

# GESTÃO DEMOCRÁTICA: INSERÇÃO DOS GESTORES NAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO INFANTIL

*DEMOCRATIC MANAGEMENT: THE INTEGRATION OF MANAGERS IN EARLY  
CHILDHOOD SCHOOLS*

*GESTIÓN DEMOCRÁTICA: LA INSERCIÓN DE GESTORES EN LAS  
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN INFANTIL*

**Valdete Côco<sup>1</sup>**

**Luciana Galdino<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Doutora em Educação pela UFF. Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) – Vitória – ES – Brasil.

<sup>2</sup>Mestranda em Educação pela em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) – Vitória – ES – Brasil.

**Resumo:** Este artigo discute a inserção dos gestores nos quadros profissionais das instituições de Educação Infantil (EI) a partir de dados de pesquisa de mapeamento, que empreendeu procedimento de aplicação de questionário

aos gestores municipais da EI dos 78 municípios do estado do Espírito Santo (ES), Brasil. Com ancoragem em referencial teórico-metodológico bakhtiniano e afirmando as premissas da gestão democrática do ensino, desenvolve-se uma interlocução com a legislação brasileira e com estudos sobre gestão educacional, buscando compreender as formas de provimento ao cargo e aos processos de formação continuada dos gestores das instituições de EI. Os dados da pesquisa indicam que a maioria dos municípios pesquisados integra o profissional gestor na composição do quadro funcional das instituições de EI, ainda que sua designação possa não abarcar a totalidade das instituições das redes municipais. Com essa presença profissional marcante no quadro das instituições, atenta-se para a incipiência dos processos participativos no que se refere às formas de nomeação desse profissional, indicando desafios persistentes com vistas à gestão democrática nas instituições de EI.

**Palavras-chave:** Educação Infantil; Gestão; Formação.

**Abstract:** This article discusses the integration of managers in the professional staffs of early childhood schools. The municipal managers of early childhood schools of 78 municipalities in the State of Espírito Santo, Brazil, responded to a questionnaire, based on which data were mapped. Through Bakhtin's theoretical framework, affirming the premises of democratic management of education, this study develops a discussion with the Brazilian legislation and studies on educational management, seeking to understand how managerial posts are filled, and the process of professional development of managers in early childhood schools. The survey data indicate that in most of the municipalities surveyed, the professional manager

is a part of the staff of the early childhood school, though not all of the schools in the municipal network have this job title. Due to the outstanding professional presence on the staff of these schools, this paper focuses on the paucity of the joint processes that result in the forms of appointment of this professional. This indicates an ongoing challenge to generate democratic management in early childhood schools.

**Keywords:** Early Childhood; Management; Education.

**Resumen:** En este artículo se discute la inserción de gestores en los cuadros profesionales de las Instituciones de Educación Infantil (EI) a partir de los datos de una investigación de mapeamiento que emprendió procedimientos de aplicación de un cuestionario a los gestores municipales de la EI de las 78 ciudades del estado de Espírito Santo (ES), Brasil. Con anclaje en referencias teórico metodológicas bajtinianas y afirmando las premisas de gestión democrática de enseñanza, se desarrolla una interlocución con la legislación brasileña y con los estudios acerca de la gestión educacional, buscando comprender las formas de proveimiento al cargo y los procesos de formación continua de los gestores de las instituciones de EI. Los datos de la investigación indican que la mayoría de las ciudades investigadas integra al profesional gestor en la composición del cuadro funcional de las instituciones de EI, aunque su designación pueda no abarcar la totalidad de las instituciones de las redes municipales. Con esa presencia profesional distintiva en el cuadro de las instituciones se apunta hacia el inicio de los procesos participativos en lo que se refiere a las formas de nombramiento de ese profesional, indicando

desafíos persistentes dirigidos a la gestión democrática en las instituciones de EI.

**Palabras clave:** Educación Infantil; Gestión; Formación.

## INTRODUÇÃO

A reforma educacional iniciada no século XX garantiu avanços legais em diversos aspectos da educação pública brasileira, dentre eles, nas normativas para a gestão. A Constituição Federal de 1988 (CF) insere a Gestão Democrática do Ensino Público no seu leque de garantias constitucionais (BRASIL, 1988). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) retoma esse preceito ao conferir aos sistemas de ensino autonomia na elaboração de leis estaduais e municipais que assegurem a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, bem como a participação das comunidades escolares e locais em conselhos escolares ou equivalentes e, ainda, ao conferir progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira aos estabelecimentos de ensino (BRASIL, 1996).

Oliveira (2002) destaca que a década de 1990 representa um período ímpar no Brasil em termos de reformas no Estado. A CF (BRASIL, 1988), ao incorporar a gestão democrática do ensino público, “[...] não só trouxe como prerrogativa a descentralização do mesmo, como apontou novas formas de organização e administração da escola e do sistema [...]” (OLIVEIRA, 2002, p. 131). Entretanto,

[...] a descentralização da educação nas suas vertentes administrativas, financeiras e pedagógicas ocorrerá não como uma transferência de responsabilidade dos órgãos centrais para os locais da União para os estados e destes para os municípios, como implicará também um movimento de repasse direto de certas obrigações de órgãos do sistema para a escola. Assim a democratização da educação será compreendida pelo Estado como uma necessidade de procurar imprimir maior racionalidade à gestão da mesma. São proposições que convergem para novos modelos de gestão do ensino público, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades. (OLIVEIRA, 2002, p. 131).

Acreditamos que se apresentam possibilidades para o exercício de uma gestão compartilhada, mobilizada pelos diferentes segmentos que compõem a instituição de ensino e a educação, ainda que isso gere outras questões que incidirão em novas divisões do trabalho nas instituições de ensino, na

intensificação desse trabalho (por vezes, sem a infraestrutura adequada), na reconfiguração das atribuições docentes, em novas demandas ao papel do gestor institucional, entre outros aspectos. Nos limites deste artigo, que focaliza a presença e as formas de provimento da função do gestor nas instituições de EI, não podemos aprofundar essas questões, mas cabe salientar que elas compõem os desafios da abordagem da gestão no campo da EI.

Voltando às assertivas da gestão democrática do ensino público, lembramos que sua trajetória histórica é marcada por movimentos e manifestações dos trabalhadores da educação (ocorridas, em especial, no final dos anos 70). Nas décadas de 1960 e 1970, a gestão da educação e das escolas tinha sua centralidade no autoritarismo, no verticalismo e na hierarquização. Nesse quadro, os movimentos dos educadores tiveram como eixo de lutas a busca por mudanças na organização da educação (com alterações nos processos de gestão), reafirmando a valorização do magistério como profissão (OLIVEIRA, 2002).

Na ocasião, os segmentos sociais organizados denunciaram, entre algumas questões, o caráter centralizador dos planejamentos globais, que refletem o padrão autoritário de política estatal, defendendo mecanismos mais coletivos no planejamento escolar. A nova concepção de educação defendida nesses movimentos fortaleceu a emergência de mecanismos mais coletivos e participativos na educação pública, os quais foram consagrados posteriormente na CF (BRASIL, 1988), ainda que esse documento, assim como a LDB (BRASIL, 1996), não apresente explicitamente o conceito de Gestão Democrática. A CF, no artigo 206, coloca que “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; [...]” (BRASIL, 1988, art. 206, inc. VI). Sobre essa mesma questão, a LDB, nos artigos 3º, 14º, 15º, sinaliza que:

Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

[...]

Art. 14º. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15º. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996, art. 3, 14 e 15).

Anão conceituação desse preceito no arcabouço legal e a autonomia dos sistemas de ensino ao definir as normas de gestão de acordo com suas peculiaridades e princípios ensejam várias formas de efetivação da gestão na educação, o que lhes permite deliberar sobre a eleição de diretores para as instituições de ensino, entendida como um dos mecanismos da gestão democrática que valoriza, em especial, a participação efetiva de pais, alunos e comunidade.

O contexto diverso, até divergente, quanto à existência do cargo/função do gestor nas instituições de ensino, assim como dos mecanismos para provimento dos profissionais, possibilita problematizar o cenário atual da gestão em cotejamento com os marcos legais relativos à gestão democrática. Nesse sentido, esse artigo aborda a gestão institucional, tendo como foco específico o campo da EI, mais particularmente as instituições de Educação Infantil (EI). Cabe lembrar que a EI, primeira etapa da educação básica, é oferecida em creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até 3 (três) anos de idade, e em pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade. Tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (BRASIL, 1996).

Para tratar da gestão institucional na EI, organizamos este artigo em dois tópicos, seguidos das considerações finais. No tópico que segue continuamos a explorar questões da gestão democrática do ensino público sustentadas no arcabouço legal, avançando para o contexto das instituições, observando a institucionalização do cargo/função do gestor na EI. Em seguida, abordamos os processos de gestão desenvolvidos nas instituições de EI focalizando a presença e as formas de provimento da função do gestor nas instituições de EI, como também as iniciativas de formação continuada voltadas a esses profissionais a partir da pesquisa Mapeamento da EI no estado do Espírito Santo (PESQMAP).

Com referencial bakhtiniano (BAKHTIN, 2011), destacamos que diferentes vozes participam da dialogia sobre a gestão. No quadro ampliado de possíveis interlocutores, partimos de dados locais em interconexão com dados nacionais, estudos produzidos, normativas legais e referências conceituais do campo da gestão e da EI, de modo a problematizar o contexto da EI na dialogia com a gestão. Reafirmando as premissas da gestão democrática, passamos a abordar a gestão nas instituições, tendo como horizonte de discussão as instituições de EI.

## GESTÃO NAS INSTITUIÇÕES DE EI

“A gestão educacional corresponde ao processo de gerir a dinâmica do sistema de ensino como um todo” (LUCK, 2014, p. 25), o que envolve os órgãos centrais, regionais, as secretarias de educação e as instituições de ensino, tendo por base as diretrizes e as políticas educacionais públicas. Quando essa gestão ocorre pautada em princípios participativos, no compartilhamento de responsabilidades e na tomada de decisões de forma descentralizada, temos então uma perspectiva da gestão como princípio democrático. O conceito de gestão resulta de um entendimento sobre a educação como um processo educativo coletivo, político e pedagógico. Nesse sentido, compreendemos o gestor institucional<sup>1</sup> como profissional que atua nas instituições de ensino como articulador das ações e responsável pela organização dos procedimentos administrativos e pedagógicos (PARO, 2003), numa ação conjunta com os demais sujeitos que atuam na instituição e os órgãos centrais.

Observamos que as atividades inerentes ao cargo de gestor escolar também vêm se apresentando no contexto das instituições de EI, em especial com o pertencimento aos sistemas de ensino, vindo dos setores de assistência social. A EI vem passando por intenso processo de reordenamento, em função das exigências impostas pela legislação e pelos documentos complementares (BRASIL, 1988; BRASIL, 1996; BRASIL, 2009b; BRASIL, 2014). Nesse processo, ressaltamos a integração das creches e pré-escolas aos sistemas de ensino, demandando recompor seus quadros profissionais no escopo do magistério. Assim, inicia-se um processo de inserção da figura do gestor para atuar nessas instituições, considerando algumas incumbências a eles atribuída por meio do ordenamento legal. A LDB, em seu artigo 12, dispõe:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

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 os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

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 (BRASIL, 1996, art.12).

Entendemos que tais incumbências não são exclusivas do gestor, mas da comunidade escolar e local, o que envolve a participação de todos. Nessa dialogia (BAKHTIN, 2011) entre as normativas e a atuação dos sujeitos no cotidiano do trabalho educativo, as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (DCNEI), no artigo 8º, reiteram a importância da relação com a comunidade e as famílias, afirmando “o estabelecimento de uma relação efetiva com a comunidade local e de mecanismos que garantam a gestão democrática e a consideração dos saberes da comunidade” (BRASIL, 2009, art. 8) como um dos princípios que devem integrar a proposta pedagógica das instituições de EI. Assim, é função das instituições de EI promover a participação, buscando o diálogo e a escuta cotidiana das famílias, considerando o respeito e a valorização de suas formas de organização. Nesse contexto do trabalho educativo com crianças de zero a seis anos, cabe observar ainda a demanda por viabilizar mecanismos que promovam a participação das crianças pequenas nas deliberações sobre a dinâmica institucional.

No quadro dos estudos associados aos desafios da gestão na EI, Campos (2011) afirma que a gestão democrática da instituição educacional significa

o compartilhamento das decisões tomadas no âmbito da unidade, com a participação de toda a equipe e da comunidade. Em sua pesquisa sobre a gestão da Educação Infantil no Brasil (realizada nos anos de 2011 e 2012), focaliza aspectos dessa gestão em dois níveis: no nível da administração municipal da Educação e no nível das unidades municipais e conveniadas que constituem as redes de Educação Infantil de seis capitais brasileiras, situadas em quatro regiões (Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste).

Segundo Campos (2011), a pesquisa revelou variadas configurações políticas, diferentes orientações administrativas e distintas opções na organização das redes, que resultam em sistemas municipais de Educação bastante diversos. Dessa pesquisa, com questionários respondidos por 171 dirigentes e/ou responsáveis pela direção de instituições de EI (sendo 75,4% ligados a instituições municipais e 24,6% a estabelecimentos conveniados com o poder público), selecionamos informações com vistas a traçar os perfis dos grupos de diretores, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 - Porcentagem de diretores que apresentam características selecionadas, por grupos de unidades municipais, conveniadas e grupo total

| Perfil dos diretores                               |                        | Municipal (%) | Conveniada (%) | Grupo total (%) |
|--|------------------------|---------------|----------------|-----------------|
| <b>Sexo</b>  | Feminino               | 93,8          | 83,3           | 91,2            |
| <b>Cor/Etnia</b>                                   | Branco                 | 63,6          | 57,1           | 62,0            |
| <b>Escolaridade</b>                                | Educação Superior      | 100           | 59,5           | 90,1            |
| <b>Completo ou cursa pós-graduação</b>             | Sim                    | 84,5          | 31,0           | 71,3            |
| <b>Há quanto tempo é diretor</b>                   | Menos de 4 anos        | 48,8          | 31,0           | 44,4            |
| <b>Há quanto tempo é diretor desta instituição</b> | Menos de 4 anos        | 53,5          | 35,7           | 49,1            |
| <b>Carga horária de trabalho semanal</b>           | Mais de 30 horas       | 97,7          | 71,4           | 91,2            |
| <b>Salário bruto</b>                               | Até 6 salários mínimos | 28,7          | 71,4           | 39,3            |
| <b>Exerce outra atividade remunerada</b>           | Não                    | 93,0          | 66,7           | 86,5            |
| <b>Renda familiar bruta</b>                        | Até 6 salários mínimos | 14,7          | 51,7           | 25,1            |

Fonte: Campos (2011).

A partir desses dados, analisamos que o cargo de direção nas instituições de EI é ocupado predominantemente por mulheres (91,2%), sendo que a maioria dos sujeitos declara ser de cor/etnia branca. No que se refere à formação inicial, todos os diretores das instituições municipais possuem diploma de nível superior e a maioria cursou ou cursa pós-graduação na área de Gestão e Administração Escolar, enquanto que nas unidades conveniadas um total de 45% não possui o diploma de graduação e os que possuem (19%) fizeram recentemente. A carga horária de trabalho semanal desse profissional é de mais de 30 horas em sua maioria, e 93% destes exercem apenas essa atividade. Em relação à renda, somente 28,7% dos diretores municipais recebem salários brutos menores do que seis salários mínimos. Sobre a inserção no cargo, nas instituições municipais, mais de 54% dos diretores declararam ter assumido o cargo por meio de eleição, enquanto que nas instituições conveniadas esse percentual foi inferior a 20%.

No cenário das capitais, percebemos a evolução no processo de acesso ao cargo em direção às premissas da gestão democrática, dentre elas a assunção ao cargo por meio de eleição, em especial nas instituições municipais. Entretanto, ainda é muito presente a nomeação por meio de indicação no provimento de profissionais para esse cargo/função, sobretudo nas instituições conveniadas.

Nesse quadro cabe reafirmar as premissas da gestão democrática, no compromisso com a participação e com o partilhamento das decisões, encaminhando formas coletivas de gerir as instituições. Assim, advogamos que o exercício de um processo coletivo, fortalecendo o compromisso mútuo, favorece o comprometimento com os ideais e os valores da comunidade local. Nessa perspectiva de um cenário mais ampliado retratado por Campos (2011), no bojo das preocupações com a gestão democrática, passamos a abordar os indicadores do cenário do Espírito Santo neste tema da inserção de profissionais na gestão das instituições de EI.

## **GESTÃO NAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESPÍRITO SANTO**

Para abordarmos a gestão nas instituições de EI selecionamos dados da PESQMAP<sup>2</sup> captados na segunda etapa de atualização, realizada no ano de 2013. Nesta atualização, foi desenvolvido procedimento de aplicação de questionários

aos gestores municipais responsáveis pela EI, abordando os 78 municípios do Espírito Santo, com adesão de 100% dos municípios. O instrumento focalizou categorias referentes à constituição das equipes coordenadoras da EI, à transição e às mudanças associados aos processos eleitorais, à articulação com os movimentos sociais, à forma de organização do sistema de ensino municipal, aos indicadores gerais da EI conforme o cenário municipal, aos indicadores do quadro funcional na EI, à formação continuada e às propostas pedagógicas prioritárias na EI. Com essas categorias, o instrumento foi configurado numa versão inicial, pré-testado, ajustado e, depois de finalizado, enviados aos respondentes em diferentes abordagens: uso de correio e *e-mail*, realização de reuniões, visitas aos municípios, etc. Simultaneamente à aplicação, organizamos banco de dados a partir de programas e/ou *softwares* próprios para a sistematização de informações da pesquisa. Desse banco, para este artigo, selecionamos questões vinculadas à configuração da gestão nas instituições de EI.

Com isso, identificamos que, nos 78 municípios, a maioria das instituições conta com o cargo/função do diretor no seu quadro funcional, como retratado na tabela 2:

Tabela 2 - Quadro funcional: instituições de EI que contam com diretor (a) na composição do quadro funcional

| <b>Instituições de EI que contam com diretor(a) na composição do quadro funcional</b> |                  |                   |             |               |
|---|------------------|-------------------|-------------|---------------|
| Sim, todas  | Em parte, muitas | Em parte, algumas | Não nenhuma | Não Respondeu |
| 37  | 21               | 19                | 01          | --            |
| 47,5%   | 27%              | 24%               | 1,5%        | 0%            |

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados da PESQMAP – Atualização 2013.

Segundo dados da Tabela 2, um percentual de 47,5% dos municípios pesquisados conta com diretor(a) em todas as instituições de EI, o que representa 37 municípios, dentre um total de 87. A maioria dos municípios possui esse profissional em uma parcela das suas instituições de ensino (51%, que representam 40 municípios do total). Apenas um município não conta com diretor(a) no seu quadro funcional. Assim, destacamos a presença da gestão institucional no campo da EI, visto que chegamos ao percentual de 98,5% dos municípios com

a presença desse profissional nos seus quadros profissionais, ainda que alguns não tenham este profissional em todas as instituições.

Destacada essa presença, na Tabela 3 apresentamos a carga horária de trabalho:

Tabela 3 - Carga horária semanal exigida: diretor (a)

| Carga Horária semanal exigida: diretor (a) |     |      |     |      |               |
|--|-----|------|-----|------|---------------|
| 25h  | 30h | 35h  | 40h | 44h  | Não Respondeu |
| 02   | 08  | 01   | 35  | 02   | 30            |
| 2,5%                                       | 10% | 1,5% | 45% | 2,5% | 38,5%         |

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados da PESQMAP – Atualização 2013.

Observamos que a carga horária semanal exigida do diretor varia entre 25 e 44 horas, com a maior parte dos municípios (45%) apresentando a exigência de uma carga horária mensal de 40 horas. A organização da carga horária de trabalho visa ao apoio aos dois turnos de funcionamento da instituição e, conseqüentemente, ao acompanhamento e à participação no trabalho pedagógico desenvolvido pelo conjunto da instituição.

Esses dados informam a presença deste profissional com uma jornada de trabalho que, geralmente, indica a demanda por uma presença cotidiana nos dois turnos de funcionamento das instituições de EI. Com isso, assinalamos a progressiva afirmação da importância do gestor nas instituições de EI, observando que, gradativamente, os sistemas de ensino têm buscado promover a sua inserção nos quadros profissionais da EI. Nessa configuração dos quadros profissionais, ressaltamos a necessidade de avançarmos quanto ao processo de acesso ao cargo, o qual se configura por formas diversificadas, conforme assinala Côco (2009). Segundo a autora, na primeira etapa da pesquisa identificou-se que nessas instituições de EI a investidura ao cargo ocorre na maioria dos municípios (69%) por livre nomeação do prefeito e das secretarias de educação. Côco (2009) destaca que, sem desconsiderar os propósitos e as iniciativas de ações coletivas, os processos de indicação e, conseqüentemente, a não previsão de uma periodicidade para essa indicação, produzem uma fragilidade da função, dificultando o processo de discussão, elaboração e execução de uma proposta de trabalho sistemática com a participação da comunidade.

Com o referencial bakhtiniano (BAKHTIN, 2011), assinalamos as muitas vezes que marcam as assertivas para a gestão das instituições. A apropriação das premissas legais sobre a gestão democrática como eixo das ações educativas parece vir indicando o reconhecimento da importância desse profissional nos quadros funcionais das instituições, compondo uma parceria com a comunidade – a qual, muitas vezes, não solicita nos processos decisórios de designação para a função. Nesta perspectiva, embora a CF (BRASIL, 1988) e a LDB (BRASIL, 1996) não façam menção explícita sobre a eleição de gestores como um dos mecanismos da gestão democrática, estudos, dentre os quais citamos Paro (2000; 2003; 2015) e Souza (2006; 2009), evidenciam a importância da participação de alunos, pais, professores, servidores e comunidade local no processo de escolha dos gestores das instituições, como reafirmação da educação como prática social, coletiva e democrática. Segundo Paro (2003):

A forma como é escolhido o diretor tem papel relevante – ao lado de múltiplos fatores – seja na maneira como tal personagem se comportará na condução de relações mais ou menos democráticas na escola, seja em sua maior ou menor aceitação pelos demais envolvidos nas relações escolares, seja, ainda, na maior ou menor eficácia com que promoverá a busca de objetivos, seja, finalmente, nos interesses com os quais estará comprometido na busca desses objetivos (PARO, 2003, p. 7-8).

Paro (2000), em seu relatório de pesquisa, identificou basicamente três modalidades na escolha do diretor: nomeação por indicação estatal, concurso de provas e títulos e eleição. Nessas modalidades, esse autor ressalta que a que prevê “a realização de eleições é a que tem merecido maior destaque nos últimos anos” (PARO, 2003, p. 8), considerando que esta premissa associada a outras medidas, como a criação e atuação dos conselhos escolares, grêmios estudantis, entre outros, tendem a fortalecer a gestão democrática. Conforme Paro (2015), “o dirigente escolar precisa ser democrático no sentido pleno desse conceito, ou seja, sua legitimidade advém essencialmente da vontade livre e do consentimento daqueles que se submetem a sua direção”. Sobre a forma de nomeação por indicação, Paro (2003) ressalta que “esse procedimento tende a fazer com que o compromisso do diretor acabe se dando apenas com os interesses da pessoa ou grupo político que o nomeia” (PARO, 2003, p. 14). Quanto à forma de nomeação por concurso, este autor assegura que “Os que defendem o concurso público como meio privilegiado de escolha de diretores, por oposição à eleição, incorrem no equívoco de pretender dar um tratamento meramente técnico a uma questão que é de natureza preponderantemente política” (PARO, 2003, p. 122).

Compartilhando essas premissas, reiteramos que a democratização é uma bandeira de luta histórica que começou a ser defendida ainda num período de total negação de direitos e garantias fundamentais, e essa “tal democratização jamais terá consistência se for apenas ‘delegada’ pelos que representam o poder do Estado, sem ação da sociedade civil enquanto sujeito social” (PARO, 2003).

Adensando estes pressupostos, Souza (2009) afirma que a democracia pressupõe novas formas de organização e participação dos sujeitos que compõem a instituição educacional, se quisermos uma educação emancipatória e compartilhada. Segundo Souza (2009), “pensar a democracia exige pensar as possibilidades reais de sua realização” (SOUZA, 2009, p. 6). Nesse contexto, entendemos que se torna difícil falar sobre democratização e gestão democrática quando subsistem mecanismos que não valorizam formas de escolha dos seus representantes que considerem a opinião dos pais, dos profissionais que atuam na instituição e da comunidade local. Sobre as formas de escolha dos gestores das instituições, Souza (2006) destaca que:

Indicar política ou tecnicamente o dirigente escolar pressupõe compreender a direção da escola pública não como uma função a ser desempenhada por um especialista da carreira do magistério, mas como um cargo político de confiança do governante municipal ou estadual ou como instrumento de compensação no jogo político-eleitoral. (SOUZA, 2006, p. 180).

Quanto à nomeação por meio de concurso público, a adoção deste critério pressupõe “que a direção escolar é um cargo técnico, cujo ocupante o desempenhará permanentemente. Trata-se de reconhecer o diretor como um burocrata, no sentido weberiano. Isso esvazia a face política da função dirigente” (SOUZA, 2006, p. 180). Desta forma, segundo o autor, “as eleições são fundamentais para o processo de renovação e rotatividade dos quadros dirigentes escolares” (SOUZA, 2005, p. 20) como forma de ampliação da democracia (SOUZA, 2006), pois “eleger o diretor escolar é, então, uma forma de expressão dos interesses da comunidade escolar” (SOUZA, 2006, p. 187).

Atualizando as normativas, o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado por meio da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), gerou muitas expectativas sobre a regulamentação da gestão democrática e da consulta pública à comunidade escolar na escolha do gestor das instituições educacionais como um dos princípios da gestão. Essa questão foi amplamente debatida nos fóruns de educação em nível nacional e compôs inúmeras propostas de planos municipais e estaduais

na tentativa de subsidiar o plano nacional. Ainda assim, compreendemos que o documento não trouxe de forma clara e específica a tão esperada regulamentação, mesmo que ratifique a importância e a necessidade de processos democráticos que envolvam a participação de toda a comunidade que integra a instituição. O PNE, em seu artigo 9º, determina que:

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014).

Dessa forma, o propósito é que os municípios, dentre os mecanismos de gestão democrática já instituídos, assegurem a participação da comunidade, principalmente na escolha do gestor das instituições. Conforme assinalamos, a participação, o diálogo e a escuta cotidiana das famílias constituem norma a ser observada na organização de propostas pedagógicas na Educação Infantil, conforme estabelece as DCNEI (BRASIL, 2009). No cenário do Espírito Santo, em alguns sistemas de ensino, a nomeação de gestores, após se submeterem a processo eleitoral com a participação da comunidade, já integra suas normas locais. O artigo em questão está associado à meta 19 deste plano, a qual pretende:

Meta 19: Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto .

Estratégias:

[...]

19.6 estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

[...]

19.7 favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino (BRASIL, 2014, art. 19).

Esta normativa avança no sentido de estimular a participação dos profissionais, das famílias e dos estudantes na formulação dos principais documentos da instituição, tais como projeto político-pedagógico, regimento interno, currículo escolar e plano de gestão. Entretanto, prevê a consulta pública à comunidade

escolar sobre a escolha do seu gestor, associando esta consulta a critérios técnicos de mérito e desempenho.

Entendemos que esta associação enseja várias outras questões, especialmente nas discussões sobre a avaliação dos gestores. Ao gerar uma lógica produtivista e meritocrática, fomenta a competição, a avaliação calcada na produtividade e a responsabilização direta do gestor pelos resultados da instituição, o que influencia diretamente no trabalho do conjunto dos profissionais que atuam nas instituições. Nesse sentido, consideramos que os resultados do processo educativo perpassam uma ordem econômica, social e cultural e não apenas institucional. Portanto, entendemos que estes critérios precisam ser amplamente refletidos e discutidos por todos os sujeitos que integram a comunidade escolar, como também sindicatos e associações vinculadas à educação.

De todo modo, com a inserção dos gestores nas instituições de EI, é importante considerar os investimentos na sua formação. Os dados da PESQMAP relativos à formação inicial indicam que, em sua maioria, os gestores são formados em nível superior, em licenciaturas, tais como Pedagogia, Educação Física e Artes. Ainda que a formação inicial tenha habilitação em gestão, cabe considerar a especificidade da EI. Nessa especificidade, a formação continuada (FC) se mostra um espaço importante de qualificar o trabalho. Numa análise geral das informações relativas aos projetos, assinalamos que as iniciativas de FC não se configuram como cursos específicos para determinada etapa, mas como estudos e discussões de temas associados ao campo da EI, diligenciados por distintas estratégias (eventos, cursos eventuais, reuniões, estudos, etc.). O delineamento dos projetos de FC empreendidos pelos municípios, ainda que alguns destaquem suas lógicas de sequencialidade, indica a mobilização de processos fragmentados sustentados em interesses temáticos, tencionando a premissa do campo da formação em processo, com garantia de continuidade de protagonismo dos participantes.

Nessa temática, dentre as iniciativas de FC desenvolvidas – tais como grupo de estudos e planejamentos nas instituições de EI no horário de trabalho; reuniões da Secretaria com pedagogos; realização de eventos reunindo os trabalhadores; oferta de estudos e cursos livres fora do horário de trabalho; apoio à continuidade da formação na pós-graduação (disponibilizando-se bolsas, afastamentos ou outros incentivos); e apoio à participação em eventos (disponibilizando-se liberação, ajuda de custos ou outros incentivos) –, destacam-se as reuniões da

secretaria com os diretores como uma possibilidade de formação para esses profissionais. Os dados da PESQMAP indicam que 71 municípios (91%) realizam reunião de diretores (RD), conforme a tabela a seguir:

Tabela 4 – Iniciativas de Formação Continuada

| Iniciativas de formação continuada – ES, 2013 |    |     |
|---|----|-----|
| Reunião de Diretores                          |    |     |
|   | N  | %   |
| <b>SIM</b>                                    | 71 | 91  |
| <b>NÃO</b>                                    | 5  | 6   |
| <b>NR</b>                                     | 2  | 3   |
| <b>Total</b>                                  | 78 | 100 |

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados da PESQMAP – Atualização 2013.

Ainda que não tenhamos dados das atividades que integram essas reuniões, compreendemos que possuem um caráter formativo, por possibilitarem a discussão de questões administrativas, financeiras e pedagógicas das instituições. Trata-se de um encontro entre pares que, por mais que possa ser burocratizado, permite o encontro. Com o referencial bakhtiniano, assinalamos a potência dos encontros como possibilidade de afetar os interlocutores. Todavia, também não desconsideramos os silenciamentos e as iniciativas de fazer calar. De todo modo, lembramos a importância da formação coletiva, em especial no espaço das instituições. Segundo Nóvoa (1992), a complexidade do trabalho escolar vem indicando que o mesmo vem requerendo das equipes pedagógicas um aprofundamento, que necessita mobilizar uma formação coletiva, participada e que permita uma reflexão sobre as práticas. Nóvoa (1992) afirma que:

É preciso trabalhar no sentido da diversificação dos modelos e das práticas de formação, instituindo novas relações dos professores com o saber pedagógico e científico. A formação passa pela experimentação, pela inovação, pelo ensaio de novos modos de trabalho pedagógico. E por uma reflexão crítica sobre a sua utilização. A formação passa por processos de investigação, directamente articulados com as práticas educativas (NÓVOA, 1992, p.16).

Assim, urge problematizar a FC com vistas a qualificar esse espaço. Nessa perspectiva, buscamos conhecer o temário de FC na EI, a partir de uma listagem de 16 possíveis temas<sup>3</sup>, apontados como prioritários pelos municípios. Os gestores municipais compuseram uma hierarquia, considerando as demandas da sua municipalidade e as possibilidades de enriquecimento das práticas

educativas. No que se refere ao posicionamento do tema “Gestão”, no repertório dos temas prioritários de discussão nos municípios, observamos a composição do seguinte quadro:

Quadro 1 – Prioridade do tema gestão na discussão dos municípios

| Posição         | Quantitativo de municípios | %     | Posição na faixa |
|-----------------|----------------------------|-------|------------------|
| 1ª a 4ª         | 15                         | 19,23 | 10º              |
| 5ª a 8ª         | 25                         | 32,05 | 4º               |
| 9ª a 12ª        | 20                         | 25,64 | 5º               |
| 13ª a 16ª       | 6                          | 7,69  | 10º              |
| Não selecionado | 11                         | 14,10 | 4º               |
| NR              | 01                         | 1,28  | 16º              |
| TOTAL           | 78                         | 100   |                  |

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados da PESQMAP – Atualização 2013.

Esses dados indicam que gestão constitui temática de seleção para a maioria dos municípios, ainda que logre posicionamento de relevância diferenciado e que tenha sido excluído por uma quantidade expressiva de municípios. Esses dados nos impulsionam a indagar como as questões referentes aos processos de gestão vêm sendo tratadas, acenando para a necessidade de seu fortalecimento como processo participativo e coletivo, o que pressupõe o engajamento dos diferentes envolvidos no processo educativo (estudantes, pais, professores, servidores e comunidade local). Nesse engajamento, é prerrogativa de cada sujeito e do coletivo da comunidade buscar romper com estruturas de poder centradas numa única figura profissional, exercitando o poder – e a responsabilidade, de modo compartilhado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão institucional é um tema que vem conquistando espaço no campo da EI. Sua abordagem associada à gestão democrática do ensino é resultante de um processo que atravessa a história da educação e do ensino no nosso país, implicando a adoção de vários mecanismos para sua efetivação, dentre os quais

destacamos o compartilhamento das decisões com base em princípios e diretrizes definidas coletivamente. Assim, considerando as muitas vozes que compõem o processo educativo, reafirmamos a compreensão da educação como um processo dialógico (BAKHTIN, 2011) que, no encontro com o outro, busca compor um espaço democrático no encaminhamento das ações pedagógicas com as crianças.

Sem desconsiderar os significativos avanços no campo da EI e da gestão, as questões visibilizadas por meio da pesquisa PESQMAP, no recorte sobre a constituição dos quadros profissionais ligados aos processos de gestão na EI, indicam que é marcante a ausência de processos participativos no que se refere às formas de nomeação desse profissional, revelando os desafios persistentes na efetivação de uma gestão democrática pautada na participação coletiva, na dialogicidade com a comunidade e no compartilhamento das decisões, como ato ético e responsável “[...] que decorre da pertença a um todo” (BAKHTIN, 2010, p. 21). Os dados da pesquisa também apontam para buscas e investimentos na composição de possibilidades formativas no campo da EI que podem qualificar o trabalho e a atuação dos gestores. Ainda que careçam de fortalecer a sistematicidade dos processos de formação, assim como a sua vinculação com o contexto de cada instituição educativa, a priorização de temas de estudos abarcando também a gestão indica uma atenção para a importância da FC, ensejando ações para o profissional que possui uma função estratégica na dinâmica coletiva das instituições. No conjunto, os dados assinalam que o tema da gestão constitui uma pauta emergente que, com seus desafios associados, precisa manter-se acesa no temário educacional no campo da EI.

## REFERÊNCIAS

BAKHTIN M. Estética da criação verbal. Tradução de Paulo Bezerra. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

BAKHTIN M. Para uma filosofia do ato responsável. São Paulo: Pedro & João Editores, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Senado Federal, 1996.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de

Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília 25 jun. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

CAMPOS MM. A gestão da Educação Infantil no Brasil: O perfil das equipes gestoras de unidades municipais e conveniadas. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2011. Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/estudos-e-pesquisas/2011/gestao-educacao-infantil-brasil-728407.shtml?page=3>>. Acesso em: 23 de nov. 2014.

CÔCO V. Gestão na Educação Infantil: Os processos de escolha dos dirigentes das instituições. In: CONGRESSO IBERO-BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2009. Anais... ANPAE, 2009. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2009/345.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/345.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2014.

LÜCK H. Concepções e processos democráticos de gestão educacional. 9. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

LÜCK H. Gestão educacional: uma questão paradigmática. 11 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

Ministério da Educação e Cultura (BR). Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Resolução nº 05/09, 17 dez. 2009. Diário Oficial da União. Brasília, 17 dez. 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task)>. Acesso em: 19 nov. 2014.

NÓVOA A. Formação de professores e profissão docente. In: NÓVOA A (org.). Os professores e sua formação. Lisboa: Nova Enciclopédia, 1992, p. 16. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10451/4758>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

OLIVEIRA DA (Org.). Política e Gestão da Educação. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

PARO VH. Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia. 2. Ed. Campinas: Papirus, 2003.

PARO VH. Por dentro da Escola Pública. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2000.

PARO VH. Diretor escolar: educador ou gerente? São Paulo: Cortez, 2015.

SOUZA AR. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-46982009000300007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-46982009000300007&script=sci_arttext)>. Acesso em: 28 jan. 2016.

SOUZA AR. Perfil da gestão escolar no Brasil. 2006. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.nupe.ufpr.br>> Acesso em: Acesso em: 28 jan. 2016.

Artigo recebido em: 01/07/2015

Aprovado em: 18/02/2016

### Endereço para correspondência:

Valdete Côco. Centro de Educação, Av. Fernando Ferrari, 514, Goiabeiras, Vitória, ES, CEP: 29075-910. *E-mail*: valdetecoco@hotmail.com

Luciana Galdino. Centro de Educação, Av. Fernando Ferrari, 514, Goiabeiras, Vitória, ES, CEP: 29075-910. *E-mail*: lupapoula@hotmail.com

### NOTAS

- <sup>1</sup> A Resolução Nº 5, de 17 de Dezembro de 2009, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEIS), no Art. 5º denomina creches e pré-escolas em "espaços institucionais". A partir dessa forma de nomear as instituições, refere-se ao termo "gestor institucional" ou simplesmente "gestor" indicando o profissional que atua na gestão das instituições de EI. Observa-se que há, no campo da EI, uma variedade de nomenclaturas referentes ao cargo/função de gestão, tais como diretor, diretor escolar, dirigente, coordenador, dentre outros.
- <sup>2</sup> A PESQMAP, iniciada em 2007, desenvolve dois movimentos de pesquisa. No primeiro movimento, geralmente numa perspectiva de pesquisa qualitativa do tipo exploratória, volta-se ao desenvolvimento de estudos mais ampliados, encaminhando três ações integradas: o levantamento de estudos que focalizam a EI no cenário local, o acompanhamento dos editais dos concursos públicos para provimento de cargos para essa etapa da educação básica e a aplicação de questionário aos responsáveis pela EI nos municípios. Decorrente dessas iniciativas de pesquisas mais ampliadas, no segundo movimento estimulam-se estudos mais focalizados, voltados ao aprofundamento de temas associados à EI com referenciais teóricos metodológicos próprios a cada escopo temático.
- <sup>3</sup> A lista foi composta com os seguintes temas: Acompanhamento e avaliação, alfabetização, articulação da EI com o ensino fundamental, educação infantil do/no campo/rural, formação e trabalho docente, gestão, indissociabilidade do educar e cuidar, interação e brincadeira, o trabalho com bebês, parcerias com as famílias, políticas articuladas (saúde, educação, assistência etc.), política de conveniamento, política pública de EI: oferta e atendimento, proposta curricular, sindicalismo e organização docente, tempo integral.