiência e formação específica em educação infantil (coordenadores pedagógicos) (MELLO, 1999; KISHIMOTO, 1999; VIEIRA, 1999; MANTOVANI; PERONI, 1999; MACHADO, 2000, BARRETO, 2003; KRAMER, 2004; KISHIMOTO, 2005; HADDAD, 2006; OLIVEIRA; SOARES SILVA; CARDOSO, AUGUSTO, 2006; SCHEIBE, 2007; ZAPELINI, 2009).

Pela via da crítica às políticas educacionais, os pesquisadores em gestão da educação denunciaram como a reforma educacional da década de 1990 promoveu a desprofissionalização e proletarização dos professores das escolas públicas do país. De acordo com esses pensadores, a Nova Gestão Pública responsabilizou o professor pela qualidade da educação e, ainda, cerceou sua prática pedagógica emancipatória, por meio de instrumentos de coerção, que apelaram para o autogerenciamento, meritocracia, responsabilização unilateral pelo trabalho escolar, profissionalismo independentemente das condições materiais e estruturais (“criatividade”), aumento de atividades burocráticas relacionadas aos processos de gestão das instituições educativas, sem que para isso fossem pagas as horas extras trabalhadas, e achatamento salarial, o que fez com que os docentes da educação básica tivessem salários menores do que outros funcionários públicos com mesmo nível de formação. Esse contexto gerou a despolitização dos professores e fez com que eles perdessem força de organização para exigirem melhores condições de trabalho, agravando ainda mais as condições existentes (FRACALANZA, 1999; TUMOLO, 2001; VIANNA, 2001; ANDRADE OLIVEIRA, 2004; 2005; FERREIRA DE OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005; REZENDE PINTO, 2005; VELLOSO, 2000; VELLOSO; MARQUES, 2005; DUARTE, 2005; WERLE, 2005; ESTEVES, 2007; ADRIÃO; PERONI,2007; MARTINS, 2007; GARCIA; ANADON, 2009).

Quanto aos funcionários não docentes de creches e pré-escolas, não foram encontrados estudos específicos acerca deles. Tanto na legislação como no pensamento

científico foi expressa a importância desses profissionais participarem dos processos de gestão das instituições de educação infantil, visto que também contribuem com a educação das crianças atendidas nas referidas unidades.

Kramer e Nunes (2007), em um estudo sobre o trabalho de diretores e coordenadores pedagógicos, constataram que a formação dos funcionários não docentes das instituições de educação infantil era bastante precária, e isso precisaria mudar caso pretenda-se construir uma gestão democrática que conduza à emancipação social de toda a comunidade escolar nessas instituições.

Em 2007, o MEC lançou um curso técnico de formação para os funcionários da educação, o "Pró-Funcionário". Esse curso foi organizado em módulos específicos (formação pedagógica, técnico em gestão escolar, técnico em multimeios didáticos, técnico em alimentação escolar, técnico em infraestrutura escolar), que foram realizados nos Institutos Federais de Educação Técnica (CEFETs). Não existem estudos sobre a qualidade deste curso e nem de sua amplitude de cobertura para os profissionais atuantes na educação infantil. Com isso, constatou-se que há necessidade de se investigar mais profundamente a identidade desses funcionários que compõem a prática administrativa e pedagógica das instituições de creches e pré-escolas do país.

O último ator social, que participa dos processos de gestão de creches e pré-escolas, tratado neste trabalho, é o diretor. Nos documentos oficiais sobre a gestão da educação o diretor foi caracterizado como um gerente, uma liderança na instituição, que deveria ter competências técnicas e políticas para promover um ambiente de participação e responsabilização social, que buscasse a melhoria dos índices de aprendizagem e qualidade do atendimento nas instituições educativas públicas (BRASIL, 2001; 2007).

Nos documentos oficiais específicos da educação infantil, o diretor foi apresentado como o responsável por construir um clima democrático e pluralista na instituição, incentivando e acolhendo a participação de todos os atores sociais que compõem creches e pré-escolas. Configurou-se como sua responsabilidade aglutinar educadores, famílias e comunidade na tarefa de construção coletiva do projeto institucional e, além disso, coube a ele a tarefa de operacionalização e zelo pelo cumprimento das propostas construídas coletivamente (BRASIL, 1998, 2002, 2006a, 2006b).

No documento "Parâmetros de Qualidade na Educação Infantil" (2006) foram caracterizadas, pormenorizadamente, as funções do diretor que, de maneira resumida,

foram: colocar a criança como foco principal de suas ações, garantir a formação constante de todos os profissionais da instituição (docentes e não docentes), cuidar pela qualidade da prática pedagógica, agir com transparência em suas decisões, planejar e formalizar a comunicação interna e externa da instituição e propiciar que a participação dos atores sociais no conselho escolar ocorra de maneira efetivamente representativa.

Quanto à formação exigida para o diretor de creches e pré-escolas, de acordo com a LDBEN (1996), configurou-se como curso de Pedagogia ou pós-graduação em educação. Em 1999, a resolução 01/09 do Conselho Nacional de Educação e do MEC exigiu, além disso, experiência em docência de no mínimo dois anos. Nos "Parâmetros de Qualidade na Educação Infantil" (2006) houve referência, também, à permanente dedicação desse profissional com a sua formação, especialmente, em cursos específicos para o trabalho em educação infantil.

Com tudo isso, observou-se a responsabilização unilateral do diretor pela qualidade do atendimento e nível de educação oferecida pelas instituições educacionais públicas. O Estado legitimou a prática desse ator social, podendo ela ser mais centralizadora ou democrática, dependendo da formação, experiência e personalidade desse profissional. Assim, na perspectiva gerencial, o diretor é o responsável pelos resultados da educação e, na perspectiva democrática, defendida pelos pesquisadores da educação infantil, ele é o incentivador das relações democráticas na instituição.

No pensamento científico em gestão da educação houve crítica à característica gerencial desse educador, proposta nos documentos legais, visto que esses pesquisadores propuseram uma atuação política do diretor em defesa da escola pública. Os estudos desse campo mostraram que a descentralização da gestão afastou o diretor das atribuições pedagógicas ao sobrecarregá-lo com atividades burocráticas exigidas pelo Estado, distanciando, assim, esse profissional de uma prática emancipatória junto aos demais atores sociais da instituição educativa (CAVALIERE; COELHO, 2003).

Nesse sentido, Kramer e Nunes (2007), em estudo sobre o perfil dos diretores de creches e pré-escolas, constataram as condições precárias de trabalho desses profissionais, caracterizadas pela falta de estrutura física (sala de atendimento), recursos materiais (computador e materiais de escritório) e pessoal de apoio. Denunciaram, também, que observaram, nos casos de indicação política para o provimento do cargo de diretor, práticas de direção mais centralizadoras e propensas à interferência de pessoas não relacionadas ao

meio educacional (principalmente políticos – vereadores e prefeito) nas decisões relativas ao cotidiano de creches e pré-escolas.

Quanto à forma de provimento do cargo de diretor, a eleição configurou-se como o mecanismo mais utilizado nos municípios do Brasil (53%), no entanto, a indicação política ainda foi muito presente (44%) (MENDONÇA, 2001). Os pesquisadores da gestão da educação explicaram que o procedimento de "eleição" aumentou a legitimidade dos diretores perante a comunidade escolar e promoveu maior participação nos processos de gestão institucional (KRAWCZYK; VIERA, 2006).

Ao mesmo tempo, constataram que os índices de aprendizagem dos estudantes, avaliados em provas promovidas pelo MEC, não foram significativamente diferentes nas instituições que tinham diretores eleitos ou indicados politicamente. Com isso, Krawczyk e Viera (2006) constataram que as relações construídas por esses diretores, após sua nomeação, configuram-se como mais significativas para a melhoria do atendimento da instituição educacional do que a forma de ingresso no cargo.

Outra perspectiva de governo das instituições escolares, proposta no pensamento em gestão educacional, configurou-se pela administração colegiada e o uso de assembleias periódicas com a participação de toda a comunidade escolar (PARO, 2002; 2009; DAL RI; VIEITEZ, 2009). No entanto, parece que esse padrão foi encontrado apenas em contextos específicos, em que uma mesma doutrina social era compartilhada entre todos os membros da comunidade.

A perspectiva mais observada pelos pesquisadores educacionais nas creches, pré-escolas e escolas do país caracterizou-se por um padrão de gestão em que o diretor é o incentivador dos processos gestionários; as decisões pedagógicas, administrativas e financeiras são tomadas nos Conselhos Escolares, que contam com maior participação dos profissionais da educação do que das famílias e comunidade. Esse distanciamento das famílias e comunidade foi interpretado pelos pesquisadores como provocado pelo desconhecimento dessas instituições em relação à cultura, modo de organização e demandas em relação à educação desses atores sociais (CAVALIERE; COELHO, 2003; KRAWCZYK; VIERA, 2006; KRAMER; NUNES, 2007).

Nesse contexto de debates, o pensamento científico em gestão educacional defendeu, então, que os diretores necessitavam de formação política e técnica para conduzir uma gestão democrática, que promovesse a participação dos atores sociais da instituição e,

também, a sua emancipação social (ROSAR, 1999; MENDONÇA, 2001; KRAWCZYK; VIERA, 2006).

Lima (2003), ao investigar o modo de organização do trabalho em escolas, explicou que o diretor, em geral, é o primeiro ator social da instituição que toma conhecimento da mensagem formal do Estado (legislação educacional) e a ele cabe um primeiro nível de interpretação dessa normatização.

Posteriormente, essa mensagem oficial sofre outras interpretações ao longo das redes de comunicação no interior da instituição educacional até ser implementada na prática. Nesse sentido, o autor defendeu que "a escola não será apenas um lócus de reprodução, mas também um lócus de produção, admitindo-se que possa constituir-se também como instância (auto)organizada para a produção de regras (não-formais e informais)" (LIMA, 2003, p. 63 – 4).

A ação dos atores sociais na instituição educacional caracteriza-se por um fenômeno que Lima (Ibid.) denominou de *infidelidade normativa*, isto é, no ambiente educacional os atores sociais são fiéis aos objetivos, interesses e estratégias que acreditam serem os mais adequados à prática educativa. Com isso, mesmo com as imposições do Estado quanto à organização das instituições públicas, não se deve acreditar que ocorra a reprodução fiel desse normativismo. Lima (2003) descreveu a ação desses personagens sociais da seguinte maneira:

> [...] o actor é o elemento central – aquele que, mesmo nas situações mais extremas, conserva sempre um mínimo de liberdade que utilizará para *bater o sistema*. Insistindo em que cada actor é um "agente livre", que em qualquer situação ele disporá sempre de uma certa margem de escolha, [...] dando forma a um actor que toca os limites da omnipotência, surgindo relativamente desligado da política [...] (LIMA, 2003, p. 67 – 8).

Desse modo, Lima (2003) comprovou a importância dos atores sociais para a prática da gestão institucional, visto que é no cotidiano de relações entre esses personagens que a educação se materializa.

A partir dessas constatações observou-se que, tanto nos documentos legais como nos textos científicos ainda é pequeno o conhecimento sobre os atores sociais da educação infantil, principalmente em relação às famílias, comunidades e funcionários não docentes. Empreender estudos nesse campo configura-se como uma necessidade para a ampliação do

conhecimento acerca dos processos de gestão institucional e construção de uma gestão efetivamente democrática no dia-a-dia de creches e pré-escolas brasileiras.

Em síntese, foi possível concluir que o padrão de gestão institucional de creches e pré-escolas, após sua integração aos sistemas de ensino, assemelhou-se ao dos demais níveis da educação básica. Isso significou a imposição da lógica gerencial pelo Estado e a defesa de educadores e pesquisadores por uma lógica democrática, que conduziria à emancipação social.

Como resultado, na primeira década do século XXI, observou-se que o pensamento e a prática social em gestão dessas instituições foram marcados pelo hibridismo administrativo e pela tentativa de se afirmar a especificidade do trabalho em educação infantil, a partir da perspectiva da Pedagogia da Infância. Esse contexto pode ser percebido, especialmente a partir de 2005, quando a Política Nacional para a Educação Infantil foi promulgada, depois de grande envolvimento dos pesquisadores da educação infantil, da Undime e do Consed em sua elaboração.

Com tudo isso, constatou-se que a teoria para a gestão democrática das instituições de educação infantil ainda se encontra inconclusa no contexto social brasileiro. Nesse sentido, para a construção desse referencial, este estudo defende a necessidade de maior investigação das relações de poder no interior de creches e pré-escolas e, também, de se desvendar quem são e quais as reais demandas de crianças, famílias, comunidades e educadores para o estabelecimento de práticas de gestão efetivamente emancipatórias.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sou leal ao sonho. Minha ação tem sido coerente com ele. Exigente com a ética, considero que ela tem a ver com a coerência com que se vive no mundo, coerência entre o que se diz e o que se faz. [...] Considero que a crítica, quando feita de maneira ética e competente, faz que as nossas ações se aprofundem ou se reorientem. Aprendemos com elas.

Paulo Freire (1991)

Esta pesquisa teve início com a angústia gerada pela percepção de que havia uma inadequação na organização do trabalho educativo de creches e pré-escolas públicas brasileiras para o exercício da gestão democrática, promotora da cultura infantil e da emancipação social de seus atores.

Na tentativa de verificar a possibilidade de ensaiar uma teoria para a gestão dessas instituições, que contemplasse a perspectiva democrática defendida, empreendi uma revisão do pensamento legal e científico em administração escolar e educação infantil, publicado no período de 1999 até 2009.

A relevância desta investigação justifica-se a partir da necessidade de produzirem-se conhecimentos específicos para o trabalho em educação infantil, que possam subsidiar a formação de educadores/professores envolvidos com a gestão dessas instituições. Buscou, também, contribuir para o pensamento teórico em gestão escolar, visto que há mais de dez anos as instituições de educação infantil foram integradas aos sistemas de ensino municipal e, ainda, configura-se como bastante restrita a produção científica que relaciona os campos da gestão institucional e da educação infantil na pesquisa em educação brasileira.

As abordagens teóricas que direcionaram os movimentos empreendidos, nesta investigação, foram a pedagogia histórico-crítica e a sociologia das organizações escolares, pois corroboram com a perspectiva defendida do trabalho educacional para a emancipação social.

No primeiro capítulo, realizei uma revisão histórica dos percursos dos pensamentos em gestão escolar e educação infantil no contexto brasileiro. A partir desse exercício, constatei a existência de quatro fases que caracterizaram as lógicas mais marcantes desses dois campos do conhecimento educacional, a saber: 1) a gestão de enfoque jurídico e a instalação das primeiras instituições de atendimento à infância desvalida; 2) a organização da educação pública e o primeiro encontro das instituições de atendimento à infância com a lógica da organização escolar; 3) a gestão sistêmica e os primeiros estudos sobre o desenvolvimento infantil dos pesquisadores da educação no Brasil e 4) a gestão democrática e a compreensão da criança como sujeito de direitos.

Dessa maneira, observei que, desde o período colonial, a educação infantil foi organizada a partir de uma perspectiva legalista, de lógica dedutiva, em que a legislação era um ideal a ser seguido, mas nem sempre concretizado. Outro aspecto relevante constatado foi que, já nessa fase, a população usuária desses estabelecimentos, estava afastada da

organização desse atendimento, pensado a partir das perspectivas hegemônicas presentes no país.

No início do século XX, o processo de organização da educação pública aproximou os pensamentos da gestão escolar e da educação infantil, em virtude da participação dos educadores, defensores dos princípios da Escola Nova, exaltarem a importância das escolas maternais e pré-escolas para a democratização da educação no país.

A partir de meados do século passado, constatei que se intensificaram as influências internacionais nos ideários brasileiros da gestão escolar e da educação infantil, dessa maneira, as concepções sistêmica e desenvolvimentista configuraram os encaminhamentos, do Estado e educadores, em relação à organização e expansão das unidades de educação infantil.

Com a redemocratização política, na década de 1980, ganharam força no cenário nacional concepções que exaltaram a gestão democrática e a educação infantil como direito de toda criança desde o seu nascimento, que foram reconhecidas politicamente, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Quase uma década depois, em meados dos anos de 1990, em decorrência do cenário de crise econômica que o país enfrentava, o governo federal legitimou o "Plano de Reforma da Administração Pública" (1995), responsabilizando a gestão burocrática pelos percalços do Estado e, introduzindo a Nova Gestão Pública, de lógica gerencial, como estratégia para a administração das instituições públicas.

A partir desse contexto, o embate entre as lógicas gerencial e democrática instalou-se nas discussões quanto ao pensamento em gestão escolar. Ao mesmo tempo, a preocupação sobre a desconsideração da especificidade do trabalho pedagógico em educação infantil, com a integração dessas instituições aos sistemas de ensino municipais, dominou as produções em educação infantil.

Foi nesse cenário de reformulação do pensamento em gestão escolar e educação infantil que se inseriu esta pesquisa. A compreensão das ideias e práticas que emergiram desses conhecimentos foi bastante difícil; para isso, a construção de um quadro teórico que direcionou o percurso de investigação tornou-se imprescindível. Nesse sentido, a partir das perspectivas da pedagogia histórico-crítica, da sociologia das organizações escolares e da técnica de Análise de Conteúdo, foi possível elaborar as categorias analíticas: "materialidade da prática social em gestão da instituição educativa", "processos e métodos de gestão" e

“atores sociais da educação”, que alinhavaram os sentidos colhidos nos documentos analisados.

Essas categorias possibilitaram a organização de toda a produção legal e científica em gestão escolar e educação infantil, de maneira a viabilizar a interpretação quanto às lógicas, instrumentos e sujeitos responsáveis pela administração de creches e pré-escolas brasileiras, nos materiais objetos desta análise.

No terceiro capítulo, “O hibridismo das lógicas democrática e gerencial no contexto da gestão da escola pública no Brasil”, defendi que o Estado, ao impor a lógica gerencial para a administração da escola pública, desconsiderou a organização do trabalho, ideais e práticas dos educadores brasileiros e, além do mais, minimizou seu papel e promoveu a responsabilização da sociedade civil pela educação. Esse panorama contribuiu para o estabelecimento de práticas de gestão institucional na educação pública caracterizadas pelo hibridismo entre as lógicas gerencial e democrática, que puderam ser constatadas a partir de fenômenos como: as parcerias público-privadas; o Projeto Político Pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola; a educação para a emancipação e a valorização da competitividade e da meritocracia; a priorização do trabalho coletivo e a responsabilização individual do diretor escolar pela qualidade da educação.

No quarto capítulo, “A especificidade do trabalho em creches e pré-escolas no pensamento em educação infantil”, demonstrei como a preocupação com a especificidade do atendimento nas unidades de educação infantil dominou os documentos legais e artigos científicos específicos desse campo. Apesar do reconhecimento da especificidade em educação infantil presente nos documento legais analisados, a lógica imposta pelo Estado à gestão de creches e pré-escolas foi a mesma dos demais níveis da educação, a gerencial.

Nesse sentido, nos materiais normativos, a gestão institucional para a educação infantil caracterizou-se a partir da responsabilização social de educadores e comunidade pelas dimensões administrativas, pedagógicas e financeiras e pela indicação de parâmetros nacionais de qualidade para o atendimento. Por outro lado, as pesquisas educacionais, principalmente na perspectiva em Pedagogia da Educação Infantil, posicionaram-se a favor da gestão democrática em creches e pré-escolas, que se configurou a partir do reconhecimento da criança como sujeito ativo na produção cultural e por sua centralidade na construção coletiva do projeto pedagógico institucional.

A síntese dos pensamentos em gestão escolar e educação infantil, presente nos documentos publicados pelo Ministério da Educação e pelos pesquisadores educacionais, foi apresentada no quinto capítulo, “Gestão democrática em creches e pré-escolas no Brasil: um conhecimento inconcluso”.

Nessa seção, quanto à categoria analítica “materialidade da prática social em gestão da instituição educativa” constatei que, em virtude da histórica precarização dos estabelecimentos da educação infantil, principalmente as creches, a lógica gerencial teve maior penetração na prática social desses estabelecimentos do que nas escolas dos demais níveis da educação. Além disso, a especificidade da prática educativa, presente na legislação educacional, especialmente após a promulgação da Política Nacional de Educação Infantil (2005), não foi percebida na prática social de creches e pré-escolas públicas pelos pesquisadores desse nível da educação básica, no primeiro decênio do século XXI.

Os elementos teóricos presentes nas produções científicas em educação infantil, que contribuíram para a construção do pensamento em gestão democrática das instituições de educação infantil caracterizaram-se: pela centralidade da criança como produtora de cultura na prática social da gestão institucional; pela democratização da matrícula, principalmente em creches; e pela construção coletiva de parâmetros para a qualidade social no atendimento. Os pesquisadores em gestão educacional contribuíram para esse conhecimento, defendendo o financiamento público da educação, o fortalecimento institucional e a participação de toda comunidade escolar nos processos de gestão pedagógica, administrativa e financeira nos níveis nacional, estadual, municipal e local.

Neste trabalho, defendi, também, que a função social das instituições de educação infantil deveria ser a de mediação entre a cultura produzida historicamente pela humanidade e os cidadãos nela inseridos, possibilitando a formação de sujeitos ativos na transformação das relações sociais. Para isso, seria necessário considerar esses estabelecimentos como local de formação para toda comunidade educativa, entendida como produtora de cultura, e promover o processo de construção coletiva da autonomia institucional em educação infantil.

Em relação à categoria “processos e métodos de gestão”, as contribuições presentes neste trabalho para o pensamento em gestão democrática foram: a formação dos educadores em uma perspectiva que valorize a reflexão crítica do contexto organizacional de

creches e pré-escolas; a coordenação dos espaços e tempos da instituição de maneira a privilegiar a autonomia infantil e a especificidade do seu trabalho pedagógico; a construção coletiva da proposta pedagógica e do regimento institucional; a busca de maior envolvimento das famílias e comunidades nos processos de decisão (conselho escolar), por meio do aperfeiçoamento dos canais de comunicação internos e externos da instituição (uso das tecnologias de informação e comunicação); a criação de uma rede social de atenção à infância, coordenada pelos órgãos da educação, e a avaliação institucional formativa.

Em relação à última categoria analítica, “atores sociais da educação”, para a gestão democrática, de acordo com os pesquisadores educacionais, é imprescindível valorizar os professores. Esses atores sociais precisam ser reconhecidos por meio de salários dignos, oferta de formação inicial e em serviço, que contemple a especificidade da educação infantil, e condições dignas de trabalho (número de crianças por adulto, condições de infraestrutura e materiais pedagógicos adequados). O educador é compreendido como mediador entre a criança e o conhecimento, por isso, torna-se tão importante possibilitar uma formação que contemple a interpretação das múltiplas linguagens da criança (sentimentos, cognição, imaginação e saúde) e que promova sua própria emancipação.

Pontuo que a criança, na perspectiva democrática, é compreendida como ativa no processo de produção do conhecimento, por isso, é tão importante conhecer suas estratégias de comunicação e conhecimento prévio, para que os educadores, em parceria com as famílias e comunidades, possam proporcionar relações educativas que contribuam para a construção de sujeitos que busquem a transformação social.

Reconheço que, infelizmente, o conhecimento sobre quem é essa criança, sua família e comunidade ainda configura-se como pouco explorado pelos pesquisadores educacionais. É sabida a importância da participação desses atores nos processos de gestão para construir uma administração democrática, no entanto, o desconhecimento das demandas dessa população, pelos educadores e órgãos do Estado, parece afastá-la dos processos decisórios em educação pública.

Outros personagens da educação infantil, que contribuem para o estabelecimento de relações democráticas no interior das instituições educativas, são os funcionários não docentes, também, desvalorizados e desconhecidos pelos meios legal e científico da

educação e, por isso, demandam mais pesquisas sobre suas práticas, necessidades e formação.

O personagem social envolvido com a gestão institucional mais controverso, no pensamento em gestão educacional, para o estabelecimento da gestão democrática, configura-se no diretor. Apesar de alguns pesquisadores defenderem sua retirada do contexto educacional, em detrimento da formação de colegiados representativos para a gestão das escolas públicas; o diretor escolar parece ser um personagem culturalmente reconhecido no Brasil como uma liderança no interior das instituições educativas. Dessa maneira, posiciono-me em favor da investigação das relações democráticas estabelecidas no interior de creches e pré-escolas, para somente depois, avaliar o significado desse ator social para a gestão democrática em creches e pré-escolas.

Reforço que compreender quem são e como se relacionam, no interior das instituições educativas, os professores, os coordenadores pedagógicos, os funcionários não docentes, o diretor, as crianças, as famílias e as comunidades, torna-se imprescindível à construção teórica em gestão democrática, pois somente, assim, será possível propor práticas e instrumentos de gestão que respeitem a cultura desses sujeitos e promovam sua emancipação social.

Considero, ademais, que o esforço de ensaiar uma teoria para a gestão democrática em instituições de educação infantil demonstrou que esse é um pensamento ainda inconcluso no Brasil e sinalizou para a necessidade de aprofundamento no conhecimento sobre as relações de poder (nível meso) no interior de creches e pré-escolas para a construção desse saber. Portanto, verifiquei que não foi possível ensaiar uma teoria para a gestão de creches e pré-escolas brasileiras, pois os documentos oficiais e artigos científicos analisados não forneceram elementos sólidos para essa tarefa.

Finalmente, destaco que este trabalho buscou os sentidos que emergiram da legislação educacional e do pensamento científico sobre gestão escolar e educação infantil, na primeira década do século XXI, sem a pretensão de apresentar fórmulas prontas para a gestão institucional em educação infantil. Configurou-se como meta, nesta investigação, oferecer subsídios a educadores, pesquisadores e defensores da educação infantil pública

para a reflexão dessas práticas sociais, buscando, assim, a construção edificante da gestão democrática em creches e pré-escolas no país.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M.; CORDIOLLI, M. O direito da criança à educação infantil: projetos em tramitação no Congresso Nacional. **Cad CEC.** no. 2, 2010.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, abr. 2007, v.28, n.98, p.253-267.

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, ago. 2001, v.22, n.75, p.15-32.

_____. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**, Itajaí, SP, v. 7, n. 1, 2007.

_____. Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. **RBPAE,** Rio de Janeiro, jan./abr. 2010, v. 26, n. 1, p. 13-30.

_____. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandartizados e *rankings* escolares. **Rev. Lusófona Educ.** Porto, Portugal, 2009b, v. 13, p. 13-29.

_____. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate iberoamericano. **Sisifo,** Lisboa, Portugal, maio/ago. 2009a, v. 09, p. 57-70.

AGÊNCIA BRASIL. **Para especialistas, Plano Nacional de Educação 'fracassou'.** Rio de Janeiro: O Globo, reportagem publicada em 29/03/2010. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/educacao/mat/2010/03/29/para-especialistas-plano-nacional-de-educacao-fracassou-916198747.asp>. Acesso em: 30 mar. 2010.

ALONSO, Myrthes. **O papel do diretor na administração escolar.** 2. ed. São Paulo: Difel, 1978.

ALVES-MAZOTTI, Alda Judith. Relevância e aplicabilidade da pesquisa em educação. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, jul. 2001, n. 113, p. 39-50.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas Ciências Naturais e Sociais:** pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira, 1998.

ANDRADE OLIVEIRA, Dalila; ROSAR, Maria de Fátima Felix. (Orgs.). **Política e gestão da educação.** 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

ANDRÉ, Marli. Pesquisa em educação: buscando rigor e qualidade. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, jul. 2001, n. 113, p. 51-64.

ARF, Fabiana Aparecida. Myrthes Alonso e o “papel do diretor na administração escolar”. In: MACHADO, Lourdes Marcelino (Coord.). **A evolução do conhecimento em administração da educação no Brasil:** do estudo da constituição teórica à construção de um vocabulário. 2007. 531f. Relatório de pesquisa (Financiado pela Capes). Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2007, p. 264-341.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família.** Tradução: Dora Flaksman. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

ARRIBAS, Teresa Lleixá et al. **Educação infantil:** desenvolvimento, currículo e organização escolar. Tradução: Fátima Murad. 5. ed. Porto Alegre, RS: Artmed, 2004.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Informação e documentação:** trabalhos acadêmicos. NBR 14724. Rio de Janeiro: ABNT, 2005.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Tradução: Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1995.

BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, João. (Org.). **O estudo da escola.** Porto: Porto Editora, 1996.

BOBBIO, Noberto. **Dicionário de política.** 5. ed. Brasília: UNB, 2000.

_____. **Estado, governo e sociedade:** para uma teoria geral da política. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOTO, Carlota. **A escola do homem novo:** entre o iluminismo e a Revolução Francesa. São Paulo: Unesp, 1996. (Série encyclopaidéia).

BRASIL. **Constituição de 1988.** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Prevê a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e amplia a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 12 dez. 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 15 fev. 2010.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Mapa do analfabetismo no Brasil**. Brasília: MEC, 2003. Disponível em: http://www.oei.es/quipu/brasil/estadisticas/analfabetismo2003.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2010.

_____. Lei n. 8069, de 13 de julho de 1990. **Constituição e Legislação relacionada ao Estatuto da criança e do adolescente.** São Paulo, Cortez, 1991.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da educação Nacional. In: SAVIANI, D. **A nova lei da educação:** LDB, trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997, p. 163-88.

_____. Ministério da Educação. **O plano de desenvolvimento da educação:** razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm. Acesso em: 11 jan. 2010.

_____. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Inep, 2001. Disponível em:< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12907:legislacoes&catid=70:legislacoes>. Acesso em: 25 out. 2009.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, DF: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

BRESSER PEREIRA. Luiz Carlos. A nova esquerda: uma visão a partir do sul. **Rev. Filos. Polític.**, São Paulo, 2000, v. 6, p. 144-178.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Rev. Serv. Públic.**, Brasília, abr. 1996, v. 47, n. 1., p. 1-28.

BRITO, Ângela Xavier de; LEONARDOS, Ana Cristina. A identidade das pesquisas qualitativas: construção de um quadro analítico. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, jul. 2001, n. 113, p. 7-38.

BUENO, Maria Sylvia Simões. Descentralização e municipalização do ensino em São Paulo: conceitos e preconceitos. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia Simões (Orgs.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 177-92.

CAMPOS, Maria Malta; FÜLLGRAF, Jordete; WIGGERS, Verena. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, abr. 2006, v.36, n.127, p.87-128.

CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Lenira. Educação infantil: crescendo e aparecendo. **Cad. Pesq.** São Paulo, fev. 1992, n. 80, p. 11-20.

CANÁRIO, Rui. Os estudos sobre a escola: problemas e perspectivas. In: BARROSO, João. (Org.). **O estudo da escola.** Porto: Porto Editora, 1996.

CARNEIRO LEÃO, Antônio. **Introdução à administração escolar.** 3. ed. São Paulo: Nacional, 1953.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Oliver; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **História das idéias políticas.** Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

CHAVES, Miriam Waidenfeld. A afinidade eletiva entre Anísio Teixeira e John Dewey. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, ago. 1999, n. 11. p. 86-98.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração.** 7. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Qualis periódicos.** Brasília: MEC, Capes, 2010. Disponível em: < http://www.capes.gov.br/avaliacao/qualis>. Acesso em: 8 maio 2010.

DEL PRIORE, M. (Org.). **História da Criança no Brasil.** 3. ed. São Paulo: Contexto, 1995. (Coleção caminhos da História).

FARIA, Ana Lúcia Goulart de. A contribuição dos parques infantis de Mário de Andrade para a construção de uma pedagogia da educação infantil. **Educ. Soc.**, Campinas, dez. 1999, v.20, n.69, p.60-91.

_____. O espaço físico como um dos elementos fundamental para uma Pedagogia da Educação Infantil. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart de; PALHARES, Marina Silveira. (Orgs.). **Educação infantil pós-LDB:** rumos e desafios. 6. ed. Campinas, SP: Autores Associados. 2007. (Coleção polêmicas do nosso tempo).

_____. Pequena infância, educação e gênero: subsídios para um estado da arte. **Cad. Pagu.**, São Paulo, jun. 2006, n. 26, p.279-87.

FELIX, Maria de Fátima Costa. **Administração Escolar:** problema educativo ou empresarial? 4. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

FERREIRA JÚNIOR, Amarilio; BITTAR, Marisa. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. **Cad. Cedes**, Campinas, dez. 2008, v. 28, n. 76, p. 333-35.

FERREIRA, Jorge. (Org.) **O populismo e sua história:** debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. Pesquisas denominadas "estado da arte". **Educ. Soc.**, Campinas, ago. 2002, v. 23, n. 79, p. 257-72.

FIORI, José Luís. Para repensar o papel do Estado sem ser neoliberal. **Rev. Econom. Polític.**, Rio de Janeiro, jan. 1992, v. 12, n. 45. Disponível em: < http://www.rep.org.br/pdf/45-6.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2010.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo.** 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2005.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FREITAS, Maria Teresa de Assunção. A abordagem sócio-histórica como orientadora da pesquisa qualitativa. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, jul. 2002, n. 116, p. 21-39.

GASPARIN, João Luiz. **Uma didática para a pedagogia histótico-crítica.** 4 ed. rev. ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. (Coleção educação contemporânea).

GATTI, Bernadete A. Implicações e perspectivas da pesquisa educacional no Brasil contemporâneo. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, jul. 2001, n.113, p. 65-81.

_____. Pesquisa, educação e pós-modernidade: confrontos e dilemas. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2005, v. 35, n. 126, p. 595-608.

GIDDENS, Anthony. **O mundo na era da globalização.** Tradução: Saul Barata. 6. ed. Lisboa: Presença, 2006.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.

IANNI, Octavio. Tipos e mitos do pensamento brasileiro. **Sociologias**, Porto Alegre, jan/jun 2002, ano 4, n. 7, p. 176-187.

_____. **Pensamento social no Brasil**. Bauru, SP: EDUSC, 2004.

KAPPEL, Maria Dolores Bombardelli; CARVALHO, Maria Cristina; KRAMER, Sonia. Perfil das crianças de 0 a 6 anos que frequentam creches, pré-escolas e escolas: uma análise dos resultados da Pesquisa sobre Padrões de Vida/IBGE. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, abr. 2001, n. 16. p. 35-47.

KISHIMOTO, Tisuko Morchida. **A pré-escola em São Paulo:** 1877 – 1940. São Paulo: Loyola, 1986.

_____. A pré-escola na República. **Pro-Posições**, Campinas, dez. 1990, n. 3, p. 55-66.

_____. Os jardins de infância e as escolas maternais de São Paulo. **Cad. Pesq.**, São Paulo, fev. 1988, n. 64, p. 57-60

KRAMER, Sonia. (Org.). **Profissionais de educação infantil:** gestão e formação. São Paulo: Ática, 2005.

KUHLMANN JÚNIOR, Moysés. Histórias da educação infantil brasileira. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, ago. 2000, n. 14. p. 5-18.

_____. **Infância e educação infantil:** uma abordagem histórica. 2. ed. Porto Alegre: Mediação, 2001.

KUHLMANN JÚNIOR, Moysés; ROCHA, José Fernando Teles da. Educação no asilo dos expostos da Santa Casa em São Paulo: 1896-1950. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2006, v.36, n.129, p.597-617.

LEITE FILHO, Aristeo. Heloísa Marinho: educadora de educadoras na educação infantil no Rio de Janeiro. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 23., 2000, Caxambu. Anais... Caxambu: ANPEd, 2000. Disponível em: < http://www.anped.org.br/reunioes/23/trabtit1.htm#gt5 >. Acesso em: 10 jun. 2010.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Márcia Regina Canhoto de. **Paulo Freire e a administração escolar**: em busca de um sentido. 2006. 207f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2006.

LOURENÇO FILHO. Manuel Bergström. **Organização e administração escolar:** curso básico. 8 ed. Brasília: Inep/MEC, 2007.

LUZ, Helen Cristina Alves. Administração escolar no Brasil: reflexão e crítica sobre o pensamento de Carneiro Leão. In: MACHADO, Lourdes Marcelino (Coord.). **A evolução do conhecimento em administração da educação no Brasil:** do estudo da constituição teórica à

construção de um vocabulário. 2007. 531f. Relatório de pesquisa (Financiado pela Capes). Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2007, p. 31-34.

MACHADO, Lourdes Marcelino (Coord.). **A evolução do conhecimento em administração da educação no Brasil:** do estudo da constituição teórica à construção de um vocabulário. 2007. 531f. Relatório de pesquisa (Financiado pela Capes). Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2007.

MACHADO, Lourdes Marcelino (Coord.). **Vocabulário usual da área:** percepção e compreensão dos profissionais dirigentes das escolas públicas de educação básica. 2009. 31f. Projeto de pesquisa apresentado ao CNPq. Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2009.

MACHADO, Lourdes Marcelino. A pesquisa educacional no Brasil: breve retrospectiva. In: LEBEGALINI, Andréia Cristina Fregate Baraldi; MAIA, Graziela Zambão Abdian; MACHADO, Lourdes Marcelino. (Orgs.). **Pesquisa em educação:** passo a passo. Marília, SP: Edições M3T Tecnologia e Educação, 2007c. cap. 2, p. 15-26. (Coleção estudos pedagógicos).

_____. Administração de escolas de educação infantil: entre os pés e as asas. **Educ. Foco.**, Juiz de Fora, MG, ago. 2005, v. 9, n. 1-2, p. 85-102.

_____. Considerações sobre a natureza do trabalho científico. In: LEBEGALINI, Andréia Cristina Fregate Baraldi; MAIA, Graziela Zambão Abdian; MACHADO, Lourdes Marcelino. (Orgs.). **Pesquisa em educação:** passo a passo. Marília, SP: Edições M3T Tecnologia e Educação, 2007b. cap. 1, p. 1-14. (Coleção estudos pedagógicos).

_____. Novos padrões de gestão educacional: a lógica do mercado e a lógica do direito à educação. In: QUAGLIO, Paschoal; MAIA, Graziela Abdian; MACHADO, Lourdes Marcelino. **Interfaces entre política e administração da educação:** algumas reflexões. Marília, SP: Fundepe Publicações, 2006.

_____. Quem “embala” a escola? Considerações a respeito da gestão da unidade escolar. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; MAIA, Graziela Zambão Abdian. (Orgs.). **Administração e supervisão escolar:** questões para o novo milênio. São Paulo: Pioneira, 2000.

MACHADO, Lourdes Marcelino; MAIA, Graziela Zambão Abdian; LEBEGALINI, Andréia Cristina Fregate Baraldi . Constituição de objetos de estudo. In: LEBEGALINI, Andréia Cristina Fregate Baraldi; MAIA, Graziela Zambão Abdian; MACHADO, Lourdes Marcelino. (Orgs.). **Pesquisa em educação:** passo a passo. Marília, SP: Edições M3T Tecnologia e Educação, 2007d. cap. 3, p. 27-58. (Coleção estudos pedagógicos).

MAIA, Graziela Zambão Abdian. Análise de conteúdo e análise documental. In: LEBEGALINI, Andréia Cristina Fregate Baraldi; MAIA, Graziela Zambão Abdian; MACHADO, Lourdes Marcelino. (Orgs.). **Pesquisa em educação:** passo a passo. Marília, SP: Edições M3T Tecnologia e Educação, 2007. cap. 8, p. 117-26. (Coleção estudos pedagógicos).

_____. **As publicações da Anpae e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil**. 2004. 201f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2004.

_____. As publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil. **RBPAE**, Porto Alegre, RS, jan. 2008, v. 24, n.1, p. 31-50.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História social da criança abandonada.** São Paulo: Hucitec, 1998.

MARTINS, Ângela Maria. (Coord.). **Estado da arte:** gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados (2000/2008). 2009. Disponível em: < http://www.fcc.org.br/novidades/arquivos/estado_da_arte.pdf>. Acesso em 20 jun. 2010.

MAYORAL, María Rosa Palazón. A filosofia da *práxis* segundo Adolfo Sánchez Vázquez. In: BORON, Atilio A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina. (Orgs.). **La teoría maxista hoy:** problemas y perspectivas. Tradução: Simone Rezende da Silva. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 2006.

MELLO, Guiomar Namo de. **Cidadania e competitividade:** desafios educacionais do terceiro milênio. 6 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

MELLO, Suely Amaral. Algumas implicações pedagógicas da Escola de Vygotsky para a educação infantil. **Pro-Posições**, Campinas, SP, mar. 1999, v.10, n. 1 (28), p.16-27.

_____. **Ciência com consciência.** Tradução: Maria D. Alexandre, Maria Alice Sampaio Dória. 7. ed. rev. mod. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

NUNES, Clarice. Anísio Teixeira: a poesia da ação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, abr. 2001, n. 16. p. 5-18.

OLIVEIRA, Eliana de; ENS, Romilda Teodora; ANDRADE, Daniela B. S. Freire; MUSSIS, Carlo Ralph de. Análise de conteúdo e pesquisa na área da educação. **Diálog. Educ.**, Curitiba, PR, ago. 2003, v. 4, n. 9, p. 11-27.

PARAÍSO, Marlucy Alves. Pesquisas pós-críticas em educação no Brasil: esboço de um mapa. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, ago. 2004, v. 34, n. 122, p. 283-303.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar:** introdução crítica. 2. ed. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1987.

PATTO, Maria Helena Souza. A família pobre e a escola pública: anotações sobre um desencontro. In: PATTO, Maria Helena Souza. (Org.). **Introdução à Psicologia Escolar.** 3. ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1997, p. 281-96.

PAZETO, Antonio Elizio; WITTMANN, Lauro Carlos. Gestão da escola. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhares. (Coord.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil:** 1991 a 1997. Brasília: Anpae, 2001, p. 257-285. (Série estudos e pesquisas da Anpae).

PEREIRA, Gilson R. de M.; ANDRADE, Maria da Conceição Lima de. A construção da administração da educação na *RBAE* (1983-1996). **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2005, v.26, n.93, p.1393-1411.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, nov. 2001, n. 114, p. 179-195.

QUERINO RIBEIRO, José. **Ensaios de uma teoria da administração escolar.** São Paulo: USP, 1952

_____. Introdução à administração escolar: alguns pontos de vista. In: ANPAE. **Administração Escolar.** Salvador: ANPAE, 1968.

RIZZINI, Irene. **O século perdido:** raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. Rio de Janeiro: Petrobrás, Ministério da Cultura, USU Ed. Universitária, 1997.

ROCHA, Délcio; DEUSDARÁ, Bruno. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: o linguístico e seu entorno. **Delta**, São Paulo, 2006,v. 22, n. 1, p. 29-52.

ROCHA, Eloísa Acires Candal. **A pesquisa em educação infantil no Brasil:** trajetória recente e perspectivas de consolidação de uma pedagogia. 1998. 291f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil:** 1930/1973. 31 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cad. Pesq.** São Paulo, jul. 1999, n. 107, p. 7-40.

_____. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil: *history repeats*. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, mar. 2002, n.115, p.25-63.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. **Filosofía de la práxis.** México: Siglo Veintiuno Editores, 2003.

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil:** genealogia do conhecimento. Rio de Janeiro: Liber Livro, 2007.

SANTOS, Heloísa Occhiuze dos. Municipalização do ensino em São Paulo e o Fundef. In: PALMA-FILHO, João Cardoso; TOSI, Pedro Geraldo (Orgs.). **Política e Economia da Educação** - Caderno de Formação do Projeto Pedagogia Cidadã. São Paulo: Unesp, Pró-reitoria de graduação, 2004, p. 101-18.

SAVIANI, Dermeval. A educação brasileira. In: SILVA JÚNIOR, Celestino Alves da. (Org.). **Dermeval Saviani e a educação brasileira**: o simpósio de Marília. São Paulo: Cortez, 1994.

_____. **Escola e democracia:** teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política. 30 ed. Campinas, SP: Autores Associados. 1995. (Coleção polêmicas do nosso tempo).

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, out. 2007b, v. 28, n. 100, p. 1231-1255.

_____. **Pedagogia histótico-crítica:** primeiras aproximações. 10 ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2008. (Coleção educação contemporânea).

_____. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, jan./abr. 2007a, v. 12, n. 34, p. 152-180.

SCALCON, Suze. **À procura da unidade psicopedagógica:** articulando a psicologia histótico-cultural com a pedagogia histórico-crítica. Campinas, SP: Autores Associados, 2002. (Coleção educação contemporânea).

SILVA JÚNIOR, Celestino Alves da. O espaço da administração no tempo da gestão. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Syria Carapeto. (Orgs.). **Política e gestão da educação:** dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 199-211.

SOUSA, Clarilza Prado de; MACEDO, Elizabeth Fernandes de. **Critérios de classificação do Qualis da área de educação: triênio 2007-2009.** Brasília: Capes, 2010. Disponível em: < http://qualis.capes.gov.br/arquivos/avaliacao/webqualis/criterios2007_2009/Criterios_Qualis_2008_38.pdf>. Acesso em: 8 maio 2010.

SOUSA, Ana Maria Costa de. **Educação infantil:** uma proposta de gestão municipal. 2. ed. Campinas, SP: Papirus, 1996. (Coleção magistério: formação e trabalho pedagógico).

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Perfil da gestão escolar no Brasil.** 2006. 302f. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação para a democracia:** introdução à administração educacional. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

_____. Natureza e função do administrador escolar. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. **Administração escolar.** Salvador: Anpae, 1968, p. 9-17.

_____. O que é administração escolar? **Rev. Bras. Estud. Pedagog.** Rio de Janeiro, 1961, v. 36, n. 84, p. 84-89.

TOMÉ, Marta Fresneda. **Fala, professora!** Um estudo de caso sobre as concepções de professoras da educação infantil acerca do projeto Pedagogia Cidadã. 2005. 205f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social). Faculdade de Ciências e Letras. Universidade Estadual Paulista, Assis, 2005.

TRINDADE, Judite Maria Barboza. O abandono de crianças ou a negação do óbvio. **Rev. Bras.Histór.** São Paulo, v. 19, n. 37, 1999, p. 35-58.

UNICEF, PNUD, INEP-MEC. (Coord.) **Indicadores da Qualidade na Educação, Ação Educativa.** São Paulo: Ação Educativa, 2004.

VYGOTSKY, Lev Semyonovitch. **A formação social da mente.** Tradução: José Cipolla Neto, Luis Silveira Menna Barreto, Solange Castro Afeche. São Paulo: Martins Fontes, 1984.

WARDE, Mirian. O papel da pesquisa na pós-graduação em educação. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, maio 1990, n. 74, p. 67-75.

WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhares. (Coord.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil:** 1991 a 1997. Brasília: Anpae, 1999. (Série estudos e pesquisas da Anpae).

# APÊNDICE A – REFERÊNCIA DOS ARTIGOS PESQUISADOS

## Referências bibliográficas dos artigos sobre gestão da educação

ACCIOLY E SILVA, Doris; BRUNO, Lucia. O mito, o método e a história: a Revolução Russa sob a ótica de Maurício Tragtenberg. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2008, v.29, n.105, p.979-989. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

ADRIÃO, Theresa. Oferta do ensino fundamental em São Paulo: um novo modelo. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, abr. 2008, v.29, n.102, p.79-98. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, out. 2009, v.30, n.108, p.799-818. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, abr. 2007, v.28, n.98, p.253-267. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, abr. 2003, n.22, p.35-46. ISSN 1413-2478. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, ago. 2001, v.22, n.75, p.15-32. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

AGUIAR, Márcia Ângela da S. O Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do Governo FHC. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, set. 2002, v.23, n.80, p.72-89. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

AGUIAR, Márcia Ângela da S.; MELO, Márcia Maria de Oliveira. Pedagogia e faculdades de educação: vicissitudes e possibilidades da formação pedagógica e docente nas IFES. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, out. 2005, v.26, n.92, p.959-982. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

AITCHISON, John. A voz do Sul na CONFINTEA VI: a agenda da África. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, ago. 2009, v.14, n.41, p.335-344. ISSN 1413-2478. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

ANDRADE OLIVEIRA, Dalila. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2004, v.25, n.89, p.1127-1144. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educ. Soc.**, Campinas, out. 2005, v.26, n.92, p.753-775. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

ANTUNES, Fátima. Reformas do Estado e da educação: o caso das escolas profissionais em Portugal. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, ago. 2005, n.29, p.40-51. ISSN 1413-2478. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

APPLE, Michael W. Políticas de direita e branquidade: a presença ausente da raça nas reformas educacionais. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, abr. 2001, n. 16. p. 61-67. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

ARAÚJO, Ulisses F. Escola, democracia e a construção de personalidades morais. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2000, v.26, n.2, p.91-107. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www2.fe.usp.br/estrutura/public/revista.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educ. Soc.**, Campinas, SP, out. 2007, v.28, n.100, p.899-919. ISSN 0101-7330. . Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, out. 2005, v.26, n.92, p.1039-1066. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, set. 2002, v.23, n.80, p.49-71. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

BALL, Stephen J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2005, v.35, n.126, p.539-564. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

BARROSO, João. Organização e regulação dos ensinos básico e secundário em Portugal: sentidos de uma evolução. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, abr. 2003, v.24, n.82, p.63-92. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

BATISTA, Sueli Soares dos Santos. Teoria Crítica e teorias educacionais: uma análise do discurso sobre educação. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2000, v.21, n.73, p.182-205. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

BEDENDI, Teresa do Carmo Ferrari. Os efeitos na prática docente das propostas políticas de educação: 1971-1999. **Pro-Posições.** Campinas, SP, nov. 2000, v. 11, n. 3 (33), p. 9 -25. ISSN 1980-6248. Disponível em: <

http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 15 jan. 2010.

BELINTANE, Claudemir. Por uma ambiência da formação contínua de professores. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, nov. 2002, n.117, p.177-193. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, ago. 2006, v.36, n.128, p.377-401. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

BRUSCHINI, Maria Cristina A.; RICOLDI, Arlene Martinez. Família e trabalho: difícil conciliação para mães trabalhadoras de baixa renda. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, abr. 2009, v.39, n.136, p.93-123. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

BUENO, Maria Sylvia Simões. O Banco Mundial e modelos de gestão educativa para a América Latina. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, ago. 2004, v.34, n.122, p.445-466. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CARDOSO, Clementina Marques. Governar o estado para a participação de entidades privadas na provisão, financiamento e gestão dos sistemas educativos na União Europeia. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, out. 2009, v.30, n.108, p.819-843. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CARVALHO, Luís Miguel. O Senhor Director: fragmentos de uma história de actores e práticas escolares em Portugal. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2000, v.26, n.2, p.31-49. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CARVALHO, Maria Eulina Pessoa de. Relações entre família e escola e suas implicações de gênero. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, jul. 2000, n.110, p.143-155. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CARVALHO, Marília Pinto de. Estatísticas de desempenho escolar: o lado avesso. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2001, v.22, n.77, p.231-252. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CAVALIERE, Ana Maria; COELHO, Lígia Martha. Para onde caminham os Cieps? Uma análise após 15 anos. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, jul. 2003, n.119, p.147-174. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, dez. 2003, n.24, p.5-15. ISSN 1413-2478. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CHAVES, Miriam Waidenfeld. A afinidade eletiva entre Anísio Teixeira e John Dewey. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, ago. 1999, n. 11. p. 86-98. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CORTESÃO, Luiza; STOER, Stephen R. Acerca do trabalho do professor: da tradução à produção do conhecimento no processo educativo. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, ago. 1999, n. 11. p. 33-45. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

COSTA, Jorge Adelino. Projectos educativos das escolas: um contributo para a sua (des)construção. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2003, v.24, n.85, p.1319-1340. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, abr. 2003, v.24, n.82, p.37-61. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A desoficialização do ensino no Brasil: a Reforma Rivadávia. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, out. 2009, v.30, n.108, p.717-738. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

DAL RI, Neusa Maria; VIEITEZ, Candido Giraldez. A educação do Movimento dos Sem-Terra: Instituto de Educação Josué de Castro. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2004, v.25, n.89, p.1379-1402. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. A educação do Movimento dos Sem-Terra. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, ago. 2004, n. 26. p. 44-57. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

DAVIS, Claudia; NUNES, Marina M. R.; NUNES, Cesar A. A. Metacognição e sucesso escolar: articulando teoria e prática. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, maio 2005, v.35, n.125, p.205-230. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

DOMINGUES, José Juiz; TOSCHI, Nirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de. A reforma do Ensino Médio: a nova formulação curricular e a realidade da escola pública. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, abr. 2000, v.21, n.70, p.63-79. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, out. 2007, v.28, n.100, p.921-946. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? . **Educ. Soc.**, Campinas, SP, out. 2008, v.29, n.104, p.891-917. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, out. 2005, v.26, n.92, p.821-839. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

DURAND, José Carlos. Educação e ideologia do talento no mundo da publicidade. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, ago. 2006, v.36, n.128, p.433-450. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

DURAND, Marc; SAURY, Jacques; VEYRUNES, Philippe. Relações fecundas entre pesquisa e formação docente: elementos para um programa. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, maio 2005, v.35, n.125, p.37-62. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

ESPOSITO, Yara Lúcia; DAVIS; Claudia; NUNES, Marina Muniz Rossa. Sistema de avaliação do rendimento escolar. O modelo adotado pelo estado de São Paulo. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, abr. 2000, n. 13. p. 55-63. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

ESTÊVÃO, Carlos V. Formação, gestão, trabalho e cidadania contributos para uma sociologia crítica da formação. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2001, v.22, n.77, p.185-206. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

ESTEVES, Luiz Carlos Gil. O FUNDEF no estado do Rio de Janeiro: a óptica dos perdedores. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, ago. 2007, v. 12, n. 35. p. 212-231. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

FERRARO, Alceu Ravanello. Diagnóstico da escolarização no Brasil. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, dez. 1999, n. 12. p. 22-47. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Diretrizes curriculares para o curso de pedagogia no Brasil: a gestão da educação como *gérmen* da formação. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2006, v.27, n.97, p.1341-1358. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Repensando e ressignificando a gestão democrática da educação na "cultura globalizada". **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2004, v.25, n.89, p.1227-1249. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

FRACALANZA, Paulo Sérgio. A gestão do Ensino Fundamental pelo governo do estado de São Paulo: uma análise do financiamento e dos indicadores sociais de educação (1980-1993). **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 1999, v.20, n.69, p.92-118. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, ago. 2007, v.28, n.99, p.501-521. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

GARCIA, Maria Manuela Alves; ANADON, Simone Barreto. Reforma educacional, intensificação e autointensificação do trabalho docente. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, abr. 2009,

v.30, n.106, p.63-85. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

GAZZINELLI, Maria Flávia; LOPES, Andreia; PEREIRA, Wesley; GAZZINELLI, Andréa. Educação e participação dos atores sociais no desenvolvimento de modelo de gestão do lixo na zona rural em Minas Gerais. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, abr. 2001, v.22, n.74, p.225-241. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

GHANEM, Elie. Educação e participação no Brasil: um retrato aproximativo de trabalhos entre 1995 e 2003. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, abr. 2004, v.30, n.1, p.161-1888. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www2.fe.usp.br/estrutura/public/revista.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

GHEORGHIU, Mihaï Dinu; GRUSON, Pascale; VARI, Judit. Trocas intergeracionais e construção de fronteiras nas experiências educativas das classes médias. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, ago. 2008, v.29, n.103, p.377-399. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

GOMES, Alfredo Macedo. Exame nacional de cursos e política de regulação estatal do ensino superior. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, nov. 2003, n.120, p.129-149. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

GONÇALVES JÚNIOR, Oswaldo. Iniciativa privada na educação pública: a Fiat e o Programa Moto Perpétuo. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, abr. 2008, v.34, n.1, p.47-62. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www2.fe.usp.br/estrutura/public/revista.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

HINZEN, Heribert. Educação de adultos na educação ao longo da vida: desenvolvimentos atuais e interdependentes na Alemanha e na Europa, a caminho da VI CONFINTEA. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, ago. 2009, v.14, n.41, p.345-354. ISSN 1413-2478. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

HORTALE, Virginia Alonso; MORA, José-Ginés. Tendências das reformas da educação superior na Europa no contexto do processo de Bolonha. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, out. 2004, v.25, n.88, p.937-960. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

JACOBI, Pedro Roberto. Educação, ampliação da cidadania e participação. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2000, v.26, n.2, p.11-29. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

KRAWCZYK, Nora Rut. A escola média: um espaço sem consenso. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, nov. 2003, n.120, p.169-202. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. A gestão escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, ago. 1999, v.20, n.67, p.112-149. ISSN 0101-

7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cad. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2008, v.38, n. 135, p.797-815. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? **Educ. Soc.**, Campinas, SP, out. 2005, v.26, n.92, p.799-819. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia. Homogeneidade e heterogeneidade nos sistemas educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2006, v.36, n.129, p.673-704. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

KUENZER, Acácia Zeneida; ABREU, Claudia Barcelos de Moura; GOMES, Cristiano Mauro Assis. A articulação entre conhecimento tácito e inovação tecnológica: a função mediadora da educação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, dez. 2007, v.12, n.36, p.462-473. ISSN 1413-2478. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

LAUDARES, João Bosco; TOMASI, Antônio O técnico de escolaridade média no setor produtivo: seu novo lugar e suas competências. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2003, v.24, n.85, p.1237-1256. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

LEVASSEUR, Louis; TARDIF, Maurice. Divisão do trabalho e trabalho técnico nas escolas de sociedades ocidentais. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2004, v.25, n.89, p.1275-1297. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

LIAN DE SOUSA, Sandra M. Zákia. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, jul. 2003, n.119, p.175-190. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

LIAN DE SOUSA, Sandra Zákia; PORTELA DE OLIVEIRA, Romualdo. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, set. 2003, v.24, n.84, p.873-895. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

LIAN DE SOUSA, Sandra Zákia; BIANCHETTI, Lucídio. Pós-graduação e pesquisa em educação no Brasil: o protagonismo da ANPEd. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, dez. 2007, v. 12, n. 36. p. 389-409. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

LOUREIRO, Armando Paulo Ferreira; CRISTÓVÃO, Artur Fernando Arêde Correia. A relação dos técnicos de educação de adultos com o discurso pedagógico oficial: um caso a norte de

Portugal. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2008, v.29, n.105, p.1113-1135. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

MARIN, Alda Junqueira; GUARNIERI, Maria Regina; ROMANATTO, Mauro Carlos; CHAKUR, Cilene R. Sá Leite; GIOVANNI, Luciana Maria; SILVA, Maria Helena G. Frem Dias da. Desenvolvimento profissional docente e transformação da escola. **Pro-Posições.** Campinas, SP, mar. 2000, v. 11, n. 4 (31), p. 15 -24. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 15 jan. 2010.

MARQUES, Luciana Rosa. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, abr. 2008, v.29, n.102, p.55-78. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

MARTINIC, Sergio. Conflitos sociais e interações comunicativas nas reformas sociais da América Latina. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, nov. 2001, n.114, p.29-48. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

MARTINS, Ângela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2001, v.22, n.77, p.28-48. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. A política educacional paulista: controvérsias em torno dos conceitos de descentralização e autonomia 1983 a 1999. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, ago. 2003, v.24, n.83, p.527-549. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Gestão de escola pública: análise de uma proposta de intervenção. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2007, v.37, n.132, p.711-730. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, nov. 2003, n.120, p.221-238. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

MEEK, V. Lynn. Produção do conhecimento na educação superior australiana: do acadêmico ao comercial. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, out. 2004, v.25, n.88, p.1023-1043. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, ago. 2001, v.22, n.75, p.84-108. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

MENEZES, Maria Arlinda de Assis. Do método do caso ao *case*: a trajetória de uma ferramenta pedagógica. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, abr. 2009, v.35, n.1, p.129-143. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www2.fe.usp.br/estrutura/public/revista.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

MICHELS, Maria Helena. Gestão, formação docente e inclusão: eixos da reforma educacional brasileira que atribuem contornos à organização escolar. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, dez. 2006, v. 11, n. 33. p. 406-560. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

MITRULIS, Eleny. Ensaios de inovação no ensino médio. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, jul. 2002, n.116, p.217-244. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

MOEHLECKE, Sabrina. As políticas de diversidade na educação no governo Lula. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, ago. 2009, v.39, n.137, p.461-487. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

MONCEAU, Gilles. Transformar as práticas para conhecê-las: pesquisa-ação e profissionalização docente. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2005, v.31, n.3, p.467-482. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www2.fe.usp.br/estrutura/public/revista.htm. Acesso em: 15 jan. 2010.

MONFREDINI, Ivanise. O projeto pedagógico em escolas municipais: análise da relação entre a autonomia e manutenção e/ou modificação de práticas escolares. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2002, v.28, n.2, p.41-56. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www2.fe.usp.br/estrutura/public/revista.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Administração e participação: reflexões para a educação. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2003, v.29, n.2, p.369-373. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

NEGREIROS, Paulo Roberto Vidal de. Séries no ensino privado, ciclos no público: um estudo em Belo Horizonte. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, maio 2005, v.35, n.125, p.181-203. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

NUNES, Clarice. Anísio Teixeira: a poesia da ação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, abr. 2001, n. 16. p. 5-18. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

OLIVEIRA, Christian Dennys Monteiro de; ASSIS, Raimundo Jucier Sousa de. Travessias da aula em campo na geografia escolar: a necessidade convertida para além da fábula. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, abr. 2009, v.35, n.1, p.195-209. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www2.fe.usp.br/estrutura/public/revista.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra. O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência - a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, abr. 2005, v.26, n.90, p.127-147. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

PARO, Vitor Henrique. Formação de gestores escolares: a atualidade de José Querino Ribeiro. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, ago. 2009, v.30, n.107, p.453-467. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, jul. 2002, v.28, n.2, p.11-23. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

PEREIRA, Gilson R. de M.; ANDRADE, Maria da Conceição Lima de. A construção da administração da educação na *RBAE* (1983-1996). **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2005, v.26, n.93, p.1393-1411. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, out. 2009, v.30, n.108, p.761-778. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

PERRENOUD, Philippe. Formar professores em contextos sociais em mudança. Prática reflexiva e participação crítica. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, dez. 1999, n. 12. p. 5-21. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Profissionalização do professor e desenvolvimento de ciclos de aprendizagem. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, Nov. 1999, n.108, p.07-26. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

PIERRO, Maria Clara di. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2001, v.27, n.2, p.321-337. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www2.fe.usp.br/estrutura/public/revista.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

PIMENTA, Selma Garrido; MOURA, Manoel Orisvaldo de; GARRIDO, Elsa; PENTEADO, Heloísa Dupas. Qualificação do ensino público e formação de professores. . **Pro-Posições.** Campinas, SP, mar. 2000, v. 11, n. 4 (31), p. 56 -69. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 15 jan. 2010.

POCINHO, Margarida; CAPELO, Maria Regina. Vulnerabilidade ao stress, estratégias de *coping* e autoeficácia em professores portugueses. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, ago. 2009, v.35, n.2, p.351-367. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www2.fe.usp.br/estrutura/public/revista.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

POPKEWITZ, Tom; LINDBLAD, Sverker. Estatísticas educacionais como um sistema de razão: relações entre governo da educação e inclusão e exclusão sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, ago. 2001, v.22, n.75, p.111-148. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

PORTELA DE OLIVEIRA, Romualdo. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, out. 2009, v.30, n.108, p.739-760. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, ago. 1999, n. 11. p. 61-74. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

PORTUGUES, Manoel Rodrigues. Educação de adultos presos. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2001, v.27, n.2, p.355-374. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www2.fe.usp.br/estrutura/public/revista.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

RATTO, Ana Lúcia Silva. Disciplina, infantilização e resistência dos pais: a lógica disciplinar dos livros de ocorrência. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2006, v.27, n.97, p.1259-1281. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Disciplina, vigilância e pedagogia. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, ago. 2007, v.37, n.131, p.481-510. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

REGO, Arménio. O bom cidadão docente universitário na senda da qualidade no ensino superior. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, ago. 2001, v.22, n.75, p.174-199. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

REZENDE PINTO, José Marcelino de. O acesso à educação superior no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, out. 2004, v.25, n.88, p.727-756. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Os números do financiamento da educação no Brasil. **Pro-Posições.** Campinas, SP, dez. 2005, v. 16, n. 3 (48), p. 75 -86. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 15 jan. 2010.

ROSAR, Maria de Fatima Felix. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 1999, v.20, n.69, p.165-176. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

ROSSI, Vera Lúcia Sabongi de. Gestão de educadores progressistas. **Pro-Posições.** Campinas, SP, jul. 1999, v. 10, n. 2 (29), p. 82 -93. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 15 jan. 2010.

RUSSO, Miguel Henrique; AZZI, Roberta Gurgel. Pressupostos e entreves de um projeto de melhoria da escola pública. **Pro-Posições.** Campinas, SP, mar. 2000, v. 11, n. 4 (31), p. 91 -96. ISSN 1980-6248. Disponível em: <

http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 15 jan. 2010.

SAAVEDRA, Luísa; TAVEIRA, Maria do Céu. Discursos de adolescentes sobre a vida profissional e familiar: entre o sonho e a realidade. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2007, v.28, n.101, p.1375-1391. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

SANTOS, Lucíola Licínio de Castro Paixão; VIEIRA, Lívia Maria Fraga. "Agora seu filho entra mais cedo na escola": a criança de seis anos no ensino fundamental de nove anos em Minas Gerais. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, out. 2006, v.27, n.96, p.775-796. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

SAVIANI, Dermeval. Casemiro dos Reis Filho e a educação brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2001, v.22, n.77, p.161-181. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Epistemologia e teorias da educação no Brasil. **Pro-Posições.** Campinas, SP, abr. 2007, v. 18, n. 1 (52), p. 15 -27. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 15 jan. 2010.

SEMERARO, Giovanni. Anotações para uma teoria do conhecimento em Gramsci. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, abr. 2001, n. 16. p. 95-104. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, abr. 1999, v.20, n.66, p.65-83. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma universitária no Brasil - 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, out. 2006, v.27, n.96, p.1021-1056. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

SILVA, Joyce Mary Adam de Paula e. Cultura escolar, autoridade, hierarquia e participação: alguns elementos para reflexão. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, mar. 2001, n.112, p.125-135. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

SILVA, Monica Ribeiro da. Tecnologia, trabalho e formação na reforma curricular do ensino médio. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, ago. 2009, v.39, n.137, p.441-460. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

SOARES, Cássia Baldini; JACOBI, Pedro Roberto. Adolescentes, drogas e AIDS: avaliação de um programa de prevenção escolar. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, mar. 2000, n.109, p.213-237. ISSN 0100-1574 Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

SORRENTINO, Marcos; TRAJBER, Rachel; MENDONÇA, Patrícia; FERRARO JÚNIOR, Luiz Antonio. Educação ambiental como política pública. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, ago. 2005, v.31, n.2, p.285-299. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www2.fe.usp.br/estrutura/public/revista.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

SOUZA JÚNIOR, Hormindo Pereira de. Centralidade ontológica do trabalho ou centralidade da informação e do conhecimento nos processos de formação humana? **Pro-Posições.** Campinas, SP, ago. 2008, v. 19, n. 2 (56), p. 163-79. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 15 jan. 2010.

SOUZA, Rosa Fátima de. Tempos de infância, tempos de escola: a ordenação do tempo escolar no ensino público paulista (1892-1933). **Educ. Pesqui.**, São Paulo, dez. 1999, v. 25, n. 2, p. 127-143. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

SOUZA, Regina Maria de; CARDOSO, Silvia Helena Barbi. Inclusão escolar e linguagem revisitando os PCNs. **Pro-Posições.** Campinas, SP, nov. 2001, v. 12, n. 2-3 (35-36), p. 32 -46. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 15 jan. 2010.

TANURI, Leonor Maria. História da formação de professores. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, ago. 2000, n. 14. p. 61-88. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

TARDIF, Maurice. Saberes profissionais dos professores e conhecimentos universitários. Elementos para uma epistemologia da prática profissional dos professores e suas consequências em relação à formação para o magistério. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, abr. 2000, n. 13. p. 5-24. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

TOSCHI, Mirza Seabra; RODRIGUES, Maria Emília de Castro. Infovias e educação. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2003, v.29, n.2, p.313-326. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www2.fe.usp.br/estrutura/public/revista.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

TRIPP, David. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2005, v.31, n.3, p.443-466. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www2.fe.usp.br/estrutura/public/revista.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

TUMOLO, Paulo Sergio. Reestruturação produtiva no Brasil: um balanço crítico introdutório da produção bibliográfica. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2001, v.22, n.77, p.71-99. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

VALVERDE, Antonio José Romera. Socialismo libertário, educação e autodidatismo: entrevista-depoimento de Jaime Cubero. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, ago. 2007, v.34, n.2, p.393-408. ISSN 1517-9702. Disponível em: http://www2.fe.usp.br/estrutura/public/revista.htm>. Acesso em: 15 jan. 2010.

VEIGA-NETO, Alfredo. Incluir para saber. Saber para excluir. **Pro-Posições.** Campinas, SP, nov. 2001, v. 12, n. 2-3 (35-36), p. 22 -31. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 15 jan. 2010.

VELLOSO, Jacques. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, jul. 2000, n.110, p.39-66. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

VELLOSO, Jacques; MARQUES, Paulo Marcello F. Recursos próprios da UNB, o financiamento das IFES e a reforma da educação superior. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, ago. 2005, v.26, n.91, p.655-680. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

VIANNA, Cláudia. A produção acadêmica sobre organização docente: ação coletiva e relações de gênero. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, dez. 2001, v.22, n.77, p.100-130. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Práticas de gestão e feminização do magistério. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2005, v.35, n.126, p.609-634. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

ZANTEN, Agnès Van. Efeitos da concorrência sobre a atividade dos estabelecimentos escolares. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2005, v.35, n.126, p.565-593. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

ZIBAS, Dagmar M. L. A reforma educacional espanhola: entrevista com Mariano Enguita e Gimeno Sacristán. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, nov. 1999, n.108, p.233-247. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Desdobramentos da associação "público-privado" na administração do ensino técnico no Ceará. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, ago. 2008, v.38, n.134, p. 459-478. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

## Referências bibliográficas dos artigos científicos sobre educação infantil

ABRAMOWICZ, Anete. O direito das crianças à educação infantil. **Pro-Prosições**, Campinas, SP, dez. 2003, v.14, n.3 (42), p.13-24. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 10 jan. 2010.

ABRAMOWICZ, Anete; LEVCOVITZ, Diana; RODRIGUES, Tatiane Cosentino. Infâncias em Educação Infantil. **Pro-Prosições**, Campinas, SP, dez. 2009, v.20, n.3, p.179-197. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 10 jan. 2010.

ARCE, Alessandra. Compre o *kit* neoliberal para a educação infantil e ganhe grátis os dez passos para se tornar um professor reflexivo. **Educ. Soc.**, Campinas, abr. 2001a, v.22, n.74, p.251-283. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

_____. Documentação oficial e o mito da educadora nata na educação infantil. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, jul. 2001b, n.113, p.167-184. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

_____. Lina, uma criança exemplar! Friedrich Froebel e a pedagogia dos jardins-de-infância. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, ago. 2002, n. 20. p. 107-20. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 10 jan. 2010.

BARRETO, Ângela Maria Rabelo Ferreira. A educação infantil no contexto das políticas públicas. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, dez. 2003, n.24, p.53-65. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 10 jan. 2010.

BASTOS, Ana Cristina do Canto Lopes; KUHLMANN JÚNIOR, Moysés. Órfãos tutelados nas malhas do judiciário (Bragança-SP, 1871-1900). **Cad. Pesqui.**, abr. 2009, v.39, n.136, p.41-68. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

BRANDÃO, Ana Carolina; SELVA, Ana Coelho V. O livro didático na educação infantil: reflexão *versus* repetição na resolução de problemas matemáticos. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, jul. 1999, v.25, n.2, p.69-82. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

BUJES, Maria Isabel Edelweiss. A invenção do eu infantil: dispositivos pedagógicos em ação. **Rev. Bras. Educ.,** Rio de Janeiro, dez. 2002, n.21, p.17-39. ISSN 1413-2478. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 10 jan. 2010.

CAMPOS, Maria Malta. Educação e políticas de combate à pobreza. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, dez. 2003, n.24, p.183-191. ISSN 1413-2478. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 10 jan. 2010.

CAMPOS, Maria Malta; FÜLLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, abr. 2006, v.36, n.127, p.87-128. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

CAMPOS, Rosânia; CAMPOS, Roselane Fátima. A educação das famílias pobres como estratégia política para o atendimento das crianças de 0 - 3 anos: uma análise do Programa Família Brasileira Fortalecida. **Pro-Prosições**, Campinas, SP, abr. 2009, v.20, n.1, p.207-224. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 10 jan. 2010.

CARDONA, Maria João. O Espaço e o tempo no Jardim de infância. **Pro-Prosições**, Campinas, SP, mar. 1999, v.10, n. 1 (28), p.132-138. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 10 jan. 2010.

CERISARA, Ana Beatriz. O Referencial curricular nacional para a educação infantil no contexto das reformas. **Educ. Soc.**, Campinas, set. 2002, v.23, n.80, p.326-345. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

CORRÊA, Bianca Cristina. Considerações sobre qualidade na educação infantil. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, jul. 2003, n.119, p.85-112. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

COUTINHO, Karyne Dias. Educação como mercadoria: o público e o privado no caso dos *shopping centers*. **Educ. Soc.**, Campinas, set. 2003, v.24, n.84, p. 955-982. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

CRUZ, Elizabete Franco. Educação sexual e educação infantil nos relatos de profissionais que trabalham com a formação de educadoras de creche/pré-escola. **Pro-Prosições**, Campinas, SP, dez. 2003, v.14, n.3 (42), p.103-17. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 10 jan. 2010.

CRUZ, Silvia Helena Vieira. A creche comunitária na visão das professoras e famílias usuárias. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, abr. 2001, n. 16. p. 35-47. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 10 jan. 2010.

FARIA, Ana Lúcia Goulart de. A contribuição dos parques infantis de Mário de Andrade para a construção de uma pedagogia da educação infantil. **Educ. Soc.**, Campinas, dez. 1999, v.20, n.69, p.60-91. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

_____. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, out. 2005, v.26, n.92, p.1013-1038. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

FINCO, Daniela. Relações de gênero nas brincadeiras de meninos e meninas na educação infantil. **Pro-Prosições**, Campinas, SP, dez. 2003, v.14, n. 3 (42), p.89-101. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 10 jan. 2010.

GOULART, Cecília. Letramento e modos de ser letrado: discutindo a base teórico-metodológica de um estudo. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, dez. 2006, n.33, p.450-460. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 10 jan. 2010.

HADDAD, Lenira. Políticas integradas de educação e cuidado infantil: desafios, armadilhas e possibilidades. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2006, v.36, n.129, p.519-546. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

KAPPEL, Maria Dolores Bombardelli; CARVALHO, Maria Cristina; KRAMER, Sonia. Perfil das crianças de 0 a 6 anos que frequentam creches, pré-escolas e escolas: uma análise dos resultados da Pesquisa sobre Padrões de Vida/IBGE. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, abr. 2001, n. 16. p. 35-47. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 10 jan. 2010.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. Brinquedos e materiais pedagógicos nas escolas infantis. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, jul 2001, v.27, n.2, p.229-245. ISSN 1517-9702. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

_____. Pedagogia e a formação de professores(as) de Educação Infantil. **Pro-Prosições**, Campinas, SP, dez. 2005, v.16, n. 3 (48), p.181-193. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 10 jan. 2010.

_____. Política de formação profissional para a educação infantil: Pedagogia e Normal Superior. **Educ. Soc.**, Campinas, dez. 1999, v.20, n.68, p.61-79. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

KRAMER, Sonia. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, out. 2006, v.27, n.96, p.797-818. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

_____. Professoras de educação infantil e mudança: reflexões a partir de Bakhtin. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, ago. 2004, v.34, n.122, p.497-515. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

KRAMER, Sonia; NUNES, Maria Fernanda. Gestão pública, formação e identidade de profissionais de educação infantil. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, ago. 2007, v.37, n. 131, p.423-454. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

KUHLMANN JÚNIOR, Moysés. Histórias da educação infantil brasileira. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, ago. 2000, n. 14. p. 5-18. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 10 jan. 2010.

KUHLMANN JÚNIOR, Moysés; ROCHA, José Fernando Teles da. Educação no asilo dos expostos da Santa Casa em São Paulo: 1896-1950. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2006, v.36, n.129, p.597-617. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

LIMA, Ana Beatriz Rocha; BHERING, Eliana. Um estudo sobre creches como ambiente de desenvolvimento. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2006, v.36, n.129, p.573-596. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

MACHADO, Maria Lucia de A. Desafios iminentes para projetos de formação de profissionais para educação infantil. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, jul. 2000, n.110, p.191-202. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

MANTOVANI, Susanna; PERANI, Rita Montoli. Uma profissão a ser inventada: o educador da primeira infância. **Pro-Posições**, Campinas, SP, mar. 1999, v.10, n. 1 (28), p.75-98. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 10 jan. 2010.

MARANHÃO, Damaris Gomes. O cuidado com o elo entre saúde e educação. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2000, n.111, p.115-133. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

MARTINS FILHO, Altino José. Práticas de socialização entre adultos e crianças, e estas entre si, no interior da creche. **Pro-Posições**, Campinas, SP, abr. 2008, v.19, n.1, p.97-114. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 10 jan. 2010.

MELLO, Suely Amaral. Algumas implicações pedagógicas da Escola de Vygotsky para a educação infantil. **Pro-Posições**, Campinas, SP, mar. 1999, v.10, n. 1 (28), p.16-27. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 10 jan. 2010.

MÜLLER, Fernanda. Infâncias nas vozes das crianças: culturas infantis, trabalho e resistência. **Educ. Soc.**, Campinas, ago. 2006, v.27, n.95, p.553-573. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de.; SILVA, Ana Paula Soares; CARDOSO, Fernanda Moreno; AUGUSTO, Silvana de Oliveira. Construção da identidade docente: relatos de educadores de educação infantil. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, dez. 2006, v.36, n.129, p.547-571. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

PRADO, Patrícia Dias. As crianças pequenininhas produzem cultura? Considerações sobre educação e cultura infantil em creche. **Pro-Posições**, Campinas, SP, mar. 1999, v.10, n. 1 (28), p.110-18. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 10 jan. 2010.

RAUPP, Marilena Dandolini. Creches nas universidades federais: questões, dilemas e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, abr. 2004, v.25, n.86, p.197-217. ISSN 0101-7330. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

ROCHA, Eloisa Acires Candal. A pedagogia e a educação infantil. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, abr. 2001, n. 16. p. 27-34. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 10 jan. 2010.

_____. As pesquisas sobre educação infantil no Brasil: a trajetória na ANPEd (1990-1996). **Pro-Posições**, Campinas, SP, mar. 1999, v.10, n. 1 (28), p.54-74. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 10 jan. 2010.

ROSEMBERG, Fúlvia. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, abr. 2001, n. 16. p. 19-26. ISSN 1809-449X. Disponível em < http://www.anped.org.br/rbe/rbe/rbe.htm>. Acesso em: 10 jan. 2010.

_____. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil: *history repeats*. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, mar. 2002, n.115, p.25-63. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde; RAMON, Fabiola; SILVA, Ana Paula Soares. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, mar. 2002, n.115, p.65-100. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

SCHEIBE, Leda. Diretrizes curriculares para o curso de pedagogia: trajetória longa e inconclusa. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, abr. 2007, v.37, n. 130, p.43-62. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 10 jan. 2010.

SILVA, Silvia Maria Cintra da. O professor de educação infantil e o desenho da criança. **Pro-Posições**, Campinas, SP, nov. 1999, v.10, n. 3 (30), p.67-75. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 10 jan. 2010.

SILVA. Anamaria Sanfona da. Educação e assistência: direitos de uma mesma criança. **Pro-Posições**, Campinas, SP, mar. 1999, v.10, n. 1 (28), p.49-53. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 10 jan. 2010.

VIEIRA, Lívia Maria Fraga. A formação do profissional da educação infantil no Brasil no contexto da legislação, das políticas e da realidade do atendimento. **Pro-Posições**,

Campinas, SP, mar. 1999, v.10, n. 1 (28), p.28-39. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 10 jan. 2010.

WADA, Maria José Figueiredo Ávila. A professora de creche: a docência e o gênero feminino na educação infantil. **Pro-Prosições**, Campinas, SP, dez. 2003, v.14, n.3(42), p.53-65. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 10 jan. 2010.

ZAPELINI, Cristiane Antunes Espíndola. Processos formativos constituídos no interior das instituições de educação infantil: uma experiência de formação continuada. **Pro-Prosições**, Campinas, SP, ago. 2009, v.20, n.2, p.1679-184. ISSN 1980-6248. Disponível em: < http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/sobre_a_revista.html>. Acesso em: 10 jan. 2010.

# APÊNDICE B – REFERÊNCIA DOS DOCUMENTOS PRODUZIDOS PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO PESQUISADOS

## Referências bibliográficas dos documentos sobre gestão da educação publicados pelo Ministério da Educação

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Inep, 2001. Disponível em:< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12907:legislacoes&catid=70:legislacoes>. Acesso em: 25 de out. 2009.

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 abr. 2007. Disponível em:< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12907:legislacoes&catid=70:legislacoes>. Acesso em: 25 de out. 2009.

_____. Lei Nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 jul. 2007. Disponível em:< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12907:legislacoes&catid=70:legislacoes>. Acesso em: 25 de out. 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pradime:** Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação. Brasília: MEC, SEB, 2006. Caderno de Textos, vol.1. Disponível em< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 25 de out. 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pradime:** Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação. Brasília: MEC, SEB, 2006. Caderno de Textos, vol.2. Disponível em< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 25 de out. 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pradime:** Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação. Brasília: MEC, SEB, 2006. Caderno de Textos, vol.3. Disponível em< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 25 de out. 2009.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO E PEDAGOGIAS PARTICIPATIVAS, 24 a 28 de abr., 2006, Brasília, DF. [**Anais**]. Brasília: MEC, Petrobrás, 2006. Disponível em< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 25 de out. 2009.

SOUZA, Clodoaldo José de Almeida. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação.** Brasília: MEC, SEB, 2005a. Disponível em<

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 25 de out. 2009.

_____. **Subsídios para o planejamento da Conferência Municipal de Educação.** Brasília: MEC, SEB, 2005b. Disponível em< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 25 de out. 2009.

_____. **Subsídios para o planejamento da rede escolar com base na experiência em minicenso educaciona**l. Brasília: MEC, SEB, 2005c. Disponível em< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 25 de out. 2009.

## Referências bibliográficas dos documentos sobre educação infantil publicados pelo Ministério da Educação

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial curricular nacional para a educação infantil.** Brasília: MEC/SEF, 1998. Volume 1 – Introdução. Disponível em< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 23 de out. 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial curricular nacional para a educação infantil.** Brasília: MEC/SEF, 1998. Volume 2 – Formação pessoal e social. Disponível em< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 23 de out. 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial curricular nacional para a educação infantil.** Brasília: MEC/SEF, 1998. Volume 3 – Conhecimento de mundo. Disponível em< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 23 de out. 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil.** Brasília: MEC/SEB, 2009a. Disponível em< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 23 de out. 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil.** Brasília: MEC, SEB, 2009b. Disponível em< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 23 de out. 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil:** pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília : MEC, SEB, 2006a. Disponível em< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 23 de out. 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil.** Brasília: MEC, SEB, 2006b. Vol. 1. Disponível em< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 23 de out. 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica**. Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil.** Brasília: MEC, SEB, 2006c. Vol. 2. Disponível em<

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 23 de out. 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil.** Brasília: MEC, SEB, 2006d. Disponível em< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 23 de out. 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **PRÓ-INFANTIL:** Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil. Brasília: MEC, SEB, 2005. Guia geral. (Coleção PRÓ-INFANTIL). Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 23 de out. 2009.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Integração das Instituições de educação infantil aos sistemas de ensino:** um estudo de caso de cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas. Brasília: MEC/SEF, 2002. Disponível em< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 23 de out. 2009.

_____. Resolução Câmara de Educação Básica nº 1, de 7 de abril de 1999. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 8 abr. 1999. Disponível em:< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12907:legislacoes&catid=70:legislacoes>. Acesso em: 23 de out. 2009.

_____. Resolução Câmara de Educação Básica nº 2, de 19 de abril de 1999. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 20 abr. 1999. Disponível em:< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12907:legislacoes&catid=70:legislacoes>. Acesso em: 23 de out. 2009.

_____. Resolução Câmara de Educação Básica nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 18 dez. 2009d. Disponível em:< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12907:legislacoes&catid=70:legislacoes>. Acesso em: 11 de jan. 2010.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças.** Brasília: MEC, SEB, 2009c. 6ª. Ed. Disponível em< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>. Acesso em: 23 de out. 2009.