

GESTÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: UM BALANÇO DE LITERATURA

Fabiana Silva Fernandes*

Maria Malta Campos**

RESUMO: O artigo refere-se a uma revisão de bibliografia sobre a gestão da Educação Infantil no Brasil, buscando focalizar essa temática de modo a ressaltar as especificidades dessa etapa da educação, sem deixar de situá-la no contexto do debate contemporâneo sobre as políticas educacionais. Para a realização do trabalho, fez-se um levantamento de bibliografia mais ampla sobre a gestão educacional e escolar, para, em seguida, abordar-se a gestão da Educação Infantil em particular. Verificou-se a existência de diversas abordagens sobre o tema da gestão educacional e escolar no Brasil, ora compreendida como um mecanismo democrático e participativo de intervenção na realidade, ora como uma ferramenta oriunda da administração empresarial. No caso da Educação Infantil, a produção acadêmica sobre a gestão é incipiente e se orienta pelos trabalhos que se debruçaram sobre o Ensino Fundamental.

Palavras-Chave: Políticas educacionais. Educação Infantil. Gestão da educação.

* Doutora em Educação Escolar pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) de Araraquara. Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas (FCC). E-mail: fsfernandes@fcc.org.br

** Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP). Professora do Programa de Pós-graduação em “Educação: Currículo” da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas (FCC). Presidente da ONG Ação Educativa. E-mail: mcampos@fcc.org.br

EARLY CHILDHOOD EDUCATION MANAGEMENT: A LITERATURE REVIEW

ABSTRACT: This article refers to a bibliographical review on Early Childhood Education management in Brazil. On this thematic, we highlight the specificities of this stage of Education in the context of the contemporary debate on education policies. To conduct this study, a broader bibliographical survey on education and school management was done at first, to next address in particular the management of early childhood education. Results show that there are several approaches to the topic of education and school management in Brazil – understood either as a mechanism of democratic and participatory intervention or as a tool with its origin in corporate business management. In the case of Early Childhood Education, the academic production is still incipient and guided by studies that have focused on elementary school.

Keywords: Education policy. Childhood education. Education management.

EDUCAÇÃO INFANTIL: PRINCÍPIOS, ORGANIZAÇÃO E GESTÃO

Desde a Constituição Federal de 1988, a Educação Infantil, englobando a creche e a pré-escola, constitui a primeira etapa da educação básica. Essa definição, reforçada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN 9394, de 1996, implica no reconhecimento legal do direito da criança pequena à educação e na obrigação do Estado de atender à demanda. Até recentemente, essa obrigação não se estendia à família; porém, a legislação sobre a obrigatoriedade legal foi alterada em 2006, tornando obrigatória a educação para a faixa etária dos 4 aos 17 anos, abrangendo a pré-escola.

No período que se seguiu às novas definições legais introduzidas pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a transição do atendimento, que estava sob a responsabilidade da área de assistência social, para o setor da educação, processou-se – e ainda se processa – de maneira a colocar as instituições de Educação Infantil em uma nova forma, muitas vezes sem muita consideração para as consequências dessas mudanças junto às crianças e suas famílias.

Paradoxalmente, nem sempre essas dificuldades foram compensadas por medidas que estendessem à Educação Infantil as mesmas conquistas obtidas na gestão do Ensino Fundamental e Médio.

O recente foco na gestão é um dos exemplos. Parece que aos poucos temas considerados importantes para outros níveis educacionais passam a ser também valorizados nos estudos que focalizam a Educação Infantil.

Por tudo isso, esse trabalho aborda uma síntese sobre as principais questões discutidas na literatura sobre gestão educacional, mesmo que não referida diretamente à Educação Infantil. O objetivo é apontar diferentes tendências na produção acadêmica sobre a gestão educacional e escolar no Brasil para, em seguida, discorrer sobre a produção referente à gestão da Educação Infantil.

Uma vez que as abordagens são diversas, procurou-se, em primeiro lugar, apresentar as diferentes concepções sobre a administração e a gestão e os enfoques em torno da gestão, que ora é compreendida como um mecanismo democrático e participativo de intervenção na realidade, ora como uma ferramenta oriunda da administração empresarial. Da mesma forma, procurou-se apresentar o alcance das discussões sobre a gestão da educação, as quais se remetem ao âmbito das políticas educacionais, ou seja, ao nível macro do sistema, e ao âmbito da unidade escolar.

Após discorrer sobre uma bibliografia mais geral sobre a gestão da educação, realizou-se um trabalho de levantamento e revisão bibliográfica em relação à gestão das instituições de Educação Infantil. Para a elaboração da revisão bibliográfica, foram pesquisados o banco de teses da Capes e o acervo da Biblioteca Ana Maria Poppovich, da Fundação Carlos Chagas, que conta com um conjunto de referências importantes sobre a organização de instituições de Educação Infantil nos Estados Unidos, na Inglaterra e Austrália. Há também referências de acervos particulares, principalmente de bibliografias estrangeiras, que constaram do trabalho de revisão. As referências utilizadas referem-se às décadas de 1990 e 2000, mas há uma obra estrangeira da década de 1980, porque apresenta uma proposta relevante de organização de programas de Educação Infantil. No banco de teses da Capes, limitou-se a busca aos anos da pesquisa, 2010 e 2011, sendo encontrados apenas dois trabalhos relacionados ao tema.

Os estudos sobre a gestão da Educação Infantil são poucos, e as reflexões sobre os processos de gestão se fundamentam em pesquisas realizadas em instituições de Ensino Fundamental e estudos teóricos sobre a administração e a gestão que não guardam relação com a Educação Infantil. Mesmo na bibliografia estrangeira, há poucos estudos sobre o tema (CAMPOS *et al.*, 2012).

A revisão de produção foi realizada para subsidiar um estudo de campo realizado em seis capitais brasileiras, cujo propósito foi investigar de forma mais sistemática o processo de gestão dentro das instituições de Educação Infantil¹.

O fato de terem sido encontradas poucas referências sobre o tema representou um desafio para a realização da pesquisa, pois a construção dos instrumentos de coleta de dados das unidades exigiu uma ampla discussão sobre as dimensões da gestão escolar que seriam pertinentes para a Educação Infantil. À existência de uma produção insuficiente sobre a gestão da Educação Infantil, no Brasil, acrescenta-se a falta de uma preocupação maior em se discutir as especificidades da administração das instituições de Educação Infantil. Levando em consideração essas questões, a revisão da produção bibliográfica em gestão e gestão da Educação Infantil é importante não só pela constatação da escassez de obra, mas por apontar as tendências e abordagens dos estudos realizados, por meio dos quais são observadas as seguintes características: ênfase na dimensão política da gestão educacional e escolar, com destaque para os processos de gestão democrática; foco na gestão escolar do Ensino Fundamental; reflexões sobre a gestão da Educação Infantil pautadas nos estudos sobre a gestão escolar; ausência de trabalhos teóricos sobre a gestão da Educação Infantil e escassez de estudos sobre a natureza técnica da gestão. (CAMPOS *et al.*, 2012, 2012a)

Na sequência, o artigo está organizado em duas seções. A primeira discorre sobre a análise de referências sobre a gestão educacional e escolar, em que se apresenta, inicialmente, o contexto político e administrativo da educação do fim da década de 80 e 90, uma vez que é o panorama de fundo das discussões sobre a temática. Em seguida, na segunda seção, são examinados os trabalhos que tratam da gestão da Educação Infantil, apresentando estudos empíricos e reflexões teóricas nacionais e internacionais sobre o tema.

GESTÃO EDUCACIONAL E GESTÃO ESCOLAR: DIFERENTES ABORDAGENS

A produção acadêmica sobre as gestões educacional e escolar é ampla e apresenta divergências e distintas compreensões sobre a gestão, uma vez que é produzida dentro de um contexto de tensão recente, gerado, de um lado, por reivindicações e disputas entre diferentes grupos sociais no período da Constituinte e, de outro, pela reforma do Estado, na década de 90.

De modo geral, a Constituição Federal, no capítulo da educação, contém as bases e os horizontes para a ampliação da cidadania e a preservação dos direitos humanos (CURY, 2005). Em relação à gestão educacional, houve avanços, pois a lei conferiu à

escola o reconhecimento como espaço legítimo das ações educativas, e, portanto, as prioridades da política educacional foram o fortalecimento da gestão escolar e a ampliação da autonomia das instituições escolares.

De acordo com Adrião e Camargo (2001), a distância entre os princípios da Constituição Federal e a realidade educacional ocorre porque a lei é o resultado de um processo de disputas entre diferentes interesses, por vezes antagônicos. Isso significa que a presença de medidas democratizadoras na legislação não implica sua execução, tanto que Adrião e Camargo definem a Constituição Federal como um “produto de embates”, uma síntese dos diferentes interesses e expectativas em torno dos direitos sociais e do papel do Estado.

Ao mesmo tempo em que a Constituição foi elaborada no fervor das reivindicações de distintos grupos sociais, o país enfrentava uma crise econômica e social, compreendida como consequência do modelo de Estado vigente. Acreditava-se na necessidade de se pensar num novo formato para o Estado, de modo que ele conseguisse saldar os compromissos financeiros que geraram a crise fiscal e financiar as políticas sociais. A crise configurava um cenário caracterizado por políticas de ajuste para a contenção das despesas públicas: eis uma grande contradição com os objetivos de investimento na educação pública.

Também nos anos de 1990, tendo por fundamento os princípios da Constituição Federal, que estabeleceu as bases federativas do Estado brasileiro, houve um processo de reforma da educação. Por meio da implementação de uma agenda de descentralização, iniciada no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, particularmente na área das políticas sociais, houve a transferência de grande parte das funções de gestão das políticas para os Estados e municípios. Nesse período, a responsabilidade pelo financiamento e a gestão das políticas de saúde, educação, assistência social, entre outras, continuavam centralizadas no governo federal, embora as instituições políticas federativas já estivessem instauradas (ARRETCHE, 2002). Da mesma forma, os sistemas estaduais adotaram política similar, transferindo recursos e responsabilidades com a oferta de serviços educacionais tanto para o município, quanto diretamente para a escola.

Percebe-se, portanto, que os anos de 1990 foram cruciais para o modelo de organização da educação brasileira atual. Ao mesmo tempo, representam um período em que a luta pela democratização do ensino, no âmbito da educação básica, assumiu como projeto

a qualidade da educação e a garantia do acesso e da permanência nas instituições escolares, como um direito social. Por outro lado, a crise de governabilidade instalada no Estado e sua incapacidade para contornar a crise fiscal e implementar políticas sociais de qualidade provocaram uma reforma da administração pública, de modo a provê-la de maior racionalidade, garantindo eficiência nos serviços, a contenção de gastos e a otimização de resultados (BRESSER PEREIRA, 2006; COSTA, 2010).

O cenário de tensão, gerado pelas diferentes expectativas em torno do papel do Estado na implementação das políticas públicas e das garantias constitucionais, refletiu-se na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases, que demorou oito anos para ser aprovada, depois de várias disputas em torno de projetos de lei distintos. Da mesma forma, refletiu-se no modo como a reorganização da educação brasileira foi conduzida e se traduziu em diferentes compreensões sobre o processo de descentralização da educação, inclusive nas concepções sobre a gestão educacional e escolar.

Na bibliografia sobre a gestão da educação, notam-se diferentes abordagens e compreensões do tema, até mesmo discussões que abordam as diferenças entre a gestão e a administração.

De acordo com Maia (2008), a trajetória do conhecimento em administração, presente na Revista da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), no período de 1980 a 2000, é marcada por três momentos: o primeiro, no início da década de 1980, resgata o pensamento da administração da educação, procurando articular o pensar e o agir nas suas atividades e buscando destacar o papel político desempenhado pela administração. O segundo, em meados da década de 1980, insere o termo “gestão” nos textos acadêmicos, contemplando algumas características necessárias para a existência da escola democrática, como novas formas de provimento de cargo de diretor, maior flexibilidade e autonomia escolares, planejamento participativo, investimento na formação de professores e tomada de decisões coletiva. Finalmente, o terceiro momento prossegue com a utilização paralela entre os termos “administração” e “gestão”, sendo o primeiro associado à burocracia autoritária, à hierarquia, à centralização e a formas antidemocráticas de trabalho e o segundo, à organização do trabalho coletivo, à participação e possibilidade de relações mais horizontais, menos hierárquicas e a descentralização das ações no sistema educacional e nas unidades escolares. Também, nesse momento, contempla-se a relação entre

educação/administração/qualidade, criticando-se a qualidade tal como concebida pelo modelo político “neoliberal”.

A análise que Maia (2008) faz de artigos publicados na Anpae, caracterizando as diferentes concepções de gestão e administração, são percebidas na área educacional como um todo. No entanto, é difícil estabelecer diferenças entre a produção sobre o tema em termos de temporalidade, pois as diferentes concepções não seguem dentro de uma lógica evolutiva; elas existem simultaneamente e estão presentes tanto na produção acadêmica como no discurso de professores e diretores.

Pereira e Andrade (2005), fazendo uma análise também dos trabalhos publicados na Revista da Anpae, no período de 1983 a 1996, constatam que as formas de construção da Administração da Educação foram condicionadas pelo estado de politização do campo no período. Portanto, os conceitos e definições de administração e gestão da educação precisam ser inseridos “[...] nas posições e tomadas de posição do campo educacional, isto é, [...] à luz das lutas empreendidas, simultaneamente pedagógicas e políticas, teóricas e práticas, das estratégias acionadas pelos agentes e dos móveis impostos como os mais legítimos” (p. 1399).

Para Sander (2007), na década de 1980, há novas elaborações conceituais em torno da administração da educação, pelo desenvolvimento de um pensamento de esquerda na área, que denunciava o vínculo da administração com o capitalismo e propunha uma concepção de administração compromissada com a transformação social. Nesse período, ocorre uma resistência intelectual à adoção acrítica das perspectivas da administração clássica pela crescente orientação sociológica e antropológica dos estudiosos da administração pública educacional, que se identificam com os movimentos políticos de redemocratização.

Uma nova identidade é perseguida para o administrador da educação nesse período: uma identidade política, compatível com as reivindicações por democracia na educação e na sociedade, cujo compromisso reside na garantia da efetiva participação dos atores educacionais e no cumprimento dos objetivos educacionais da instituição. Da mesma forma, há a crítica e o repúdio ao compromisso do administrador apenas com os rituais da burocracia (OLIVEIRA, 1997).

Para Bruno (2008), os diferentes conceitos se devem à forma como a gestão democrática foi incorporada na Constituição Federal, como um princípio, transformando a regulamentação desse artigo, nos estados subnacionais, em um “campo aberto” para diferentes

concepções, até mesmo antagonismos acerca do significado de gestão democrática. De acordo com a autora, o Estado recuperou as reivindicações dos trabalhadores da educação, que lutavam pelo fim da cisão entre a gestão do trabalho e a realização do trabalho, nas décadas de 1970 e 1980, e estabeleceu como princípio constitucional a gestão democrática da escola pública. No entanto, para Bruno,

Não se tratou de reduzir o que era o embrião de novas formas de organização da educação no Brasil, produzido no calor das lutas, em mero adjetivo. Tratou-se de algo muito mais substantivo. De transformar uma prática com extraordinário potencial inovador, em que se horizontalizava a estrutura organizacional do sistema educacional, no seu inverso: numa nova forma de verticalizá-la, mais condizente com as novas formas de organização [...]. (BRUNO, 2008, p. 21)

Concorda-se com a autora quando afirma sobre a ambiguidade do termo e a multiplicidade de práticas sociais possíveis dentro dessas diferentes concepções de gestão. Também se concorda com o fato de a literatura sobre o tema naturalizar conceitos, na medida em que não leva em consideração os contextos históricos e sociais em que os diferentes significados surgem. Todavia, acredita-se que a confusão terminológica ocorre também pelo fato de as abordagens da administração e da gestão se darem dentro de um contexto político e social de crise e de mudança, em que diferentes grupos disputam espaço na sociedade e no âmbito do Estado e apresentam expectativas distintas sobre o papel das instituições públicas. Uma vez que o Estado congrega interesses diversos, tanto os mecanismos legislativos e normativos quanto os instrumentos de ação, que se consubstanciam em políticas, programas e ações, também expressam as contradições dos diferentes grupos sociais.

Na bibliografia sobre gestão educacional e escolar, observam-se autores que fazem a contraposição entre os termos administração e gestão, relacionando administração com a transposição de teorias e modelos de organização e administração empresariais e burocráticos para a escola e a gestão com processos democráticos (LÜCK, 2000, 2010). Ou seja, há uma tendência em se conceituar a administração dentro de uma perspectiva técnica e a gestão dentro de uma perspectiva política, focando a responsabilidade da direção, os processos de decisão, os mecanismos de liderança na escola e o papel dos órgãos colegiados.

Bordignon e Gracindo (2000) afirmam que a gestão democrática da educação é uma possibilidade para que a organização escolar se fortaleça como um espaço de participação e de coordenação

de ações para o alcance dos objetivos da instituição e não como uma organização burocrática. Discorrem também sobre a necessidade de uma liderança centrada na competência e na credibilidade para que se concretize uma gestão democrática na escola.

No entanto, para Medeiros e Luce (s/d), a gestão democrática não deveria se restringir apenas à gestão escolar, uma vez que os anseios por gestão democrática, manifestados pelos educadores, nos anos de 1980, não se esgotavam na esfera escolar. A forma como se deu a reorganização da educação brasileira, na década de 90, limitou a gestão democrática à esfera escolar. Esse fato não corresponde às expectativas dos educadores:

No discurso pedagógico, a gestão democrática da educação está associada ao estabelecimento de mecanismos institucionais e à organização de ações que desencadeiem processos de participação social: na formulação de políticas educacionais; na determinação de objetivos e fins da educação; no planejamento; nas tomadas de decisão; na definição sobre alocação de recursos e necessidades de investimentos; na execução das deliberações; nos momentos de avaliação. (MEDEIROS; LUCE; s/d, p. 4)

Vieira (2007) também discorre sobre os limites da gestão democrática da educação, tomando como base a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que restringe a gestão à unidade escolar e à participação da comunidade escolar e local na elaboração do projeto pedagógico e na atuação em órgãos colegiados.

Ainda dentro de uma abordagem política da gestão educacional, Souza (2009) discorre sobre o conceito de gestão escolar democrática, mediante o desenvolvimento de uma discussão que procura articular escola pública com a política, o poder, a democracia e a participação. Reconhecendo a gestão democrática da escola como um processo político mais amplo, não limitado apenas ao processo de decisão e à divisão de poder, afirma que a democracia nos processos de gestão escolar é sustentada “no diálogo e na alteridade, na participação ativa dos sujeitos do universo escolar, na construção coletiva de regras e procedimentos e na constituição de canais de comunicação, de sorte a ampliar o domínio das informações a todas as pessoas que atuam na/sobre a escola” (SOUZA, 2009, p. 136).

Por outro lado, há autores que discutem os limites da gestão democrática da educação mediante o tratamento do tema da gestão implementada pelo governo brasileiro nos anos de 1990, a partir da identificação de pontos em comum entre as reformas educacionais e as orientações formuladas no contexto de reforma do Estado, para

a formulação e implementação das políticas públicas. Ainda dentro dessa perspectiva, há autores que enfocam uma dimensão mais técnica da gestão, analisando os instrumentos da administração gerencial² para a implementação das políticas educacionais.

Krawczyk (2008) discute características da gestão escolar, relacionando-as com modelos da administração empresarial. Afirma que a autonomia escolar, fruto de um processo por ela denominado “descentralização para a escola”, trouxe para a gestão escolar dispositivos e ações cujos princípios orientadores têm origem na Qualidade Total (modelo toyotista de produção): flexibilidade, diversidade, competitividade, participação e liberdade.

Oliveira (1997, 2001, 2008), refletindo sobre as reformas educacionais no Brasil, no quadro das reformas administrativas que ocorreram na década de 90, afirma que a organização e a gestão educacional foram influenciadas pelas orientações expressas em documentos internacionais, como a “Declaração Mundial de Educação para Todos” e o “Plano de Reforma do Estado”, que procurou introduzir, na administração dos serviços públicos, um modelo gerencial de administração, em contraposição ao modelo weberiano, de administração burocrática. Além disso, a autora (2008) suspeita que o vácuo existente na produção sobre a gestão educacional, produzido pela sobrevalorização dos aspectos políticos da gestão, em detrimento dos técnico-operacionais, favoreceu a introdução de ferramentas e instrumentos da administração de empresas, mediante a implantação de modelos como o da Qualidade Total, no Estado de Minas Gerais.

De acordo com a autora (1997), as propostas e ações de reforma educacional, na década de 90, convergem para novos modelos de gestão do ensino público, orientados por uma perspectiva empresarial, como a flexibilidade, a desregulamentação dos serviços e a descentralização de recursos. No âmbito dos sistemas educacionais, Oliveira (2008) afirma que a administração deve atuar mediante a adoção de critérios de racionalidade administrativa, como meio de resolução de problemas, e de critérios assentados na necessidade de focalização das políticas. Em relação à unidade escolar, assumiu a posição de “núcleo de gestão” (OLIVEIRA, 1997, 2008), adquirindo responsabilidades administrativas para além da sua condição de assumi-las, dada a infraestrutura existente no interior das escolas (OLIVEIRA, 2008).

Para Oliveira (2008), as justificativas para a adoção das

orientações da administração de empresas foram a incapacidade de financiamento do Estado e a ineficiência das políticas públicas implementadas. Como alternativas para a resolução desses problemas, surgem propostas que recorrem à participação da sociedade na gestão escolar, mediante o estabelecimento de contratos de parceria ou mesmo “adoções”, ou se referenciam a modelos eficazes (e também inovadores) de gestão. Cabe também destacar que a autora menciona o fato de a ineficácia do sistema escolar ser atribuído, não à falta de recursos, mas a problemas de gestão e à falta de racionalidade na distribuição de recursos.

Novamente, nota-se em Oliveira (1997) a ideia de que modelos de gestão reivindicados pela sociedade são incorporados na legislação e na reforma educacional, nos anos de 1990, mas sem a inclusão efetiva dos segmentos sociais e suas representações.

É importante destacar a leitura que Oliveira (2008) faz sobre a produção na área da gestão escolar, que valoriza demais o aspecto político da gestão e negligencia o aspecto técnico, que também é uma dimensão importante da administração. De acordo com a autora, esse fato culminou no desprezo pelas técnicas e a quase rejeição da formação técnica do gestor.

Cabral Neto (2009), discutindo as bases teóricas do atual modelo de administração pública, afirma que os novos padrões gerenciais forneceram as bases conceituais das políticas educacionais implementadas, notadamente a partir da década de 90.

Afirma o autor que o modelo gerencial de administração não foi totalmente aplicado na realidade brasileira; o que tem prevalecido é um modelo híbrido, em que há padrões próprios da burocracia e referenciais do modelo gerencial inglês³.

No campo educacional, a modernização da gestão torna-se uma estratégia importante para a garantia do sucesso escolar. Entre as recomendações para a incorporação de mecanismos de gerenciamento na reforma educacional estão “a descentralização, a consulta social sobre as necessidades da política, a autonomia escolar, a participação e a co-gestão comunitária” (CABRAL, 2008).

Cabral Neto, dentro de uma perspectiva de análise muito próxima de Oliveira (2008) e Bruno (2009), discorre sobre a “ressignificação” de vários conceitos pelo modelo de gestão compreendido na educação, como autonomia, descentralização e participação, uma vez que se abstraiu deles o sentido sócio-político:

Autonomia é concebida como consentimento para construir, no setor público, uma cultura de empresa. A descentralização metamorfoseia-se na medida em que deixa de ser o mecanismo fundante da gestão democrática para se reconfigurar em um crescente processo de desconcentração de funções e de responsabilidades, e não do poder de decisão. A participação transforma-se em técnica de gestão que funciona, essencialmente, como fator de coesão e consenso. (CABRAL NETO, 2009, p. 201)

Por fim, o autor afirma sobre o não favorecimento da gestão democrática pela lógica empreendida pelo gerencialismo, uma vez que o foco é a racionalização dos recursos. Discorre também sobre a importância em se fazer uma reflexão crítica sobre os padrões de gestão que seguem as orientações do modelo gerencial, de modo a explicitar suas limitações e contribuir para a construção de padrões de gestão escolar democrática, fundamentada na efetiva participação do coletivo na gestão e no planejamento pedagógico da escola.

Pode-se perceber, na bibliografia consultada, que o foco de discussão sobre a gestão está no nível macro da educação, convergindo, com certa frequência, a área da gestão da educação para a política educacional. Da mesma forma, há uma série de questões discutidas no campo da gestão que sugere certa dificuldade em se definir o que é objeto do campo da gestão: “dada a permeabilidade do campo e a sua origem poliepistêmica, muitos objetos acabam vindo compor os focos de investigação na gestão educacional” (SOUZA, 2008). Essa tendência tem efeitos, como, por exemplo, a falta de uma reflexão mais aprofundada sobre a gestão das instituições de educação, sobre a formação inicial e continuada dos gestores e a articulação entre a produção de conhecimento na área e as práticas das pessoas que atuam na gestão educacional. Mesmo os estudos empíricos – que não foram tratados na revisão, dada a necessidade de se abordar discussões de caráter mais teórico sobre a gestão educacional – caminham no nível do relato de experiências bem ou malsucedidas de gestão educacional e da prescrição de medidas e procedimentos para as escolas e sistemas de ensino.

Esse panorama da literatura sobre a gestão da educação traz muitas interrogações para a etapa da Educação Infantil. A primeira, mais óbvia, refere-se às condições de funcionamento de creches e pré-escolas, em muitos casos apresentando maior precariedade e enfrentando dificuldades mais básicas do que as demais etapas da educação. Serão pertinentes todos os detalhes e aspectos tratados pela bibliografia mais geral sobre gestão, quando se trata de instituições que não contam com condições mínimas de trabalho?

O segundo tipo de desajuste que emerge, especialmente a partir das abordagens mais críticas sobre as reformas educacionais, diz respeito ao fato de que algumas das características que são identificadas nas políticas neoliberais adotadas a partir do fim do século XX para a gestão dos sistemas educacionais já são velhas conhecidas no campo da educação da criança pequena: terceirização de serviços e estabelecimento de convênios; captação de recursos deixada a cargo da própria comunidade atendida; interseções entre o público e o privado no desenho dos programas ofertados; utilização de “vouchers” para livre escolha das famílias (por exemplo, o vale-creche); apelo à contribuição das empresas para prover atendimento a essa faixa etária; uso de trabalho voluntário; emprego de professores leigos; focalização de políticas, entre outras características. É interessante observar que essas mesmas medidas, que na história da Educação Infantil eram justificadas como únicas alternativas para se atender a demandas urgentes da população caracterizada como carente ou em situação de risco, por parte de um Estado que dizia não dispor de recursos públicos suficientes para tanto, hoje ressurgem com outros argumentos, baseados na busca de eficiência, e são apresentadas como parte de estratégias que, ao introduzir maior competitividade nas políticas públicas, assegurariam maior controle da qualidade pelos usuários desses serviços. Essas questões têm sido pouco discutidas na bibliografia sobre política educacional no Brasil. Talvez uma das razões para essa lacuna resida no fato de a produção acadêmica sobre política educacional em geral e sobre as políticas de Educação Infantil terem até agora percorrido caminhos paralelos, com pouca interlocução.

Um terceiro ponto a ser mais bem-investigado refere-se aos desencontros e mesmo aos conflitos crescentes entre as abordagens adotadas por especialistas tradicionais da área de Educação Infantil e as perspectivas que se originam no campo da economia, em que a Educação Infantil é vista de forma instrumental, focalizando seu papel positivo em relação à escolaridade futura das crianças e até mesmo em relação à sua maior empregabilidade quando adultos. Com efeito, na esteira das reformas educacionais analisadas pela literatura comentada anteriormente neste texto, a educação viu surgir, com força, novos protagonistas na arena do debate público, entre eles especialistas da área econômica. Nesse contexto, ressurgem abordagens inspiradas na teoria do capital humano, e com elas são divulgadas junto à opinião pública dados de pesquisas – recentes e

antigas – que defendem o investimento em Educação Infantil. Os gestores das redes educacionais têm sido influenciados por essas posições e por suas recomendações de caráter mais pragmático, fenômeno ainda pouco investigado pelas pesquisas.

GESTÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL: ESTUDOS, REFLEXÕES E POSSIBILIDADES

A primeira constatação que pode ser feita ao se examinar a literatura sobre a gestão em Educação Infantil é que as publicações são: relativamente escassas, quando comparadas à literatura sobre o mesmo tema; focalizada nas etapas posteriores da educação; baseadas, na maioria das vezes, em estudos de caso, reflexões sobre experiências localizadas com pouca abrangência; mantendo uma interlocução limitada com as discussões mais gerais que vêm acompanhando a introdução das reformas educacionais, ocorridas nas duas últimas décadas, que impactam de perto a gestão dos sistemas e unidades de ensino.

Não é difícil encontrar motivos que podem ajudar a explicar essas características da bibliografia disponível no país: a Educação Infantil, especialmente a creche, é uma recém-chegada ao sistema educacional⁴. Sendo um campo relativamente novo, conta com menor atenção por parte da gestão das redes escolares e até mesmo com certo estranhamento e resistência no âmbito das esferas técnicas responsáveis por sistemas educacionais mais complexos. Além disso, como recém-chegada, acaba por ser aquela etapa que precisa ajustar-se a modelos de gestão desenhados para outros níveis educacionais, modelos esses que já contam com uma história e com uma legitimidade que reforçam sua imposição às instituições de educação da criança pequena. Assim, é a creche e a pré-escola que precisam se adaptar às estruturas e aos mecanismos já consagrados de organização e gestão dos sistemas, e não o inverso. Peter Moss (2011) utiliza uma expressão interessante para se referir a esse tipo de processo: a “colonização” da Educação Infantil pelas etapas posteriores de educação.

Nas pesquisas realizadas por Kramer *et al.* (2001) e Kramer e Nunes (2007), abordando, entre outros aspectos, a gestão na Educação Infantil dos municípios do Rio de Janeiro, no período de 1999 a 2004, foi verificado como os municípios assumem a responsabilidade constitucional pela educação e como eles organizam e administram a Educação Infantil e a formação de seus profissionais para esse nível de ensino.

Um resultado importante das pesquisas dessas autoras (KRAMER, 2001; KRAMER, NUNES; 2007) foi a constatação da falta de uma política pública de Educação Infantil que esclareça as finalidades e diretrizes para Educação Infantil, a organização administrativa e pedagógica, o perfil e as atribuições de seus profissionais e a formação do quadro profissional.

Alguns fatores relacionados com a inexistência de uma política para a Educação Infantil, de acordo com as autoras, são a carência de vontade política, a descontinuidade das gestões municipais e a interferência de políticos e pessoas externas à educação nos rumos da política educacional. O impacto disso é a escassez de planejamento dos municípios pesquisados para definir a cobertura de atendimento, cujas disparidades são expressivas; a falta de definição de planos de carreiras e do estabelecimento de critérios para o ingresso dos profissionais, o que facilita a adoção de práticas clientelistas na contratação de professores e auxiliares e na indicação dos diretores das unidades de Educação Infantil. Da mesma forma, não há a fixação de diretrizes que orientem a organização do trabalho administrativo e pedagógico nas instituições, que permitam a integração das unidades com as Secretarias de Educação e a participação dos profissionais nas decisões sobre as políticas e mesmo na organização das unidades.

É importante destacar também que a ausência de uma política de atendimento à Educação Infantil está diretamente relacionada à falta de profissionalismo, a má-formação e à falta de clareza sobre as atribuições dos profissionais (KRAMER, 2005; KRAMER; NUNES, 2007). Esses aspectos, combinados com os mecanismos instituídos de autoridade, marcados pelo centralismo e a dominação, distanciam a gestão da educação municipal dos profissionais das unidades, a qual fica restrita à Secretaria de Educação e abrem espaços para a interferência de políticos na educação. Além disso, a indefinição do sujeito no coletivo, tanto pela falta de clareza em relação às atribuições quanto pela descontinuidade das gestões municipais, favorece concepções fragmentadas de gestão, marcadas por uma ação individualizada muito grande e sem continuidade no futuro.

São interessantes as observações de Valdete Côco (2009) sobre o formato institucional assumido pelas instituições de Educação Infantil, que reflete padrões de gestão do Ensino Fundamental e se conflita com as especificidades da Educação Infantil.

A autora faz um recorte do trabalho de pesquisa “Mapeamento da Educação Infantil” sobre a situação da Educação Infantil no Espírito Santo e apresenta dados obtidos sobre os processos de gestão

das instituições, focalizando a escolha dos dirigentes e os conselhos escolares. Discorre sobre a complexidade do desenho organizacional das instituições de Educação Infantil, dado o processo de valorização da Educação Infantil como uma etapa da educação básica.

De acordo com Côco (2009), a integração da Educação Infantil nos sistemas de ensino mobilizou a apropriação de modelos de ação praticados no campo educacional e abriu um espaço para a Educação Infantil manifestar suas especificidades de atuação. No decorrer do artigo, reforça a constatação desse fenômeno mais de uma vez, apresentando alguns mecanismos de organização do sistema educacional que foram implementados nas instituições de Educação Infantil, como a constituição do cargo de diretor, as formas de investidura no cargo e a presença dos conselhos escolares. Os referidos mecanismos institucionais, para a autora, foram uma reivindicação pela gestão democrática que se constituiu no interior das escolas devido à luta pela democratização das relações sociais. De acordo com ela, as proposições em torno da gestão escolar democrática foram a eleição direta para diretores, a implementação dos conselhos de escola e a garantia da participação da comunidade.

Pela exposição da autora, observou-se que as instituições de Educação Infantil, ao mesmo tempo em que assumiram um novo formato institucional e novas atribuições, também se apropriaram dos conceitos e valores próprios da gestão democrática e das dificuldades existentes para a efetivação desse estilo de gestão. Os dados apresentados pela autora constata, por exemplo, a fragilidade da função de diretor dentro da lógica de investidura no cargo por indicação, uma vez que o dirigente não conta com o respaldo da comunidade, e a situação de insegurança no cargo, devido às mudanças da política local, reflete sobre o planejamento e a execução de uma proposta de trabalho.

Da mesma forma, percebe-se a existência de um campo de tensão entre a lógica dessa organização e as especificidades da Educação Infantil, pois falta uma articulação entre os mecanismos de atendimento das crianças e a configuração dos processos de gestão das instituições, tal como constata a autora na apresentação de dados sobre a composição dos conselhos escolares: “[...] no pertencimento aos sistemas de ensino, a EI vai se apropriando de algumas sínteses da luta educacional que afirmam a necessidade de participação de pais, educadores, funcionários e comunidade nos conselhos. No entanto, temos o desafio de articular essas sínteses com a especificidade da Educação Infantil de atender crianças pequenas” (CÓCO, p. 13).

Em relação às teses e dissertações acadêmicas sobre a

gestão da Educação Infantil, tal como observado anteriormente, há poucos trabalhos que se debruçam sobre a temática, sendo encontradas duas teses produzidas no período de 2010 e 2011 (PACÍFICO, 2010; TOMÉ, 2011). Além disso, percebe-se a dificuldade em se articular as discussões de cunho mais teórico sobre a gestão educacional e as especificidades da Educação Infantil, até porque essa é uma seara pouco explorada ainda.

Já as bibliografias estrangeiras consultadas, especificamente as de língua inglesa, trazem algumas peculiaridades em comparação com a bibliografia nacional, na medida em que há uma preocupação maior com os processos administrativos das instituições de Educação Infantil. Os autores dedicam-se mais intensamente à definição dos procedimentos administrativos, necessários ao funcionamento da instituição e no rol de atribuições do diretor, compreendido, na maior parte das vezes, como uma liderança que viabiliza os processos administrativos e pedagógicos.

Dentre os autores consultados, há referências que se propõem a descrever os formatos institucionais e organizacionais das instituições de Educação Infantil e a prescrever as atribuições e atividades do diretor da instituição, elaborando, na realidade, manuais de consulta (CATALDO, 1983; STORN, 1993; DECKER & DECKER, 1988). Mesmo assim, não deixam de ser menos interessantes, pois permitem ao leitor compreender como a Educação Infantil pode ser implementada, mediante a discussão e explicitação dos objetivos das instituições, das diferentes abordagens psicopedagógicas; dos formatos institucionais e organizacionais; da organização do trabalho e do papel do diretor.

Cataldo (1983) publicou um manual para profissionais e estudantes universitários que contém informações sobre modelos de programas educativos, de relacionamento com as famílias e questões administrativas.

O autor afirma que o administrador dessa etapa é privilegiado, na medida em que o envolvimento com crianças de diferentes idades, com desenvolvimentos e personalidades distintas, dá a esse administrador uma perspectiva única de continuidade, mudança e progresso da creche à pré-escola. Ao mesmo tempo, a complexidade das atribuições do diretor dificulta a compreensão sobre as competências e qualidades necessárias ao diretor dessa etapa da educação. Nesse sentido, o autor apresenta um conjunto extenso de atribuições do administrador, objetivas e racionais, próprias de uma concepção burocrática do papel do diretor e da organização, tal como apresentado no quadro a seguir:

TABELA 1: Atribuição do diretor de instituição de Educação Infantil

Dimensão	Atribuições
Apoio aos educadores	Orientar e atribuir responsabilidades aos funcionários
	Valorizar habilidades e qualidades dos profissionais
	Apoiar o trabalho em equipe e o planejamento
	Escutar os problemas e buscar soluções
Supervisão dos educadores	Fornecer informações e sugestões para o desenvolvimento do trabalho
	Promover a autoavaliação, focalizando as necessidades
	Planejar observações e discussões frequentes
Políticas e procedimentos administrativos	Estabelecer horários e cronograma anual
	Usar manuais para explicar políticas
	Corrigir políticas e procedimentos
Padrões e avaliação	Examinar objetivos e registros para avaliar a consistência
	Comparar o projeto da instituição com outros para avaliar os pontos fortes e as carências
	Checar a satisfação das crianças e famílias
	Prever os resultados obtidos pelo projeto da instituição
Elaboração de relatórios	Organizar formulários, pastas, orçamentos, registros e pedidos
	Atribuir a funcionários a responsabilidade por coletar informações relevantes
	Manter os relatórios atualizados e protegidos, ainda que acessíveis
	Incluir uma variedade ampla de informações nos registros das crianças
Relacionamento com a família	Atender às expectativas e necessidades da família
	Incentivar o relacionamento dos funcionários com a família
	Providenciar informações abundantes e oportunidades para o envolvimento das famílias
Programa de recursos	Valorizar ajudas extras
	Usar os recursos da comunidade quando possível
	Manter equipamentos, brinquedos e material permanente inventariados

O manual publicado por Storn (1993) é resultado de um curso de treinamento em liderança para diretores de instituições de Educação Infantil, realizado na Universidade de São José, na Califórnia. Desse manual, é importante observar que cada aspecto discutido no curso foi abordado por professores, especialistas em áreas diferentes do trabalho do diretor, o que significa que os estudos sobre o diretor de instituições educativas são segmentados em um conjunto de dimensões, estreitamente ligadas às atribuições que ele exerce na sua rotina profissional. A organização do manual foi pensada com base nessas dimensões, que são: políticas de pessoal; entrevista e contratação; comunicação eficaz; motivação dos funcionários; reuniões de equipe, avaliação do pessoal; gestão da mudança e gestão orçamentária.

Decker & Decker (1988) discorrem sobre o planejamento e a administração dos programas de Educação Infantil partindo de um cenário em que a demanda e a expansão das instituições de Educação Infantil são progressivas, desde a década de 70, nos Estados Unidos. De acordo com os autores, além das pesquisas na área da psicologia, que proporcionaram a crescente convicção de que a educação das crianças, desde a primeira infância, era crucial para seu desenvolvimento, o trabalho feminino impulsionou também a expansão das instituições de Educação Infantil no país.⁵

Sobre a organização administrativa das instituições, afirmam que, apesar de existirem traços de semelhança entre as funções administrativas, as variadas formas de organização administrativa refletem a variação “caleidoscópica” nas instituições de Educação Infantil (DREKER, C. A; DREKER, J. R., 1988, p. 169). Sendo assim, os autores se propõem a examinar as funções que são comuns na administração, embora fazendo a ressalva de que cada função administrativa é afetada por outros fatores.

Na bibliografia mais recente, o diretor também é concebido como profissional de grande importância na viabilização dos processos da organização e a questão da liderança do diretor é discutida de forma mais sistemática.

A pesquisa “Liderança eficaz na Educação Infantil” – ELEYS (SIRAJ-BLATCHFORD; MANNI, 2008), compreendida no âmbito do “Projeto sobre a oferta efetiva de educação pré-escolar” – EPPE, coordenado pelo Instituto de Educação, da Universidade de Londres, traz uma perspectiva nova para uma reflexão sobre a gestão das instituições de Educação Infantil, focando o processo de liderança nas instituições de ensino.

Esse estudo procura verificar quais as características ou padrões de liderança são importantes na figura do gestor, uma vez que se constatou, no “Projeto sobre a oferta efetiva de educação pré-escolar” (EEPE) e no projeto “Práticas pedagógicas efetivas na Educação Infantil” (REPEY), entre outras variáveis, que uma liderança forte e a pouca rotatividade de funcionários têm influência na qualidade das instituições de Educação Infantil.

O ELEYS discorre sobre a liderança nas instituições de Educação Infantil como um conjunto de habilidades e tributos que não se limitam apenas à competência para lidar com os processos burocráticos e administrativos. A pesquisa identificou um conjunto de categorias de práticas efetivas de liderança, que tem como foco o ensino e a aprendizagem, e que devem ser consideradas na formação dos líderes:

- identificação e articulação de uma visão coletiva, especialmente com relação à pedagogia e ao currículo;
- garantia do compartilhamento da compreensão e dos objetivos da instituição;
- estímulo à reflexão, que atua como um catalisador da mudança e da motivação para a aprendizagem e o desenvolvimento contínuos;
- acompanhamento e avaliação prática, mediante um diálogo que promove a colaboração e envolvimento de todos;
- compromisso com a continuidade e o desenvolvimento profissional;
- constituição de uma comunidade de aprendizagem, estimulando o desenvolvimento e a cultura;
- impulso e facilitação de parcerias com pais e comunidade⁶.

Janet Moyles (2006), discorrendo sobre a liderança eficaz e a gestão nas instituições de Educação Infantil, apresenta um trabalho de pesquisa, denominado “Liderança eficaz e gestão na Educação Infantil” – o ELMS, que envolveu uma série de “diretores” da Educação Infantil, trabalhando ao lado de pesquisadores e consultores para investigar, juntos, os componentes da liderança eficaz e da gestão na Educação Infantil. A pesquisa, publicada em formato de livro, fornece uma análise do papel do líder/gestor, elaborando tipologias sobre as atribuições desse profissional e se propõe a funcionar como um manual que apresenta maneiras pelas quais o líder/gestor pode realizar uma autoavaliação.

De acordo com Moyles (2006), além de os conceitos de liderança e gestão não serem muito explorados na Educação Infantil, ainda existe o problema do nome a se dar para aquele que ocupa o cargo de liderança e gestor. O termo diretor (*headteachers*), utilizado nas escolas, é insuficiente para descrever e definir o papel desempenhado por aqueles que chefiam os centros de Educação Infantil, uma vez que o trabalho é mais complexo. Por isso, a autora discorre sobre a necessidade de adotar uma nova nomenclatura para o diretor de instituições de Educação Infantil: *head*.

Fink (2005, apud MOYLES, 2006) sugere que o termo líder deveria ser principalmente “líder para a aprendizagem”, envolvendo as seguintes dimensões: a aprendizagem significativa, o pensamento crítico, o entendimento contextual, a perspicácia política, a compreensão emocional e a capacidade de pensar o futuro e fazer conexões. De acordo com Moyles (2006), esse é apenas um exemplo de como um enfoque educativo por si só não atende às necessidades da liderança nas instituições de Educação Infantil, em relação, por exemplo, ao cuidado, dentre outros aspectos que deverão ser incluídos no papel do *head* das instituições de Educação Infantil. Ao mesmo tempo, Fink enfatiza que a liderança é um atributo pessoal (*very personal thing*) e sua compreensão de liderança reflete “quem somos nós, o que somos nós e onde nós estamos no tempo e no espaço”, concepção com a qual Moyles (FINK, 2005, apud MOYLES, 2006) parece concordar.

Com relação ao conceito de gestor, a autora admite também ser um conceito bastante complexo, embora alguns autores sugiram que corresponde a um comportamento mais observável que liderança. Pelas definições apresentadas pela autora, compreende-se que as tarefas do gestor concentram-se nos procedimentos administrativos, envolvendo controle, direção, resolução de problemas, planejamento, monitoramento e administração de recursos. No caso da liderança, a autora conclui que sua concepção envolve introspecção, visão, capacidade para mudar, sabedoria, compromisso e habilidades de comunicação.

Olhando esses conceitos básicos na literatura sobre liderança e gestão, o que parece claro é que, em geral, gestão envolve o controle, direção, resolução de problemas, planejamento, monitoramento, recursos, negociar e fazer, enquanto liderança envolve percepção, visão, capacidade de mudar de competências, sabedoria, compromisso de ligação e comunicação. No limite, alguns escritores parecem acreditar que a gestão está relacionada (pelo menos historicamente) ao controle, enquanto a liderança envolve a democracia. (MOYLES, 2006, p. 4)⁷

Em relação ao diretor das instituições de Educação Infantil, a autora concorda com Smith e Langston (1999, apud MOYLES, 2006), adotando a concepção desses autores no desenvolvimento do ELMS:

Liderança e gestão complementam um ao outro... Diferem em relação à mudança ocorrida na instituição. Gestores lidam com complexidades e resultados das mudanças, enquanto líderes inspiram e iniciam mudanças. Ambas as características são importantes no contexto da mudança na educação, particularmente na pré-escola, em que a relação família/professores/gestores se modifica frequentemente. Para que as instituições de Educação Infantil alcancem altos padrões, espera-se que elas atraiam pessoas que são capazes de motivar os outros em torno dos objetivos atingíveis: em resumo, elas devem inspirar lealdade e agir como força motriz. Essa pessoa, contudo, necessita estabelecer procedimentos para o pessoal e fazer uma avaliação equilibrada e racional das situações correntes; necessita ser capaz de planejar, organizar, prever e controlar para que as expectativas se realizem. Sendo líder e gestor, o profissional necessita ser um administrador eficiente que verifica as tarefas, procedimentos e recursos dentro da organização. O tipo de pessoa que pode conduzir com êxito a instituição precisa combinar todos esses elementos – líder, administrador, gestor – uma façanha e tanto como pratos girando! O líder tem as idéias e as coloca em prática. O gestor elabora projetos e planos de ação. O administrador garante a viabilidade. (SMITH and LANGSTON, 1999, p. 6 apud MOYLES, 2006, p. 5)⁸

Parece, então, pela revisão apresentada por Moyles, que liderança é um conceito mais vinculado a características pessoais do diretor, enquanto “management” e administração referem-se a condutas profissionais, em tese, mais independentes da personalidade de quem ocupa essa função.

A publicação “Quality Improvement and Accreditation System” apresenta um programa de credenciamento de instituições de Educação Infantil na Austrália, gerenciado pelo Conselho Nacional de Credenciamento de Creche (NCAC), que tem por responsabilidade a implementação e a administração de um padrão de qualidade para essas instituições.

As instituições que participam do programa devem alcançar e manter os padrões de qualidade exigidos para credenciamento. Para isso, o NCAC, após pesquisa e consulta, estabeleceu um conjunto de princípios que deverão ser observados para garantir esses padrões e elaborou um guia (“The Quality Practices Guide”) que descreve os indicadores de qualidade de cada princípio. Para cumprir esses princípios, as instituições devem passar por um processo combinado de avaliação institucional, mediante a utilização do instrumento “Quality improvement and accreditation system”, e inspeções, cuja periodicidade depende do padrão de qualidade da instituição.

Sergio Spaggiari (1999) discorre sobre a experiência de participação comunitária nas instituições de Educação Infantil, mediante a gestão social, na cidade de Reggio Emília, na Itália, mencionando as raízes desse modelo de gestão escolar e descrevendo sua estrutura e funcionamento.

Segundo o autor, a gestão social tem suas raízes nas experiências educacionais que se desenvolveram após a Segunda Guerra Mundial, na região de Emília Romagna e Toscana, quando um grupo de mulheres, juntamente com sindicatos, cooperativas e ex-combatentes da resistência, buscou um novo modelo de escola, com uma abordagem educacional fundamentada na democracia e na participação, integrada à comunidade.

Saitta (1998), discorrendo sobre a Coordenação Pedagógica nas creches italianas, apresenta o papel do coordenador pedagógico na condução dos grupos de trabalho, realizado no Coletivo de Educadores, organismo previsto institucionalmente nas creches, “como modalidade organizacional e administrativa do projeto pedagógico da creche” (p. 116).

Ao mencionar as atribuições gerais do coordenador pedagógico na instituição, Saitta evidencia a importância e a complexidade do seu trabalho, na medida em que a coordenação pedagógica é formada por um conjunto de competências, articuladas em torno de três elementos qualitativos, relativos à “organização do serviço, ao projeto educacional e às competências profissionais dos educadores” (1998, p. 114).

Ao mesmo tempo, ao perfil profissional articulam-se competências de tipo administrativo, tanto que a autora destaca a dificuldade de se estabelecer limites entre as competências pedagógicas e as administrativas, dado que essas dimensões estão intimamente relacionadas. Embora a autora reconheça que os assuntos de natureza burocrático-administrativa não deveriam compor as funções da coordenação, o fato é que os problemas dessa ordem podem criar obstáculos à realização do projeto pedagógico, o que significa que o coordenador não pode ser insciente das questões administrativas. Sendo assim, “as escolhas de caráter pedagógico devem encontrar um *constante retorno* de caráter administrativo e organizacional. Isso comporta periódicos encontros em nível administrativo, para uma realização concreta das iniciativas, de acordo com os problemas colocados pela organização mais geral dos serviços” (SAITTA, 1998, p. 115, grifos da autora).

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Dos estudos consultados, como afirmado anteriormente, há muitas discussões sobre a gestão educacional no nível das políticas públicas, no contexto da reorganização dos sistemas de educação e alguns trabalhos sobre a gestão da Educação Infantil, também no nível dos sistemas de educação (nível macro).

Do ponto de vista teórico, a produção acadêmica sobre a gestão da unidade escolar ainda é insuficiente e pouco se dedica à realidade das instituições escolares. Para Mello (1998), existe a necessidade de estudos desse tipo, na medida em que a rotina atribulada e as exigências e demandas do cargo de gestor exigem uma formação que garanta competência para lidar com as dimensões administrativas, pedagógicas e financeiras da instituição, assim como a capacidade para compreender o contexto político e social em que a instituição está inserida e a habilidade para a organização de suas tarefas, de modo que não seja absorvido pelas atividades burocráticas.

Ao mesmo tempo, os conteúdos técnicos da administração foram colocados em segundo plano, nas discussões sobre a gestão escolar. Não foram identificados trabalhos que apresentem e discutam métodos e técnicas para a administração das instituições escolares. Somente uma publicação, com um teor bastante prático, foi encontrada, de autor estrangeiro e traduzida para o português (PREEDY *et al.*, 2006), que apresenta procedimentos e técnicas para o gerenciamento de recursos financeiros, para a prática do planejamento estratégico e a avaliação da qualidade.

Especificamente sobre a produção bibliográfica estrangeira consultada, tal como se pôde observar, percebe-se que os autores debruçam-se sobre a gestão das instituições de Educação Infantil, enfocando a figura do diretor, ora prescrevendo suas atribuições, ora elaborando estratégias de análise que visam descrever e avaliar o trabalho do gestor, no plano administrativo e pedagógico. Nota-se também que o diretor é compreendido como uma figura que tem grande impacto sobre a qualidade da Educação Infantil.

Quanto a pesquisas e estudos que discutem o perfil de liderança desse profissional, nota-se que o diretor tem um grande peso no clima da organização e na relação entre a instituição, a família e a comunidade. Por fim, conclui-se que, de acordo com os autores estrangeiros consultados, a direção das instituições é o *locus* privilegiado para que os processos administrativos e pedagógicos sejam viabilizados na instituição.

No caso da produção bibliográfica brasileira consultada, há autores que buscam prescrever as atribuições da equipe gestora nas escolas, composta por diretores e coordenadores pedagógicos, como, por exemplo, Heloisa Lück (2010). No entanto, os estudos que buscam compreender o processo de gestão das unidades escolares são incipientes, ainda mais considerando a Educação Infantil. Ao mesmo tempo, quando o foco é a gestão da unidade escolar, os trabalhos tendem a investigar os mecanismos de implementação da

gestão democrática, enfocando as formas de provimento de cargo do diretor e as estratégias institucionais que deveriam estimular a autonomia e a participação: a elaboração do projeto pedagógico e os órgãos colegiados. Outrossim, cabe destacar que, no Brasil, encentraram-se esforços na proposição de mudanças sobre as formas como a educação deveria ser gerida nas unidades escolares. Tanto que as propostas em torno da eleição dos diretores ganharam dimensões nunca vistas. Acredita-se que essas tendências são reflexos das perspectivas dos educadores de fortalecimento de relações mais democráticas dentro da escola, em contraposição à ideia do diretor como “autoridade máxima da escola” (NOGUEIRA, 1992), centrada nos processos burocráticos e instrumentais. Essas questões são importantes e abriram espaço para que a dimensão política do trabalho do diretor fosse considerada também, mediante o resgate de sua condição de educador e a compreensão de seu papel em bases mais amplas, relacionadas com o desenvolvimento de estratégias para aproximar a instituição da comunidade e famílias e a busca por critérios de efetividade do trabalho. No entanto, acredita-se ser necessário investigar mais sistematicamente como se dá o processo de gestão dentro das instituições e envidar esforços na produção de estudos teóricos que subsidiem as análises sobre os processos de gestão nas unidades educacionais.

Enfim, considera-se importante também o aprofundamento de um processo de discussão que tenha por horizonte investigar a forma como as políticas das secretarias são recebidas pelas unidades e qual o impacto delas para a rotina da instituição. Da mesma forma, é relevante verificar a articulação das secretarias municipais de educação com as demais secretarias, com outras instâncias e esferas de governo, pois esses aspectos influenciam os modelos organizacionais e administrativos das instituições, particularmente daquelas de Educação Infantil, mediante o estabelecimento de diretrizes, normas, instruções e programas e a criação de demandas para os gestores e profissionais que atuam nas unidades.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C., SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 173-200.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. de A gestão democrática na Constituição Federal. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. *Gestão, financiamento e direito à educação*. Análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

- ARRECHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, v. 23, n. 80, set. 2002. p. 25-48.
- BORDIGNON, G. e GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C. e AGUIAR, M. A. da S. (orgs.) *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. S. Paulo: Cortez, 2000, p. 147-176.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C., SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 21-38.
- BRUNO, L. Gestão da Educação: onde procurar o democrático? In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 19-40.
- CABRAL NETO, A. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, M.; BEZERRA, M. C. *Política Educacional: gestão e qualidade do ensino*. Brasília: Liber livro, 2009.
- CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.
- CATALDO, C. Z.A Infant & Toddler Programs: a guide to very early childhood education. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1983.
- CÔCO, V. Gestão na Educação Infantil: os processos de escolha dos dirigentes das instituições. In: *XXIV SIMPÓSIO BRASILEIRO e III CONGRESSO INTER-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO*, 2009, Vitória, ES. Direitos Humanos e Cidadania: Programa e Trabalhos Completos. Niterói, RJ: ANPAE, 2009. p. 1-18.
- COSTA, F. L. da. *Reforma do Estado e Contexto Brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- CURY, C. R. J. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, p. 11-32, 2005.
- In: DECKER, J.; DECKER, C. A. *Planning and Administering Early Childhood Programs*. 4ª ed. Columbus, Ohio: Merrill Publishing Company, 1988.
- KRAMER, S. (coord). *Formação de profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ravil, 2001. (relatório de pesquisa)
- KRAMER, S. *Profissionais da Educação Infantil: gestão e formação*. São Paulo: Ática, 2005.
- KRAMER, S.; NUNES, M. F. Gestão Pública, formação e identidade de profissionais de Educação Infantil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, p. 423-454, mai/ago, 2007.
- KRAWCZYK, N. R. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. *Política e Gestão da Educação*. 2ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 61-74.
- LÜCK, H. *Gestão participativa na escola*. São Paulo: Vozes, 2010.
- LÜCK, H. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. *Em Aberto*, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jun. 2000.
- MAIA, G. Z. A. As publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração*, v. 24, n.1, p. 31-50, jan./abr. 2008.
- MEDEIROS, I. P. de; LUCE, M. B. *Gestão democrática na e da educação: concepções e vivências*. S.l./S.ed./S.d. Disponível em: <http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_escola/modulo1/gd_concepcoes_vivencias.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2010.

- MOSS, P. Qual o futuro da relação entre Educação Infantil e ensino obrigatório? *Cadernos de Pesquisa*, v. 41, n. 142, p. 142-159, jan./abr., 2011.
- MOYLES, J. *Effective Leadership and Management in the Early Years*. London: Open University Press, 2006.
- National Childcare Accreditation Council. *Quality Improvement and Accreditation System*. Workbook. Sydney, Australia: National Childcare Accreditation Council, 1994.
- NOGUEIRA, M. J. *Diretor Dirigente: a construção de um projeto pedagógico na escola pública*. Idéias. O diretor – articulador do projeto da escola. São Paulo, n. 15, 1992.
- OLIVEIRA, D. A. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. *Gestão da Educação: Impasses, perspectivas e compromissos*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 91-112.
- OLIVEIRA, D. A. Educação e planejamento: a escola como núcleo de gestão. In: OLIVEIRA, D. A. (org.) *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 64-104.
- OLIVEIRA, D. A. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 127-145.
- PEREIRA, G. R. de M.; ANDRADE, M. da C. L. de. A construção da administração da educação na RBAE (1983-1996). *Educ. Soc.* [online], 2005, vol.26, n.93, pp. 1393-1411. ISSN 0101-7330. Acesso em: 20 jun. 2010.
- PREEDY, M. et. al. *Gestão em educação: estratégia, qualidade e recursos*. Tradução de Gisele Klein. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- SAITTA, L. R. Coordenação Pedagógica e trabalho em grupo. In: BONDIOLI, A.; MANTOVANI, S. *Manual de Educação Infantil: de 0 a 3 anos*. Tradução de Rosana S. Di Leone e Alba Olmi. 9ª ed. Porto Alegre: Artmed, 1998. p. 114-120.
- SANDER, B. *Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento*. Brasília: Líber Livro, 2007.
- SIRAJ-BLATCHFORD, IRAM; MANNI, Laura. *Effective Leadership in the Early Years Sector*
- SOUZA, A R. A produção do conhecimento e o ensino da gestão educacional no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração*, v. 24, n.1, p. 51-60, jan/abr. 2008.
- SOUZA, A R. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. *Educação em Revista*, v. 25. p. 123-144, dez. 2009.
- SPAGGIARI, S. A parceria comunidade-professor na administração das escolas. In: EDWARDS, C. et al. *As cem linguagens da criança. A abordagem de Reggio Emília na educação da primeira infância*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.
- SPAGGIARI, S. Considerações críticas e experiências de gestão social. In: BONDIOLI, A.; MANTOVANI, S. *Manual de Educação Infantil: de 0 a 3 anos*. Tradução de Rosana S. Di Leone e Alba Olmi. 9ª ed. Porto Alegre: Artmed, 1998. p. 96-113.
- STORM, S. *The human side of child care administration*. A how-to manual. 4ª ed. Washington: NAEYC, 1990.
- VIEIRA, S. L. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007.
- PACÍFICO, J. M. *Políticas públicas de atendimento à Educação Infantil em Porto Velho/RO (1999/2008)*. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, SP, 2010.

TOMÉ, M. F. *A Educação Infantil foi para a escola, e agora?* Ensaio de uma teoria para a gestão institucional da Educação Infantil. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP/Marília, 2011.

CAMPOS, M. M. *et al. A Gestão da Educação no Brasil*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2012, 349 p. (Relatório de Pesquisa).

CAMPOS, M. M. *et al. A Gestão da Educação no Brasil*. Estudos e Pesquisas Educacionais, São Paulo, Fundação Victor Civita, 2012 a.

NOTAS

¹Esse artigo é uma versão da revisão bibliográfica elaborada no âmbito da pesquisa realizada pela Fundação Carlos Chagas, em parceria com a Fundação Victor Civita, intitulada “A gestão da Educação Infantil no Brasil”, que buscou investigar, em seis capitais brasileiras, a gestão da política municipal para a Educação Infantil e a gestão das unidades, em particular. Fizeram parte da equipe de pesquisa Maria Malta Campos, coordenadora do projeto, Yara Espósito, Nelson Gimenes, Eliana Bhering, Beatriz Abuchaim, Fabiana Silva Fernandes e Bruna Ribeiro. O projeto contou com a colaboração de equipes de pesquisa locais, coordenadas por Mércia de Figueiredo Noronha Pinto e Sandro Coelho Costa; Regina Aparecida Marques de Souza e Ordália Alves de Almeida; Catarina de Souza Moro e Gizele de Souza; Jodete Bayer Gomes Fullgraf e Eloísa Helena Teixeira Fortkamp; Telma Vitória e Edna Lopes Nascimento e Valdete Côco e Eliza Bartolozzi Ferreira.

²A administração gerencial é um modelo de gestão pública, inspirado na administração de empresas e caracterizado por: descentralização política, pela transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais; descentralização administrativa, mediante a delegação de autoridade aos administradores públicos, cada vez mais autônomos e transformados em gerentes; organizações com poucos níveis hierárquicos, em contraposição aos níveis piramidais; controle do trabalho da administração a posteriori, por resultados e não o controle rígido dos processos administrativos; administração voltada para o atendimento do cidadão, em vez de autorreferida (BRESSER PEREIRA, 2006).

³Abrucio (2006), analisando a reforma administrativa na Grã-Bretanha, identifica correntes da administração pública: o gerencialismo puro (managerialism), cujos principais objetivos são o aumento da produtividade e da eficiência; o consumerism, que introduz o conceito de qualidade no setor público e a busca pela efetividade dos serviços, mediante a tentativa de se constituir serviços públicos voltados para as demandas dos clientes/consumidores – fenômeno semelhante ao que ocorreu no setor privado, com a abordagem da administração da qualidade total (Total Quality Management – TQM); a Public Service Orientation, que recupera a relação entre a administração pública e a política, que foi desconsiderada pelas teorias anteriores e traz para o debate os conceitos de accountability, participação política dos cidadãos, equidade e justiça e transparência.

⁴Embora a creche esteja há 20 anos na pasta da educação, em pesquisas realizadas nessa área (CAMPOS *et al.*, 2010; 2011; CÔCO, 2009; KRAMER, 2001, 2005; KRAMER, NUNES, 2007), encontramos uma série de dificuldades decorrentes do fato de as creches serem relativamente novas em relação à forma como a educação atual está estruturada, como, por exemplo: a transição das creches para a educação foi feita bem mais tarde, em meados de 2000, e suspeita-se de que há creches vinculadas à Assistência Social; ainda existem planos de carreira antigos que estão em conflito com os princípios de organização e funcionamento

da educação e as creches enfrentam problemas relativos à sua identidade, à formação de seus profissionais e à adequação de sua estrutura ao modelo das instituições de educação, entre outras questões.

⁵ A expansão dos serviços de Educação Infantil nos Estados Unidos se deu mediante a oferta de vagas em instituições de diferentes formatos e propostas educativas. De acordo com os autores, o ecletismo das propostas filosóficas dos diferentes programas e instituições dificulta sua classificação, mas os autores delinearão um quadro teórico que permite reconhecer os diferentes programas de Educação Infantil, em termos de sua filosofia e organização.

⁶ Tradução nossa do seguinte fragmento de texto: “Identifying and articulating a collective vision; ensuring shared understandings, meanings and goals; effective communication; encouraging reflection; monitoring and assessing practice; commitment to ongoing, Professional development; distributed leadership; building a learning community and team culture; encouraging and facilitating parent and community partnerships; leading and managing: striking the balance”. (SIRAJ-BLATCHFORD; MANNI, 2008, p. 12)

⁷ Tradução nossa de: “Having looked at these basic concepts in a range of leadership and management literature, what seems clear is that, in general, management involves control, direction, problem solving, planning, monitoring, resourcing, negotiating and doing, whereas leadership involves insight, vision, capacity to change, wisdom, commitment, liaison and communication skills. At it is extreme, some writer seem to believe that management is (at least historically) about control, whereas leadership is more about democracy”.

⁸ Tradução nossa de: “Leadership and management complement each other... Where they differ is with regard to change. Managers cope with complexities and results of change while leaders inspire and initiate change. Both characteristics are important in the context of change within education, particularly at the pre-school stage, where the parent/client teacher/manager relationship is altering rapidly. In order for early years establishments to achieve the high standards expected of them they must attract people who are capable of motivating others towards attainable goals: in short they must inspire loyalty and act as a driving force. The same person, however, needs to establish procedures for staff and make a rational and balanced assessment of current situations; she or he needs to be able to plan, to organize, to forecast and to control so that visions are turned into reality. As well as being a leader and a manager, the same person needs to be an efficient administrator who checks the tasks, procedures and resource within the organization. The sort of person who can successfully lead others needs to combine all these elements – leader, manager, administrator – no mean feat and a little like spinning plates! The leader initiates the ideas and puts them into practice. The manager keeps them going and organizes their progress. The administrator makes sure they are achievable.”

Recebido: 18/02/2013

Aprovado: 17/12/2014

Contato:

Rua Quitanduba, 363 Caxingui
São Paulo | SP | Brasil
CEP 05.516-030

