

**Universidade Estadual Paulista**  
**Faculdade de Filosofia e Ciências**  
**Campus de Marília**  
Programa de Pós-Graduação em Educação

Cinthia Magda Fernandes Ariosi

Organização e gestão democrática na escola pública de educação infantil: análise dos limites e perspectivas nas realidades brasileira e italiana.

Marília – SP  
2010

**CINTHIA MAGDA FERNANDES ARIOSI**

Organização e gestão democrática na escola de educação infantil:  
análise dos limites e perspectivas nas realidades brasileira e  
italiana.

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista *Júlio Mesquita Filho*, Campus de Marília, para obtenção do título de Doutor em Educação (Linha de Pesquisa: Política Educacional, Gestão de Sistemas Educativos e Unidades Escolares), sob a orientação da Profa. Dra. Neusa Maria Dal Ri.

Marília – SP  
2010

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

Ariosi, Cinthia Magda Fernandes.

A712o Organização e gestão democrática na escola de educação infantil : análise dos limites e perspectivas nas realidades brasileira e italiana / Cinthia Magda Fernandes Ariosi. – Marília, 2010.  
254 f. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2010.

Bibliografia: f. 236-246.

Orientador: Profa. Dra. Neusa Maria Dal Ri.

1. Educação infantil. 2. Gestão democrática. 3. Participação.  
4. Políticas educacionais. 5. Educação e Estado. I. Autor. II. Título.

*CDD 379*

**CINTHIA MAGDA FERNANDES ARIOSI**

**ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA  
DE EDUCAÇÃO INFANTIL: ANÁLISE DOS LIMITES E  
PERSPECTIVAS NAS REALIDADES BRASILEIRA E  
ITALIANA.**

Esta tese foi julgada e aprovada para a obtenção do grau de Doutor em Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, área de concentração em Políticas Públicas e Administração da Educação Brasileira, da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Campus de Marília.

Marília, 09 de março de 2010.

Comissão Examinadora:

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Neusa Maria Dal Rí  
Orientadora

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Maria do Carmo Monteiro Kobayashi

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Bianca C. Correa

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Suely Amaral Mello

---

Prof<sup>º</sup> Dr. Candido Giraldez Vieitez

Ao Marco Antonio, meu esposo, pela paciência, apoio e incentivo constante e incondicional.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por me permitir chegar até aqui.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Neusa Maria Dal Ri, pela presença constante, pela correção no momento oportuno e orientação competente, não apenas do trabalho acadêmico, mas também enquanto contribuição à minha formação profissional.

Aos meus pais e à minha sogra, pelo apoio e encorajamento para a realização deste trabalho.

À minha irmã e meu cunhado, pelo interesse no meu trabalho.

Aos companheiros do Grupo de Pesquisa *Organizações e Democracia*, pelos momentos de discussões que enriqueceram as minhas reflexões.

Ao Prof. Dr. Candido Giraldez Vieitez, pelas ricas contribuições.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria do Carmo Monteiro Kobayashi, pela contribuição na banca do exame de qualificação geral e pela caminhada no Grupo de Pesquisa GEPIEI.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Tullia Musatti, pela acolhida no ISTC/CRN e por toda orientação e cuidado em terras italianas.

Aos companheiros de trabalho na Itália, Patrizia Sposetti, Massimiliano Scopelliti, Susanna Mayer, Mariacristina Picchio, Isabella di Giandomenico pela acolhida, mas principalmente pelo apoio e pela alegria.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Bianca Cristina Corrêa e a Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Suely Amaral Mello pela pronta disponibilidade para participar da banca de defesa final da tese.

A todas as pessoas que participaram da pesquisa, contribuindo com suas concepções e experiências na área da educação infantil por meio das entrevistas.

Aos meus amigos pessoais, pelo incentivo e interesse.

Enfim, a todos que contribuíram de alguma forma para este trabalho, muito obrigada!

*Se queremos uma escola transformadora, precisamos transformar a escola que temos aí. E a transformação dessa escola passa necessariamente por sua apropriação por parte das camadas trabalhadoras. É nesse sentido que precisam ser transformados o sistema de autoridade e a distribuição do próprio trabalho no interior da escola.*

Vitor Paro

## RESUMO

O tema central deste trabalho é a prática de gestão democrática nas escolas de educação infantil no Brasil e na Itália. Tivemos por objetivo geral analisar as políticas educacionais nacionais propostas para a educação infantil, identificando as mudanças ocorridas a partir na década de 1980 no Brasil e na Itália, em especial no que diz respeito à organização e à gestão das escolas. Para a coleta de dados empíricos, foram selecionadas escolas do município de Bauru-SP, no Brasil, e escolas localizadas na região central e setentrional da Itália. Apesar de os contextos serem diferentes, foram apontadas aproximações e diferenciações considerando, por um lado, as políticas neoliberais que direcionam as políticas públicas nos países e, por outro, as especificidades históricas, regionais e locais. Entendemos por gestão democrática a gestão das unidades escolares com a efetiva participação de todas as pessoas da comunidade escolar. Observamos, também, a participação das comunidades nos órgãos colegiados, pois, de acordo com as legislações, é por meio deles que a gestão deve se organizar. Os órgãos colegiados são espaços de lutas e contradições e onde as comunidades buscam a satisfação de seus interesses coletivos, voltados ao bem comum, já que o modelo vigente na legislação brasileira e italiana é o representativo. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental em obras de referência, documentos oficiais, legislações, entre outros, referentes ao tema. Também, foram entrevistadas 11 pessoas em Bauru e sete pessoas na Itália, envolvidas na gestão escolar. Foram entrevistados professoras, dirigentes e pais de alunos, tendo por base o mesmo roteiro. As principais categorias que pautaram a discussão da tese foram a participação dos membros da comunidade escolar nos diversos níveis de decisão; a existência ou não de órgãos colegiados deliberativos e a autonomia pedagógica, administrativa e financeira das unidades escolares. Além das entrevistas realizadas, foram observadas e analisadas quatro escolas de educação infantil em Bauru e visitadas quatro escolas na Itália. Durante o período de permanência em território italiano, participamos de eventos sobre a participação da família na gestão da escola. Percebemos que a concepção italiana de participação é bastante ampla, visto que essa prática já se desenvolve há muito tempo. A originalidade da experiência participativa italiana está em sua origem, em escolas criadas por grupos de pais no período pós-Segunda Guerra. A partir dessas primeiras experiências, constituiu-se um sistema de educação infantil baseado na participação da família. No Brasil, o processo de participação aconteceu de forma diferente, por meio do clamor dos movimentos sociais na década de 1980, mas primeiro a gestão democrática integrou a legislação, para depois ser implantada nas escolas. Atualmente, no Brasil, apesar dos anseios pela participação, observamos grande dificuldade na efetivação de práticas democráticas e participativas na escola de Educação Infantil, enquanto na Itália verificamos um declínio no interesse por essas práticas.

**Palavras-chave:** Gestão Democrática; Educação Infantil; Participação; Políticas Educacionais; Legislação Educacional.

## ABSTRACT

The central theme of this work is the practice of democratic management in schools early childhood education in Brazil and Italy. We aimed at analyzing the proposed national education policy for early childhood education, identifying changes from the 1980s in Brazil and Italy in particular as regards the organization and management of schools. To collect empirical data selected schools in Bauru / SP, Brazil, and schools located in the central and northern Italy. Although the contexts are different, we point out similarities and differences considering the one hand, the neoliberal policies that drive public policy in the countries and, secondly, the historical, regional and local. We believe in democratic administration management of the school with the effective participation of all people in the school community. We also noted the participation of communities in the collegiate bodies, because according to the laws is through them that the management should be organized. The collegiate bodies are spaces and contradictions and struggles in which communities seek to satisfy their collective interests, facing the common good, as the current model in Brazilian law and is the Italian representative. Data collection was performed by means of literature and documentary in works of reference, official documents, laws, among others, on the subject. Also, we interviewed eleven people in Bauru and seven people in Italy, involved in school management. We interviewed teachers, principals and parents, based on the same script. The main categories that ruled our discussion was the participation of school community members at different levels of decision, the existence of collegiate decision-making bodies, and the pedagogical, administrative and financial management of school units. In the interviews, were analyzed and four elementary schools in Bauru and visited four schools in Italy. During the period of stay in Italy, participated in events on family participation in school management. We realized that the participation of Italian design is very broad, since this practice has already developed long ago. The originality of this Italian collaborative experience in your home, in schools created by groups of parents in the post-World War II. From these early experiences, constituted a system of early childhood education based on family participation. In Brazil, the participation process happened differently, through the clamor of social movements in the 1980s, but the first democratic administration was part of the law and then to be deployed in schools. Currently in Brazil, despite expectations for participation, we found great difficulty in effecting participatory democratic practices in the School of Early Childhood Education, while in Italy there is a decline in interest in these practices.

**Keywords:** Democratic Management; Early Childhood Education; Participation; Education Policy; Educational Legislation.

## **LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS**

### **TABELAS**

**Tabela 1** – Entrevistas realizadas nas EMEIs de Bauru e denominação utilizada na análise

**Tabela 2** – Dados pessoais dos entrevistados em Bauru.

**Tabela 3** - Atividades desenvolvidas na Itália.

**Tabela 4** – Entrevistas realizadas na Itália e denominação utilizada na análise.

**Tabela 5** - Dados pessoais dos entrevistados na Itália.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI - Associação Brasileira de Imprensa  
AL – América Latina  
APM – Associação de Pais e Mestres  
ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior  
ANPEd – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação  
Abesc - Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas  
AEC - Associação de Educação Católica do Brasil  
BM – Banco Mundial  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CBE - Conferência Brasileira de Educação  
CEB – Câmara de Educação Básica  
CER - Centro de Educação e Recreação  
CF – Constituição Federal  
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho  
CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil  
CNE – Conselho Nacional da Educação  
CLN - Comitê Nacional para a libertação  
CNR – Consiglio Nazionale delle Ricerche (Conselho Nacional de Pesquisa)  
COHAB – Companhia de Habitação  
Confenen - Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino  
Consed - Conselho Nacional de Secretários de Educação  
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação  
CUT - Central Única dos trabalhadores  
DEFE - Departamento de Educação Física e Esportes  
EC – Emenda Constitucional  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
ECD – Early Childhood Care and Development (Desenvolvimento e Cuidado da Primeira infância)  
EI – Educação Infantil  
EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil  
EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil Integrada  
EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental  
EUA – Estados Unidos da América  
FAE - Fundo de Assistência ao Escolar  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNDEP - Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública  
Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica  
Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental  
GAE - Grupo Ambiente-Educação  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INPS - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Instituto Nacional de Previdência Social)  
ISTC – Istituto di Scienze e Tecnologie della Cognizione (Instituto de Ciência e Tecnologia da Cognição)  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MCE - Movimento de Educação Cooperativa  
MEC – Ministério da Educação  
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil  
ONMI - Organizzazione Nazionale per Maternità ed Infanzia (Organização Nacional para Maternidade e a Infância) .  
ONU – Organizações das Nações Unidas  
PBI - Produto Interno Bruto  
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola  
PEC – Projeto de Emenda Constitucional  
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNE - Plano Nacional de Educação  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPP - Projeto Político – Pedagógico  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RCNEI - Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil  
SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência  
Sebes – Secretaria do Bem-estar Social  
SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária  
SEB – Secretaria de Educação Básica  
SEM – Secretaria Municipal de Educação  
Undime - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
Unesco - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura  
Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL E NA ITÁLIA NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO ....</b>	<b>23</b>
1.1 A educação no contexto social, político e econômico da virada do milênio	23
1.2 A Educação e a infância no Brasil .....	42
1.3 A educação da primeira infância na Itália .....	54
<b>CAPÍTULO 2: A EDUCAÇÃO INSTITUCIONALIZADA PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA .....</b>	<b>65</b>
2.1 A educação institucionalizada para primeira infância no mundo .....	65
2.2 As instituições de educação infantil no Brasil no período pós- Constituição de 1988 .....	76
2.2.1 Os documentos oficiais para a educação infantil no Brasil .....	84
2.2.2 Entre o Fundef e o Fundeb e a problemática do financiamento da educação infantil .....	91
2.2.3 O ensino Fundamental de nove anos: mais uma novidade que atinge a EI .....	94
2.3 A educação infantil na Itália na virada do milênio: legislação e contexto histórico .....	102
<b>CAPÍTULO 3: GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL E NA ITÁLIA .....</b>	<b>110</b>
3.1 A gestão democrática na realidade brasileira .....	110
3.1.1 Administração, participação e gestão democrática na legislação educacional brasileira .....	110
3.1.2 - Órgãos colegiados: <i>locus</i> de concretização da gestão democrática na escola .....	125
3.2 A Gestão social da Escola de EI na Itália: uma prática baseada na participação da família .....	128
3.2.1 Reggio Emilia: o berço da Gestão Social .....	129
3.2.2 Gestão social: conceito e desenvolvimento .....	133

<b>CAPÍTULO 4: A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REALIDADE</b>	
<b>BAURUENSE .....</b>	<b>142</b>
<b>4.1 A realidade bauruense: contextualizando os dados .....</b>	<b>142</b>
<b>4.2 A transição das creches da Sebes para a SME .....</b>	<b>146</b>
<b>4.3 A legislação e os documentos educacionais do município de Bauru .....</b>	<b>159</b>
<b>4.4 A APM no cotidiano das escolas: uma discussão sobre participação .....</b>	<b>169</b>
<b>CAPÍTULO 5: GESTÃO SOCIAL DA ESCOLA INFANTIL NA ITÁLIA ..</b>	<b>183</b>
<b>5.1 A realidade italiana pesquisada: contextualização da coleta de dados .....</b>	<b>183</b>
<b>5.2 Reggio Emilia, Torino, Milão e Pistóia: a gestão social na escola municipal de EI .....</b>	<b>187</b>
<b>5.3 A participação da família nas escolas de educação infantil .....</b>	<b>198</b>
<b>5.4 A gestão social: aspectos da realidade .....</b>	<b>205</b>
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>228</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>236</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>247</b>

## INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de n.º 9394/96, trazem elementos que contribuíram para suscitar esta pesquisa, pois elas apresentam, de forma inédita, a educação infantil como a primeira etapa da educação básica no Brasil. Esse fato representa um avanço político-pedagógico para esse nível de escolaridade. Além disso, apresentam o princípio da gestão democrática nas instituições públicas, como se pode verificar no Artigo 206 da Constituição Brasileira: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI. Gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Portanto, esse princípio deve ser aplicado em todas as instituições públicas de ensino e de todos os níveis no país.

O princípio da gestão democrática nas escolas públicas também está presente no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em janeiro de 2001, expressando, entre suas metas, a criação de conselhos escolares nos estabelecimentos oficiais que oferecem educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, afirmando que esses são os organismos mais adequados para a concretização da gestão democrática na escola.

No documento *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação*, apresentado pelo Ministério da Educação, em 2006, não há uma menção literal sobre o princípio da gestão democrática, mas aponta a necessidade de formar os professores para uma participação mais qualificada. E, em um de seus objetivos, apresenta a proposta de “Fortalecer as relações entre as instituições de Educação Infantil e as famílias e/ou responsáveis pelas crianças de 0 a 6 anos matriculadas nestas instituições.” (BRASIL, 2006c, p. 19). Além disso, em todo o documento fica reafirmado o compromisso de atender às prerrogativas das legislações anteriormente mencionadas.

Nos últimos anos, o Governo Federal tem apresentado várias ações que visam fundamentalmente estimular e promover as práticas participativas na gestão das escolas públicas. Os conselhos escolares são apresentados como principal instrumento de democratização da gestão nas escolas, porém, entende-se que a criação de espaços formais de participação, como, por exemplo, os conselhos de escola, não são suficientes para a efetivação de processos democráticos. Esses processos devem ser construídos ao longo do tempo e pela luta da comunidade organizada.

Neste trabalho, quando nos referimos à gestão democrática, falamos sobre o processo de gestão da escola que implica a participação da comunidade e, como salienta Paro (2008), refere-se ao poder de decisão e às contradições inerentes a esse processo. A definição e a concretização dos objetivos educacionais estabelecidos a partir da função social da escola devem ser considerados na gestão democrática, a fim de propiciar as condições necessárias ao trabalho pedagógico, favorecendo a emancipação da pessoa diante das contradições impostas pela sociedade capitalista.

Nessa perspectiva esta pesquisa tem como recorte principal para análise a prática democrática e participativa na escola de Educação Infantil (EI). A escola de EI vive um processo de adequação à nova realidade de pertencer ao sistema de ensino oficial, por isso enfrenta questões de organização para atender às determinações legais, dentre elas a criação de mecanismo de participação e prática democrática no seu interior. É justamente nesse ponto que se encontra a problemática desta tese: o processo de construção de uma prática democrática na escola de educação infantil está se efetivando na realidade brasileira? Qual o compromisso das pessoas envolvidas nesse processo com o bem comum e com a coletividade? Como as pessoas envolvidas concebem democracia e participação? Qual a repercussão da prática democrática na qualidade dos serviços para infância?

Essas questões foram levantadas a partir de nossa experiência como professora de educação infantil da rede municipal de educação de Bauru e pela nossa observação do movimento pela democratização da escola pública presente na história da educação brasileira.

Em 2006, ampliamos o contato com este assunto por meio de um seminário realizado na cidade de São Paulo e de livros estudados sobre o tema que versavam sobre a prática italiana da gestão social. Analisando as características da EI italiana, pudemos perceber algumas semelhanças com o princípio da gestão democrática contido nas legislações brasileiras já mencionadas. Os estudos bibliográficos a respeito da gestão social na realidade italiana foram aprofundados e verificamos que seria de grande importância conhecer mais de perto essa prática, com a finalidade de buscar experiências e práticas que pudessem fornecer subsídios a serem utilizados como indicações para elaboração de políticas públicas de gestão democrática na escola de educação infantil brasileira.

Nesse sentido, solicitamos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) uma bolsa de estudos para a realização de atividades de

pesquisa em território italiano. Essas atividades foram desenvolvidas no período de 1.º de março a 30 de junho de 2009, junto ao Conselho Nacional de Pesquisa, em Roma, Itália, sob a supervisão atenta da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Tullia Musatti, coordenadora do Grupo de Pesquisa de Desenvolvimento Humano e Sociedade, do Instituto de Ciência e Tecnologia da Cognição. No período de permanência na Itália, entrevistamos sete pessoas ligadas diretamente ao desenvolvimento da gestão social e visitamos quatro escolas de educação infantil, além de participarmos de eventos ligados ao tema.

A pesquisa foi desenvolvida considerando duas realidades distintas. A primeira realidade analisada foi a rede municipal de Bauru-SP, no Brasil. A outra realidade foi a italiana, englobando as cidades de Reggio Emilia, Torino, Milão e Pistóia, as três últimas por sugestão da professora tutora da Itália. Enfatizamos que não há intenção de comparar a realidade brasileira com a italiana, pois se tratam de contextos sociais, políticos, econômicos e culturais muito diversos. No entanto, foi possível realizar algumas aproximações, já que as políticas neoliberais incidem sobre a organização e gestão das escolas nos países.

A escolha da cidade de Bauru deveu-se principalmente a nossa experiência docente de oito anos de trabalho nesta rede de educação infantil. Dessa forma, os conhecimentos adquiridos sobre a estrutura organizacional e o funcionamento da rede municipal, bem como o acesso aos profissionais e aos documentos oficiais do município facilitaram a coleta de dados.

A cidade de Reggio Emilia foi alvo de análise desta tese principalmente por ser a pioneira na prática de participação na gestão da escola de infância e a experiência que estimulou a promulgação da legislação italiana referente a gestão social das escolas de EI. Também foram analisadas escolas de EI das cidades de Pistóia, Torino e Milão, onde também foram encontradas experiências interessantes de participação da família na escola, um tipo de envolvimento que transcende a participação nos órgãos colegiados.

A proposta pedagógica da gestão social italiana é de grande envergadura social, pois partiu do desejo de contextualizar e historicizar o processo educativo infantil envolvendo na gestão da escola não só professores, mas a família dos alunos e a comunidade local.

A originalidade da proposta de Malaguzzi e Ciari está em envolver diretamente na vida escolar, além dos pais, outras representações sociais importantes, como membros de associações feministas, membros da administração municipal, entre outros.

Nesse contexto, propunham uma escola de educação infantil que pretendia ser uma escola aberta, valorizando o relacionamento com a sociedade (CATARSI, 2008).

A concepção de participação da família na escola de educação infantil italiana é muito complexa e apresenta várias interfaces, podendo contribuir com reflexões interessantes que apontem direções para a construção de um processo de participação nas escolas de educação infantil brasileiras.

Diante do exposto, o objetivo geral que norteou este trabalho de pesquisa foi analisar as políticas educacionais nacionais propostas para a educação infantil, identificando as mudanças ocorridas a partir na década de 1980 no Brasil (Bauru-SP) e na Itália, na região central e setentrional, especificamente quanto ao aspecto da organização do trabalho pedagógico institucional com foco na gestão das escolas.

Por objetivos específicos têm-se:

- Estabelecer um quadro referencial das legislações para educação da infância promulgada no Brasil e na Itália, nas duas últimas décadas do século XX;
- Caracterizar a organização do trabalho pedagógico institucional nas escolas de educação infantil da cidade de Bauru (Brasil) e das regiões centro e norte da Itália;
- Verificar, nas experiências analisadas, os aspectos mais importantes para a consolidação das propostas de gestão democrática;
- Analisar o processo de transferência das creches (instituições que atendem crianças de 0 a 3 anos) da Secretaria de Assistência Social para a Secretaria da Educação na realidade bauruense;
- Identificar o conceito de qualidade presente nas políticas contemporâneas para primeira infância;
- Verificar as características de cada forma de gestão das escolas de educação infantil nos dois contextos investigados e o seu impacto na vida da comunidade intra e extramuros escolares.

Para atender aos objetivos propostos para esta pesquisa foram feitos estudos bibliográficos em obras de referência, documentos oficiais, legislações referente ao tema. Foram entrevistadas 11 pessoas em Bauru e sete pessoas na Itália, entre elas professoras, dirigentes e pais de alunos, com o mesmo roteiro utilizado no Brasil, porém adaptado aos aspectos culturais da língua italiana.<sup>1</sup> Houve uma diferença nos

---

<sup>1</sup> Todos os roteiros encontram-se como apêndices deste trabalho.

procedimento de coleta realizada por meio das entrevistas, pois no Brasil todas as pessoas entrevistadas estavam direta e exclusivamente ligadas a uma das escolas pesquisadas. Na Itália, as *pedagogistas* entrevistadas trabalhavam em duas ou três unidades, o local de trabalho é a secretaria da educação e elas transitam entre as escolas de sua responsabilidade, isso porque não há uma diretora fixa na escola.

Foram investigadas quatro escolas de educação infantil em Bauru e visitadas quatro escolas na Itália, uma escola em cada uma das cidades mencionadas. As entrevistas na Itália aconteceram nas secretarias municipais e não nas escolas como no Brasil.

Os dados foram coletados, em Bauru, por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas no segundo semestre de 2008, com roteiros elaborados antecipadamente. Esses roteiros orientaram a realização das entrevistas, porém eles não eram fechados e, ao final, os entrevistados poderiam completar as informações livremente, fato que permitiu a eles expressarem sua posição a respeito dos temas abordados, inclusive trazendo para o trabalho novos elementos.

As EMEIs onde se realizaram as entrevistas foram indicadas pela Secretaria Municipal de Educação, após solicitação expressa junto ao departamento pedagógico da instituição. Durante as análises, as escolas foram denominadas pelas letras A, B, C e D, mas elaboramos uma breve caracterização de cada uma para que os leitores possam conhecer um pouco do contexto no qual os dados foram coletados.

A Escola A é a Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) *Leila de Fátima Alvarez Abbas Cassab* que está em funcionamento desde o ano de 1976, localizada em um bairro tradicional da cidade, distante do centro, com boa infraestrutura, moradores antigos, diversos condomínios residenciais verticais, além de várias repartições públicas e estabelecimentos comerciais de grande porte. Funciona em dois períodos (manhã e tarde), atendendo quase 400 alunos de 2 a 6 anos, divididos em 15 turmas.

A escola B é a EMEI *Lions Club* que, também, está localizada em um bairro tradicional, porém próximo ao centro da cidade. Funciona desde o ano de 1957 e é a unidade mais antiga da amostra. O bairro tem grande presença de escolas particulares de todos os níveis de ensino, conta com várias agências bancárias, estabelecimentos comerciais de grande porte e uma emissora de televisão. Funciona em dois períodos (manhã e tarde) e tem aproximadamente 340 alunos divididos em 13 turmas de 2 a 6 anos.

A EMEI *Maria Elisabeth Camilo de Pádua* é a escola C, localizada em um conjunto habitacional da Cohab; a mais distante do centro da cidade e, para chegar ao bairro, é necessário transitar pela rodovia. Além disso, a comunidade tem um índice de criminalidade significativo. A escola começou a funcionar em 1989. Com relação ao objeto de estudo deste trabalho, é a única escola que apresenta no seu Projeto Político Pedagógico (PPP) a preocupação em investigar as expectativas da comunidade e incentivar a participação na vida da escola e não somente na Associação de Pais e Mestres (APM) e expressa explicitamente que a escola adota a gestão participativa, proporcionando a integração da comunidade escolar interna e externa. Dessa forma, a comunidade participa das decisões relativas ao bom funcionamento da escola e a aplicação dos recursos provenientes de qualquer fundo por meio das reuniões da APM ou das reuniões de pais. Essa postura se justifica no texto do PPP da escola que apresenta o conceito de que quanto mais participativa, democrática e transparente for a gestão administrativa e pedagógica da instituição, maiores serão as chances de fazer uma atendimento de qualidade.

A escola D é a EMEI *Garibaldi*, inaugurada em 1973 e, durante a coleta de dados passava por uma reforma completa, e reinaugurada em 2008. Com essa reforma, a EMEI teve sua área construída ampliada de 446 m<sup>2</sup> para 1.070 m<sup>2</sup>. Funcionava em período parcial, mas começou a atender em período integral, com capacidade de atendimento de 150 crianças de 0 a 5 anos. Está localizada em um conjunto habitacional muito antigo, próximo ao centro da cidade, muito próxima a uma das maiores empresas da cidade e do quartel da Polícia Militar.

Também foram entrevistados dois professores que atuavam em funções de assessores técnicos na SME. Uma professora entrevistada participou diretamente do processo de *acolhimento* (expressão utilizada por ela) das creches na educação e atuava no departamento pedagógico da secretaria. O outro entrevistado era um professor que exercia uma função técnica de apoio e estímulo à regularização das APMs nas EMEIs de Bauru.<sup>2</sup>

Na Itália, a coleta de dados foi realizada em 2009, no período de março a junho. Como procedimentos metodológicos, utilizamos a pesquisa bibliográfica em livros, periódicos, documentos eletrônicos, dissertações e teses, referentes ao tema. Também, realizamos a pesquisa documental nos documentos oficiais dos órgãos legislativos

---

<sup>2</sup> Atualmente, esses professores retornaram a seus cargos de origem na escola, pois houve a mudança de prefeito, conforme resultado do processo eleitoral de 2008, assim, toda a equipe da SME foi alterada.

italianos relativos a questões educacionais voltadas à primeira infância. Entre as legislações estudadas, foram analisados os regulamentos das quatro cidades pesquisadas.

Outro instrumento de coleta de dados foi a realização de entrevistas com representantes dos seguintes grupos sociais existentes nos sistemas de ensino infantil na Itália: diretores, professores, pais e assessores envolvidos no cotidiano das escolas de Educação Infantil. Utilizamos o mesmo roteiro semiestruturado aplicado na realidade brasileira, porém, adequado à língua e à cultura italianas. Além das entrevistas, foram feitas visitas em várias creches e escolas de infância nas cidades visitadas.

Participamos de dois eventos italianos sobre a participação das famílias na escola, a reunião do *Interconsigli* em Reggio Emilia e o Seminário *Educazione e partecipazione: tra sogni e bisogni*.<sup>3</sup> Realizamos uma visita ao *ReMida*, centro de reciclagem criativa de produtos baseado no clássico da mitologia grega *Rei Midas*, que se apresenta como uma proposta de prática ecológica, ética, estética e econômica, mantido pelo trabalho voluntário e vinculado à Associação Internacional Amigos de Reggio Children.<sup>4</sup>

A análise dos dados coletados foi feita tomando como referência as seguintes categorias: a participação dos membros da comunidade escolar nos diversos níveis de decisão, a existência de órgãos colegiados deliberativos e a autonomia pedagógica, administrativa e financeira das unidades escolares.

Dessa forma, o trabalho foi desenvolvido procurando discutir as diferentes concepções de participação e democracia, e as relações que foram e estão sendo estabelecidas no interior das escolas de educação infantil em Bauru e na Itália, nas últimas décadas do século XX, tendo em vista a organização e a gestão escolares.

No primeiro capítulo, foram discutidas as políticas públicas para a primeira infância no Brasil no final do século XX e início do século XXI no contexto do neoliberalismo no Brasil e na Itália.

No segundo, abordou-se a institucionalização da educação infantil no Brasil e na Itália. Na realidade brasileira, foram focados: as novidades apresentadas às instituições de educação infantil no período pós-Constituição de 1988, os documentos oficiais para essa faixa etária, a problemática do financiamento da educação infantil (Fundef e

---

<sup>3</sup> Educação e Participação: entre sonhos e necessidades (tradução nossa).

<sup>4</sup> Fundada em 1994, em Reggio Emilia, é dedicada ao professor Loris Malaguzzi, associação sem fins lucrativos, que se vale de trabalho voluntário dos associados e das doações recebidas.

Fundeb) e finalmente o ensino Fundamental de nove anos. Da EI na Itália serão apresetados a legislação e o contexto histórico.

No capítulo 3, o tema central foi a gestão da escola pública de EI no Brasil e na Itália. No Brasil, a gestão democrática foi abordada com base nas determinações da Constituição brasileira de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n.º 9394/9. A participação foi apresentada como pilar da gestão democrática, tendo os órgãos colegiados como *locus* de concretização da gestão democrática na escola. Na Itália a gestão social é uma prática baseada na participação da família, que tem a experiência de Reggio Emilia como o berço da gestão social.

No quarto capítulo apresentamos, discutimos e analisamos a gestão democrática na realidade bauruense. Para tanto os dados foram contextualizados com uma atenção ao processo de transição das creches da Secretaria do Bem-estar Social (Sebes) para Secretaria Municipal de Educação (SME). Também foram abordados a legislação e os documentos educacionais do município de Bauru e analisada a Associação de Pais e Mestres (APM) no cotidiano das escolas, com foco na participação.

No capítulo cinco abordamos a gestão social na escola de educação infantil da Itália com a contextualização inicial da realidade italiana pesquisada. Relatamos a experiência da gestão social em Reggio Emilia, Torino, Milão e Pistóia, focalizando a participação da família nas escolas de EI e como a gestão social acontece.

Assim, este trabalho foi desenvolvido como um momento de reflexão sobre a gestão democrática, a educação infantil e a participação da comunidade nas EI no Brasil e na Itália.

# CAPÍTULO 1

## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL E NA ITÁLIA NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO

### 1.1 A educação no contexto social, político e econômico da virada do milênio

Neste capítulo focalizaremos as políticas para a infância no Brasil e na Itália nas décadas de 80 e 90 do século XX e nos primeiros anos do novo século. Esse período foi definido a partir da constatação do crescente interesse dos organismos internacionais, consequentemente dos seus países membros sobre a faixa etária de 0 a 6 anos e a implantação de políticas públicas para ela.

O período aludido é marcado pela denominada *nova ordem mundial*, caracterizada pela internacionalização e interdependência dos mercados, por meio da formação de áreas de livre comércio e da revolução tecnológica que caracterizam a globalização da economia atingindo todos os setores da vida em sociedade (ARCE, 2001).

A formação do pensamento neoliberal teve início na crise do Estado de Bem-estar Social, alvo das críticas dos primeiros intelectuais neoliberais. De acordo com essa visão, o Estado intervencionista e coletivo, denominado social-democrata, representava um risco para as liberdades individuais e poderia produzir relações sociais que favorecessem a formação de regimes totalitários (ARCE, 2001).

A concepção neoliberal apresenta novos conceitos sobre a sociedade e o Estado, mas retoma a tradição do liberalismo clássico, dos séculos XVIII e XIX. Os principais intelectuais do neoliberalismo foram Friedrich Hayek e Milton Friedman.

Enquanto a obra *A riqueza das nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas*, de Adam Smith (publicada em 1776), é identificada como o marco fundamental do liberalismo econômico, *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek (publicado em 1944), é identificado como o marco do neoliberalismo. As formulações de Milton Friedman, economista da Escola de Chicago, sobre Estado e políticas sociais se identificam estreitamente com as formulações de Hayek (HÖFLING, 2001, p. 35, grifos do autor).

O neoliberalismo teorizado por Hayek (1990) tem como base o conceito de indivíduo, incapaz de conhecer a totalidade da sociedade e do conhecimento, mas único e, como tal, que possui necessidades, interesses e direitos, ou seja, um indivíduo que reflete uma parcela do todo dos indivíduos necessita de respeito e garantia de seus direitos. Assim,

[...] podemos dizer que o individualismo, que a partir de elementos fornecidos pelo cristianismo e pela filosofia da antiguidade clássica pôde desenvolver-se pela primeira vez em sua forma plena durante a Renascença e desde então evoluiu e penetrou na chamada civilização ocidental, tem como características essenciais o respeito pelo indivíduo como ser humano, isto é, o reconhecimento da supremacia de suas preferências e opiniões na esfera individual, por mais limitada que esta possa ser, e a convicção de que é desejável que os indivíduos desenvolvam dotes e inclinações pessoais (HAYEK, 1990, p. 42).

A partir desse conceito, o neoliberalismo atribui ao Estado o dever de garantir as liberdades e direitos individuais. Para isso, o Estado deve ser reduzido, ou seja, tornar-se *mínimo*. Um Estado totalitário visa garantir o bem coletivo, segundo Hayek (1990), o que é contrário ao ideal individualista de sociedade proposta pelo neoliberalismo, no qual o Estado deve atender ao indivíduo. Nesse cenário, o Estado deve assumir uma postura de regulador e mediador nos casos de conflitos de interesses.

O Estado neoliberal assume duas funções que podem ser vistas como contraditórias. Na primeira, deve ser forte para conter os gastos públicos, incentivando e implementando programas de privatização das empresas estatais. Na segunda, deve diminuir sua atuação sobre os gastos e as intervenções estatais no âmbito social e econômico. Todas as medidas foram impostas para garantir a estabilidade monetária a qualquer custo (ARCE, 2001).

Esse ideal de sociedade teve início nos anos de 1940, mas só ganhou força quando ocorreu a decadência do Estado de Bem-estar Social, consolidado pela ação governamental de Margaret Thatcher (Inglaterra) e Ronald Reagan (Estados Unidos), sendo apresentado como uma alternativa teórica, econômica, ideológica, ético-política e educativa para a crise do capitalismo do final do século XX (ARCE, 2001; ANDERSON, 1995).

Segundo Gentili e Fernandes (1995), as consequências dessa corrente política são: aumento do desemprego; imposição de uma disciplina fiscal para diminuir a inflação; agravamento das desigualdades sociais; enfraquecimento dos sindicatos, vistos

como culpados pelo atraso econômico; mundialização das políticas econômicas e sociais; fortalecimento das instituições monetárias, diminuição da intervenção estatal, dentre outras.

Porém, os autores defendem que o Estado deve agir diante dessas consequências por meio de uma ação estatal que deve se basear na solidariedade social. Gentili e Fernandes (1995, p. 143) defendem que a preocupação principal seja

[...] a diminuição das desigualdades e não somente na eficácia econômica. [...] Em face do desastre do neoliberalismo – ou, mais precisamente, das medidas neoliberais que têm sido implementadas nos nossos países – este problema adquire uma importância central. [...] As políticas liberais, tal como vêm sendo aplicadas, conduziram certas sociedades a uma rápida e profunda dinâmica de desagregação. [...] O balanço que faço se baseia muito mais nas consequências concretas das políticas neoliberais do que na forma como se apresenta, do ponto de vista analítico, este conceito escorregadio. (GENTILI; FERNANDES, 1995, p. 143).

Embora o neoliberalismo seja uma realidade, assim como suas consequências em nossa sociedade, seus conceitos são questionáveis.

[...] o neoliberalismo hoje se dissemina por todo o mundo. Este é um ponto fundamental. [...]. Hoje em dia o neoliberalismo se propaga como uma praga, embora nem todas as sociedades sejam igualmente vulneráveis a sua mensagem. [...]. O senso comum da época é neoliberal. Gostemos ou não, ele se implantou profundamente nas massas. O mercado é idolatrado; o Estado é demonizado; a empresa privada é exaltada e o darwinismo social de mercado aparece como algo desejável e eficaz do ponto de vista econômico (GENTILI; FERNANDES, 1995, p. 158).

Esse modelo atinge as políticas sociais, com a desativação dos programas sociais públicos, cabendo ao Estado manter alguns programas de transferência de renda que permitam às pessoas em situação de pobreza absoluta manterem suas vidas, não a sua dignidade.

Em um Estado de inspiração neoliberal as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua *capacidade e escolhas individuais*, não usufruem do progresso social. Tais ações não têm o poder – e frequentemente, não se propõem a – de alterar as relações estabelecidas na sociedade. (HÖFLING, 2001, p. 39, grifos do autor).

Nessa redefinição das relações entre Estado e sociedade ocorre a intervenção direta dos organismos internacionais nos países, em especial nos da América Latina,

com a finalidade de promover e garantir a implementação do modelo econômico proposto na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, realizada em 1944. Assim,

A partir dos anos de 1980, a direção da política macroeconômica adotada nos âmbitos nacional e internacional pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio vem produzindo o desmantelamento das instituições do Estado Nacional, o crescimento da dívida externa e interna dos países, a compreensão das atividades econômico-industriais e o empobrecimento regional e social. (SILVA, 2002, p. 9).

Os organismos internacionais criados na Conferência de Bretton Woods foram incumbidos da tarefa de coordenar as políticas de desenvolvimento e de promoção da estabilidade da balança de pagamentos dos países membros e de intermediar as relações entre países doadores e beneficiados, por meio da normatização e do financiamento externo para o desenvolvimento dos projetos prioritários nos países em desenvolvimento (FONSECA, 1995).

Assim, coube ao Banco Mundial<sup>5</sup>

[...] conferir maior estabilidade à economia mundial de forma a impulsionar o crescimento e evitar a emergência de novas crises internacionais. Inicialmente, o interesse das nações líderes concentrava-se no FMI, cabendo ao Banco Mundial um papel secundário voltado para a ajuda à reconstrução das economias destruídas pela guerra e para a concessão de empréstimos de longo prazo para o setor privado.

Transformações profundas modificaram o cenário internacional desde então, trazendo consigo alterações no papel desempenhado pelo Banco Mundial, bem como nas políticas implementadas. (SOARES, 1996, p. 18).

Entretanto, o processo histórico de consolidação do Banco Mundial (BM) demonstrou que, mais do que possibilitar a reconstrução dos países destruídos na Segunda Guerra, ele expandiu pelo mundo as políticas capitalistas e a hegemonia norte-americana.

Como organismo de financiamento de políticas de desenvolvimento social e econômico, o BM é muito criticado pelo intenso endividamento dos países pobres e o alargamento das desigualdades sociais e econômicas, ocorridos nessas últimas décadas.

---

<sup>5</sup> “O Banco é ‘propriedade de’ 181 países-membros cujas perspectivas e interesses são representados por um conselho dirigente e um conselho diretor sediados em Washington. Banco Mundial é uma denominação genérica para numerosas instituições financeiras internacionais como o Banco de Pesquisa e Desenvolvimento (Bird), a Associação Internacional de Corporação Financeira e Desenvolvimento Internacional. Um país, para integrar o Bird, deve primeiramente associar-se ao Fundo Monetário Internacional (FMI)”. (PENN, 2002, p. 9).

Penn (2002, p. 10, grifos do autor) relata que

O Banco Mundial reconhece, em seu relatório anual de 1999, que o sistema fiscal do mundo apresenta sérias deficiências, e que reformas institucionais e de governo (*governance*) são excessivamente lentas. Considera, entretanto, essas deficiências como falhas que podem ser sanadas, contanto que haja intervenção, ação orientada e especializada. Nesse sentido, alega que suas intervenções são efetivamente necessárias para alcançar estabilidade econômica e progressos, e que a ação de especialistas e técnicos pode resolver os problemas globais.

O BM justifica, assim, sua ação em favor do desenvolvimento econômico e o progresso dos países em desenvolvimento, porém, ao contrário do que aponta o BM em seu relatório anual, “Há evidências irrefutáveis de que a desigualdade entre países ricos e pobres está aumentando e de que a população pobre do mundo está se tornando mais pobre” (PENN, 2002, p. 11).

Ao longo de seus 50 anos de história, o perfil de atuação do BM foi sendo alterado, assim como sua função no cenário mundial político e social. Do início de sua história até 1956, serviu com empréstimos os países europeus para a reconstrução da destruição de guerra. No período seguinte, até 1968, financiou projetos de infraestrutura que impulsionaram a industrialização e a urbanização nos países periféricos, e grande parte dos investimentos do BM foram para as áreas de energia, telecomunicações e transporte.

Em 1968 teve início a gestão McNamara,<sup>6</sup> que tinha como pensamento central a certeza de que a pobreza desapareceria com o crescimento econômico. Nesse período surgiu uma preocupação específica com a pobreza, concretizada com uma nova distribuição setorial dos empréstimos. Na década de 1970, o BM perdeu importância como fonte de recursos externos nos países em desenvolvimento devido ao crescimento das instituições privadas de crédito. Porém,

[...] era marcante a crescente influência das teorias monetaristas neoliberais. Estas iriam ganhar hegemonia nas décadas seguintes na condução das políticas globais, constituindo-se no alicerce que vem fundamentando a atuação do Banco Mundial e do FMI desde então (SOARES, 1996, p. 20).

A década de 1980 foi marcada pelo intenso endividamento dos países pobres. Esse fato provocou uma transformação substancial no papel desempenhado pelo BM,

---

<sup>6</sup> “[...] Roberto McNamara, ex-secretário de Defesa dos EUA (1961-1968), um dos principais mentores da política externa e da intervenção militar no Vietnã [...]” (SILVA, 2002, p. 55).

que passou a ter importância no desenvolvimento de projetos de ajuste estrutural, a fim de contribuir para que os países superassem o endividamento.

De um banco de desenvolvimento, indutor de investimento, o Banco Mundial tornou-se o guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsáveis por assegurar o pagamento da dívida externa e por empreender a reestruturação e abertura dessas economias, adequando-as aos novos requisitos do capital globalizado. (SOARES, 1996, p. 20-21).

O BM, por meio de seu discurso, afirmava contribuir para a reestruturação econômica dos países em desenvolvimento, por meio do combate à pobreza

O Banco Mundial apresentava-se como a instituição que possuía as fórmulas universais para reduzir a pobreza, combater o analfabetismo, preservar o meio ambiente e aplicar políticas econômicas rentáveis e competitivas. A base de sustentação teórica estava posta, de um lado, na teoria do capital humano em que educação escolar é igual à maior produção e maiores investimentos e, de outro, na teoria da modernização tecnológica, predizendo a função econômica do conhecimento. Tem sido expressiva a sua presença e atuação no campo educacional, mediante formulações de políticas e de estratégias traduzidas em projetos, programas e reformas que os Estados capitalistas latino-americanos deverão incorporar para fazer jus à aprovação dos empréstimos externos. (SILVA, 2002, p. 61).

Para tanto, conta em seu quadro de funcionários com os mais respeitados e conceituados técnicos, no interior da visão capitalista, das mais diversas áreas, das várias regiões que atende, para assessorarem tecnicamente a elaboração e implementação dos projetos que o BM empreende nos países. O objetivo declarado é contribuir com a redução da pobreza, visando dar uma resposta às críticas sobre sua responsabilidade no endividamento dos países em desenvolvimento e demonstrar efetivamente sua missão mais recente que foi reformulada. Sua missão é assim apresentada: “Nosso sonho é um mundo livre da pobreza. Nossa missão é enfrentar a pobreza com paixão e profissionalismo com vistas a resultados duradouros” (PENN, 2002, p. 10).

Entretanto, a definição de pobreza que fundamentou a elaboração das ações da gestão McNamara, quando o BM assumiu a tarefa de lutar contra ela, foi a que integra as teorias econômicas liberais e a do capital humano.

A pobreza era uma realidade nos países devedores e não requeria justificativas, pois as razões humanitárias as fariam. Os diretores executivos do Banco Mundial potencializaram o seu favorecimento, inverteram as justificativas e, apoiados na teoria do capital humano, modificaram os

argumentos e os gastos para educação que passaram a ser medidos pela rentabilidade econômica prevista no investimento, sobrepondo-a ao direito humano de formação cidadã, de igualdade e de coesão social ou de razões humanitárias. (SILVA, 2002, p. 64).

Em 1980, o BM e o Fundo Monetário Internacional (FMI) ratificaram a missão de cada uma das instituições. Foi o início de uma nova gestão.

O Banco Mundial, na administração A.W. Clausen (1981-1986), havia proposto três maneiras de ajudar os países devedores:

1. ajudar a preparar amplos programas de ajuste, a médio prazo, com vistas ao crescimento;
2. ampliar seus próximos empréstimos;
3. incentivar o fluxo de capital adicional proveniente de outros credores oficiais ou privados.

O Banco, alinhado com o Fundo Monetário, juntamente com parte da equipe econômica de cada Estado, definiu o pacote de medidas que restauraram o crescimento e a capacidade credora dos países, dando-lhe possibilidades para pagamento da dívida externa a médio prazo. (SILVA, 2002, p. 74).

Com essas bases foi organizado o Consenso de Washington<sup>7</sup>, que visava garantir o ajuste econômico nos países latino-americanos. Sua implantação teve início nos anos de 1970, mas só se consolidou nos anos 1990. Promovido principalmente pelo BM e pelo FMI, incluiu dez tipos de reformas que foram implementadas com intensidade pelos governos latino-americanos a partir de 1980.

Essas reformas começaram, segundo Gentili (1998), nos países latino-americanos, após experiências de longos períodos de ditadura ou regimes políticos democráticos de caráter tutelar e com alto índice de corrupção.

A homogeneidade é uma marca dessas reformas, independentemente dos países onde foram implementadas nos últimos 20 anos. As reformas educacionais foram orientadas por documentos do BM e do FMI.

O Consenso de Washington pode ser considerado a expressão do pensamento neoliberal e estipulou os parâmetros das reformas sociais na América Latina nos anos de 1990, penetrando profundamente nas políticas educacionais praticadas pelos governos dos países latino-americanos, justificando que a elaboração do Consenso de Washington era a visão de que os sistemas educacionais dos países latino-americanos eram ineficientes, ineficazes e improdutivos, muito mais do que restritivos.

---

<sup>7</sup> “A expressão *Washington Consensus* foi usada pela primeira vez por John Williamson, pesquisador do Institute for International Economics, um dos mais célebres norte-americanos.” (GENTILI, 1998, p. 14, grifos do autor).

Essa visão tem como argumento o aumento da oferta educacional, na segunda metade do século XX, desvinculado da redistribuição e do aumento dos recursos financeiros para o setor, ou seja, os sistemas educacionais da América Latina cresceram quantitativamente, mas a qualidade não acompanhou esse processo. A universalização foi atingida com base na deteriorização da qualidade e dos índices de produtividade da escola, demonstrando a “[...] crise de gerenciamento, de *management* das políticas educacionais. Em suma, uma profunda crise de *qualidade*” (GENTILI, 1998, p. 17, grifos do autor).

Essa nova configuração social, econômica e política amplamente difundida em escala mundial teve influência sobre a educação. Segundo Carnoy (2003), as novas formas de organização do processo produtivo impuseram modificações nas relações de trabalho e nas atividades profissionais. Essas mudanças exigiram uma elevação no nível de qualificação profissional que deveria ocorrer por meio da educação. Os países periféricos foram obrigados pelos organismos internacionais a aumentarem os gastos com a educação para capacitar sua população e torná-la mais instruída. A qualidade dos serviços educacionais é medida por meio da comparação entre vários países, mas a qualidade é pautada nas disciplinas científicas, como matemática, línguas e nas tecnologias da comunicação. A cultura baseada na valorização comercial das pessoas e bens gera a marginalização de uma grande parcela da humanidade.

Nessa perspectiva, a educação é

[...] eleita como chave mágica para a erradicação da pobreza, pois, investindo-se no indivíduo, dando-lhe a instrução, ele poderá ser capaz de buscar seu lugar ao sol. Aliada à educação, a segurança aparece como outro investimento social do Estado, pois, para que as reformas neoliberais ocorram, a ordem é essencial. (ARCE, 2001, p. 254).

No entanto, as “[...] ações pontuais voltadas para maior eficiência e eficácia do processo de aprendizagem, da gestão escolar e da aplicação de recursos são insuficientes para caracterizar uma alteração da função política deste setor” (HÖFLING, 2001, p. 39).

Essas políticas são fundamentalmente compensatórias, voltadas para os indivíduos que são responsabilizados pelo seu próprio fracasso ou sucesso. O pensamento neoliberal transmite ao sujeito a responsabilidade pela sua condição social, gerando no mesmo a sensação de que o Estado está agindo com benevolência para socorrê-lo em sua incapacidade.

Mesmo que os programas oferecidos pelas políticas compensatórias não tenham a qualidade e dignidade que todo cidadão merece, acabam sendo a única opção de sobrevivência para a grande maioria da população nos países periféricos e pobres.

As políticas neoliberais para educação, especificamente as voltadas para a primeira infância, também caminham na direção das ações compensatórias, pois se destinam à população mais carente, como se pode verificar no primeiro objetivo apresentado no Relatório Final do Fórum de Educação para Todos,<sup>8</sup> publicado pela Unesco (2000, p. 9): “I. expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente das mais vulneráveis e em maior desvantagem”.

As políticas para a educação infantil estão inseridas no conjunto das políticas educacionais, mas envolvem também as políticas relativas à assistência social e saúde.

No plano teórico-conceitual, concebo a EI como um subsetor das políticas educacionais e de assistência ao(à) trabalhador(a), portanto, integrada às políticas sociais. Caracterizo as políticas sociais como uma intervenção do poder público no sentido de ordenamento hierárquico de opções entre necessidades e interesses explicitados pelos diferentes segmentos que compõem a sociedade. (ROSEMBERG, 2005, p. 29).

As políticas formuladas nos anos de 1980 e 1990 são resultados do processo político e econômico, já mencionado, que influenciou e promoveu um crescente interesse dos países ricos e dos organismos internacionais para com a educação na primeira infância. Esse interesse se fortalece a partir dos conhecimentos provenientes do desenvolvimento das ciências, em especial da psicologia do desenvolvimento, afirmando a importância da educação e dos cuidados nos primeiros anos de vida para o desenvolvimento sadio do indivíduo.

Segundo a Unesco (2000), a primeira infância é vista agora como momento privilegiado para intervenção, porque as crianças pequenas são consideradas maleáveis e suscetíveis à influência externa. O argumento de que o cérebro se desenvolve com mais intensidade nos primeiros anos de vida faz com que qualquer programa que vise ao desenvolvimento cerebral seja avaliado positivamente.

Além da ONU e Unesco, o BM também tem demonstrado crescente interesse pela educação da infância nos últimos anos, especialmente nos países pobres e periféricos, financiando projetos e programas com a finalidade de atender essa faixa

---

<sup>8</sup> Esse relatório foi adotado como texto oficial do Fórum Mundial de Educação, realizado em Dakar, Senegal, de 26 a 28 de abril de 2000, com o objetivo de rever e avaliar as metas estabelecidas em Jomtien, Tailândia, em 1990, na Conferência Mundial de Educação para Todos.

etária e promover o desenvolvimento das nações mais pobres. O próprio BM se coloca como

[...] um agente intermediário entre as nações ricas do mundo minoritário e as nações pobres do mundo majoritário. Emprega alguns dos analistas mais conceituados em seus respectivos campos de atuação. Na área de educação e de desenvolvimento, por exemplo, recrutou pessoal respeitável de diversos países, fora dos Estados Unidos. (PENN, 2002, p. 10).

E, ainda, o próprio BM “[...] considera-se importante promotor do debate sobre a primeira infância e, reciprocamente, é objeto de lobby de muitas organizações que o encaram como um protagonista central no campo” (PENN, 2002, p. 12). Como instituição promotora de desenvolvimento nos países pobres, o BM planeja e executa suas ações por meio de empréstimos que viabilizem os projetos ligados à primeira infância. Entretanto, uma das questões está no conceito de desenvolvimento do BM, pautado no modelo de desenvolvimento econômico, assim todo investimento precisa de um retorno, como é a base do pensamento econômico hegemônico. Os instrumentos para avaliação de tais investimentos devem considerar

[...] a educação como um investimento no capital humano, é interessante estimar os retornos a este investimento. A taxa interna de retorno é a taxa de desconto na qual o valor presente dos custos de investimento na educação pré-escolar iguala-se ao valor presente dos benefícios da educação pré-escolar. A análise de custo/benefício resultou em uma taxa de retorno sobre a educação pré-escolar entre 12,5 e 15 por cento. A taxa de retorno é 1,5% mais alta para a região Sudeste e tende a ser maior entre a população branca. (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 15-16).

Para além do conceito de desenvolvimento econômico, precisamos discutir a definição de *desenvolvimento na primeira infância* para o BM e quais os ambientes mais apropriados para seu desencadeamento. Em seus documentos, o BM apresenta:

O termo *desenvolvimento da primeira infância* inclui serviços devotados ao crescimento físico e intelectual de crianças em seus primeiros anos de vida (de 0 a 6 anos). Estes serviços incluem creches, pré-escolas, visitas domiciliares por profissionais treinados, serviços de saúde e nutrição e educação dos pais. Intervenções importantes no início da vida são vistas como pequenos investimentos que geram altos retornos no bem estar físico, mental e econômico durante a vida da criança e do adulto. As pesquisas também demonstram que as intervenções precoces são especialmente benéficas para crianças carentes. (BANCO MUNDIAL, 2001, p. viii, grifo do autor).

As políticas atuais para educação infantil têm como referência as formulações teóricas e as orientações dos organismos internacionais que, em relação à educação, pautam suas ações e propostas nas metas e nos objetivos estabelecidos na Conferência Mundial de Educação para Todos, que aconteceu em Jomtien, Tailândia, em 1990. Esse evento foi financiado pela Unesco, Unicef, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e BM. O documento final dessa conferência foi assinado por 155 governos representados na ocasião e firmou um compromisso em assegurar educação básica de qualidade a crianças, jovens e adultos.

A partir desse evento, os países com as maiores taxas de analfabetismo foram *obrigados* a promover ações que garantissem a concretização das metas estabelecidas no documento final da Conferência. A partir desse contexto se desenvolveram as políticas para a primeira infância na virada do milênio e que são objeto deste trabalho.

As políticas para a infância estão fundamentadas em um conceito moderno de infância que começou a emergir no século XVII e trouxe três questões importantes e inter-relacionadas. A primeira refere-se à passagem da criança do trabalho para a escola. Antes desse período, a criança trabalhava para ajudar a garantir a sobrevivência da família. Na visão moderna, a criança passa a assumir o papel de passivo econômico, segundo Stearns (2006). A segunda ideia refere-se ao incentivo de adoção de métodos de controle da natalidade.

As famílias agrícolas tinham de cinco a sete filhos, mas esse número de crianças era inviável uma vez que custavam caro pelos gastos com comida, roupa e escola. [...] o processo de redução da taxa de natalidade mostrou-se central no modelo moderno de infância. (STEARNS, 2006, p. 91).

A terceira questão apresentada pelo modelo moderno de infância foi a redução da taxa de mortalidade, pois, se havia o controle da natalidade, era importante que as crianças que nascessem tivessem condições vida. Para propiciar a redução da mortalidade infantil foi necessário melhorar as condições de saneamento básico e as medidas públicas de prevenção de doenças e manutenção da saúde. Essas três questões referentes ao conceito moderno de infância trouxeram importantes mudanças para a sociedade da época.

A ideia de infância contemporânea é um conceito da sociedade capitalista, urbano-industrial, na medida em que muda a inserção e o papel social da criança na comunidade.

A idéia de uma infância universal foi divulgada pelas classes dominantes baseadas no seu modelo padrão de criança, justamente a partir dos critérios de idade e de dependência do adulto, característicos de um tipo específico de papel social por ela assumido no interior. (KRAMER, 2003, p. 19).

O sentimento de infância não significa afeição, atenção com as crianças, mas o reconhecimento das particularidades infantis, que as distinguem dos adultos.

O sentimento de infância resulta, pois, numa dupla atitude com relação à criança: preservá-la da corrupção do meio, mantendo sua inocência, e fortalecê-la, desenvolvendo seu caráter e sua razão. As noções de inocência e de razão não se opõem, elas são os elementos básicos que fundamentam o conceito de criança como essência ou natureza, que persiste até hoje: considera-se, a partir desse conceito, que todas as crianças são iguais (conceito único), correspondendo a um ideal de criança abstrato, mas que se concretiza na criança burguesa. (KRAMER, 2003, p. 18).

Com o desenvolvimento das ciências humanas, especialmente a pedagogia, a sociologia e a psicologia, a criança abstrata, de cunho humanista, se contrapõe ao conceito de criança de caráter científico e fica estabelecida uma falsa dicotomia. “Falsa porque em ambas as perspectivas a criança é encarada como se fosse *a-histórica* e como se seu papel social e seu desenvolvimento independessem das condições de vida, da classe social e do meio cultural de sua família” (KRAMER, 2003, p. 23).

Para analisar e discutir as políticas públicas para a primeira infância, é necessário conceber a infância considerando a sociedade na qual esta inserida, pois “[...] a criança dever ser concebida em função da sociedade de classes, não existindo em si mesma” (KRAMER, 2003, p. 24). Entretanto, percebemos que o discurso oficial, ao contrário, tem a concepção de que todas as crianças estão dentro de um único padrão médio e abstrato de comportamento e desempenho infantil.

As crianças das classes dominadas (economicamente desfavorecidas, exploradas, marginalizadas, de baixa renda) são consideradas como carentes, deficientes, inferiores na medida em que não correspondem ao padrão estabelecido. Faltariam a estas crianças, privadas culturalmente, determinados atributos, atitudes ou conteúdos que deveriam ser nelas inculcidos. A fim de suprir as deficiências de saúde e nutrição, as escolares, ou as do meio sócio-cultural em que vivem as crianças, são propostos diversos programas de educação pré-escolar de cunho compensatório. (KRAMER, 2003, p. 24, grifos do autor).

Para atender às crianças das classes dominadas, ou ainda, dos países periféricos, a proposta de políticas para a educação da infância seguem a tendência da educação compensatória.

Na virada do milênio, o interesse dos organismos internacionais para com a EI tem aumentado progressivamente. Mas, a preocupação com a educação da infância apresentada pelos organismos internacionais tem sempre a pretensão de baixar os custos dos projetos, o que acaba precarizando as iniciativas de atendimento à criança pequena.

A proposta apresentada para o atendimento à infância na Declaração de Dakar (2001) não é mais direcionada apenas a crianças a partir dos dois ou três anos, como defende o Relatório Faure, tampouco para a idéia da aprendizagem, conforme o Relatório Delors. A idéia do desenvolvimento infantil volta-se agora para as crianças de menos de quatro anos de idade. Outro aspecto apresentado nessa declaração é que o foco agora não é só o cognitivo, mas a atenção à saúde e à sobrevivência da criança, sobretudo as desfavorecidas economicamente, uma vez que o objetivo é reduzir a pobreza infantil (VIEIRA, 2006, p. 104-105).

O documento *O compromisso de Dakar*, proposto no Fórum Mundial de Educação para Todos, apresentou como uma de suas metas “[...] expandir e melhorar o cuidado e a educação da primeira infância, de modo integrado, especialmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas” (UNESCO, 2000, p. 9).

Penn (2002, p. 9) analisa a meta apresentada no documento de Dakar e argumenta que

A primeira infância é vista agora como momento privilegiado para intervenção, porque as crianças pequenas são consideradas maleáveis e suscetíveis à influência externa. O argumento de que o cérebro se desenvolve com mais intensidade nos primeiros anos de vida faz com que qualquer programa que vise ao desenvolvimento cerebral seja avaliado positivamente.

A teoria do capital humano é adotada como argumento para justificar as ações do BM junto a EI nos países em desenvolvimento, respeitando a missão atual desse organismo baseado no modelo de desenvolvimento econômico, pois

O modelo de desenvolvimento humano utilizado para promover o ECD (Early Childhood Care and Development) – Desenvolvimento e Cuidado da Primeira infância – reflete o modelo de desenvolvimento econômico. A teoria do capital social sustenta grande parte da atenção recente do Banco Mundial ao tema do bem-estar social: aumentar o capital social de uma pessoa, sua capacidade de vincular-se a redes sociais e compartilhar riscos levaria a maior competitividade e produtividade. As metáforas econômicas e tecnocráticas da teoria do capital social são usadas para explicar e justificar o

interesse do Banco Mundial pelas crianças e pela infância. Para o Banco, o objetivo da infância é tornar-se um adulto plenamente produtivo, o *capital humano* do futuro. (PENN, 2002, p. 12-13, grifos do autor).

Na visão do Banco Mundial, as intervenções na primeira infância podem aumentar a eficiência do ensino fundamental e médio, contribuindo para a ampliação da produtividade e de futuras redes de serviços, pois a desnutrição nos primeiros anos de vida pode prejudicar todo o desenvolvimento humano.

Os planos do BM voltados ao desenvolvimento e cuidado da criança pequena buscam atacar problemas vitais do desenvolvimento humano como, por exemplo, a desnutrição que, quando atinge crianças com menos de cinco anos, gera desenvolvimento cognitivo deficiente e despreparo para os níveis de escolaridade subsequentes (PENN, 2002).

A fundamentação das políticas para a infância é diferente na Europa, nos EUA e nos países periféricos. Nos países da Comunidade Europeia, as políticas devem contribuir para o desenvolvimento da criança, dos seus direitos e acesso aos bens culturais, bem como para o estabelecimento de políticas de equidade entre homens e mulheres, oferecendo variedade de alternativas que respondam a necessidades diversas. Nos países periféricos, as políticas fundamentam-se no direito da criança e da família, porém com foco na população pobre, negra e rural, centradas no discurso da necessidade, assentado no lema “[...] atender pobremente a pobreza [...]” (ROSSETTI; RAMON; SILVA, 2002, p. 69) claramente mencionado nos documentos do Banco Mundial. O atendimento da infância pobre justifica a implantação de muitas políticas compensatórias que propõem programas descentralizados de baixo custo.

Nesse sentido, programas estimulados pelo BM têm caráter compensatório, pois

Consideram, ainda, que basta que os profissionais encontrem o programa certo para os pais e o tipo correto de intervenção a ser usado quando as crianças ainda são bem pequenas e maleáveis e seu cérebro ainda não está totalmente desenvolvido, para que muitos dos efeitos da pobreza sejam compensados. (PENN, 2002, p. 17).

Tendo em vista a ligação do BM com os valores e ideais norte-americanos e que o EUA é apontado pelos organismos internacionais como “[...] o modelo de uma economia muito bem-sucedida e competitiva, [...]” (PENN, 2002, p. 18), os modelos

seguidos pelo Banco são os norte-americanos. Nesse país, qualquer intervenção ou regulação estatal é considerada uma interferência indevida.

Essa visão do Estado como essencialmente incapaz ou, no mínimo, tendo que trabalhar em estreita parceria com a iniciativa privada estende-se à educação e ao ECD. Na Europa Ocidental e Oriental os programas de ECD estão bem consolidados como serviços financiados e regulamentados pelo Estado. Nos EUA, porém, quase não existem serviços públicos de ECD. Do mesmo modo que ocorre nos Estados Unidos, no contexto do Banco Mundial também há pouca aceitação da necessidade de atuação do Estado, exceto quando destinada a uma determinada minoria formada pelos mais pobres; e, mesmo nesse caso, a maioria das intervenções ocorre através de convênio com provedores diversos, quase sempre sem regulamentação. (PENN, 2002, p. 17).

Nessa perspectiva, o programa de maior visibilidade e interesse do Banco são os *programas de intervenção precoce*. Para que esses programas sejam desenvolvidos, o BM incentiva que a iniciativa privada assuma sua realização, com base nos seguintes argumentos: direitos humanos, valores morais e sociais, produtividade econômica, contenção de despesas, eficácia do programa e, finalmente, equidade social. Porém, percebemos uma contradição, uma vez que o argumento referente aos direitos humanos é considerado quase totalmente incompatível com a abordagem neoliberal corporativista, que fundamenta as políticas estimuladas pelo BM.

Para que os programas sejam viáveis, são oferecidas sugestões de projetos e atividade com modelos mais práticos, “[...] em que diferentes instituições poderiam ser agrupadas, e conclui que há muitas oportunidades para a ação de caráter macro e micro filantrópicas, no intuito de promover o ECD<sup>9</sup>” (PENN, 2002, p. 18).

O interessante é que “Os programas, grosso modo, procuram situar-se numa perspectiva de direitos enquanto o discurso e os documentos do Banco Mundial, em regra, os atrelam mais a uma perspectiva de necessidades”. (ROSSETTI; RAMON; SILVA, 2002, p. 90).

No Brasil, apesar da crescente regulamentação da EI pelos órgãos centrais da Educação<sup>10</sup> e das pesquisas e avaliações de programas de ECD realizadas por especialistas na área, os investimentos do BM e das instituições parceiras, que objetivam suprir a pobreza, acabam promovendo

---

<sup>9</sup> Essa sigla refere-se à expressão: Early Child Development (ECD) que significa: desenvolvimento infantil.

<sup>10</sup> A regulamentação por parte dos órgãos da educação brasileira é abordada em outro capítulo.

[...] modelos de educação infantil muito inferiores aos aceitáveis para as pessoas mais prósperas. Pouco fazem para ajudar os pobres, especialmente na medida em que endossam a exploração de mulheres, profissionais da educação infantil, em serviços com baixa remuneração. Na realidade, os indícios sugerem que a promoção desses 'programas a baixo custo' tem sido usada cinicamente para reduzir os investimentos em educação infantil. (PENN, 2002, p. 18).

A justificativa do Banco Mundial para os investimentos na EI são os que seguem:

**Do ponto de vista econômico**, é necessário investir desde o início do desenvolvimento humano, pois, quando adulto, o indivíduo poderá inserir-se no mercado de trabalho e produzir satisfatoriamente, reduzindo gastos futuros com saúde e educação.

**Do ponto de vista científico**, a justificativa está baseada na neurociência, com o argumento de que o potencial de uma pessoa é definido pelas suas primeiras experiências, nos primeiros anos de vida;

E, finalmente, para o BM, investir nas crianças pequenas é como abrir *janelas de oportunidades*. “Nesse sentido, estão sendo postas em prática diversas políticas para as famílias com crianças pequenas como formas de intervenção social para prevenir o fracasso escolar e quebrar o ciclo de pobreza, evitando, assim, desajustes posteriores.” (ROSSETTI; RAMON; SILVA, 2002, p. 75).

Entretanto, o BM impõe severas condições e diretivas aos países e órgãos que solicitam e recebem empréstimos, mesmo que sejam para a primeira infância “[...] atrelando os créditos a ajustes macroeconômicos que causam, freqüentemente, aumento nas tensões sociais e interferem nas políticas de distribuição de renda, o que perpetua a exclusão social.” (ROSSETTI; RAMON; SILVA, 2002, p. 75-76).

As condições de vida e de educação da maioria da população da América Latina (AL) e a situação econômica dos países fazem com que as políticas alternativas para a infância sejam apontadas como a melhor opção diante do contexto vivido.

Os dados do contexto latino-americano são retirados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>11</sup> publicados pela Organização das Nações Unidas (ONU) desde 1990. “Eles se referem a vários indicadores para fazer uma avaliação da qualidade de vida numa amostra de 174 países ao redor do mundo, apontando melhorias

---

<sup>11</sup> O IDH baseia-se em três indicadores principais: longevidade, medida pela expectativa de vida; nível educacional, medido pela combinação do número de adultos alfabetizados e matrícula nos três níveis de escolaridade; padrão de vida, medido pelo Produto Interno Bruto (PIB)– real *per capita*. (ROSSETTI; RAMON; SILVA, 2002).

e retrocessos ao longo dos anos em países específicos” (ROSSETTI; RAMON; SILVA, 2002, p. 77).

Assim, na América Latina os países

[...] apresentam uma desigualdade social tão marcante que influencia drasticamente a forma como as políticas são concebidas e os programas implementados. As políticas são justificadas, basicamente, como meio de intervenção social para ajudar aqueles que necessitam e para evitar eventuais conseqüências anti-sociais. Dessa forma, os programas de intervenção guardam o ranço, construído historicamente e que sobrevive ao longo de séculos, da necessidade de proteger a sociedade dos efeitos da pobreza e de prevenir a marginalização (ROSSETTI; RAMON; SILVA, 2002, p. 90).

Além do direito à educação, a qualidade constitui um aspecto fundamental na discussão dos programas para primeira infância e das diferenças entre países centrais e países periféricos. Os critérios e padrões de qualidade do atendimento fundamentam-se no discurso que prioriza o investimento na formação de pessoal, acompanhado de avanços científicos e estudos na área, segundo Rossetti, Ramon e Silva (2002).

Considerando os critérios e padrões citados, na Europa a fundamentação das políticas para a primeira infância é diferente da utilizada na AL, em função dos valores sociais presentes naquele continente.

A Comunidade Européia exige de seus professores/educadores infantis título universitário e investe seriamente na sua formação com um currículo extremamente diversificado, que, freqüentemente, inclui música, arte, teatro e literatura, conforme evidenciado em investigação de Bertram, Heaslip e Pascal (1991) em 11 países europeus. As experiências recentes, que incluem professores com essa formação, têm sido tão boas que inspiraram uma revisão no currículo de professores e alunos de nível fundamental e médio nos países escandinavos, levando à formulação de propostas pedagógicas unificadas, para a educação da criança de 0 a 16 anos. [...] A Reggio Emilia dá importância especial ao contexto educacional para a produção de uma proposta pedagógica efetiva, com especial relevo à organização semiótica do espaço. Outro aspecto extenso e intensamente apontado é a fundamental importância da participação ativa da família e da comunidade nas instituições de educação infantil. (ROSSETTI; RAMON; SILVA, 2002, p. 91).

Nesse sentido, as políticas compensatórias praticadas nos países periféricos geralmente propõem a utilização de mão-de-obra barata, sem qualificação

[...] explorando o trabalho de mulheres de baixa escolaridade. Baseiam-se na suposição de que, por meio de suas *habilidades naturais*, elas podem realizar a prática educacional com crianças pequenas, mesmo na ausência de formação prévia e com reduzida supervisão em serviço. Esse fato é ainda mais problemático quando se considera o segmento creche, uma vez que para

o período de 0 aos 3 anos ainda prevalecem formas de atendimento fragmentadas, pouco flexíveis e segregadas, refletindo uma cisão entre as ações de cuidar e educar, [...]. (ROSSETTI; RAMON; SILVA; 2002, p. 91, grifos do autor).

Diante dessas condições, as iniciativas mais comuns nos países periféricos são as chamadas creches domiciliares ou mães crecheiras. O BM propõe para a população infantil de baixa renda programas de atendimento domiciliar informal de baixo custo, que empregam as próprias mães em seus lares. A capacitação das mães é feita, geralmente, por rápido treinamento em serviço.

A proposta de atendimento domiciliar não é nova. Ela traz de volta discursos e práticas típicas dos programas considerados compensatórios, inicialmente desenvolvidos nos Estados Unidos, nos anos 1960, como parte de um projeto extenso e bastante difundido: o *Head Start*.<sup>12</sup> “Concluiu-se que os programas de creche domiciliar não podem ser encarados como uma solução para problemas sociais, mas verificou-se que eles foram relevantes nas comunidades em que estavam inseridos” (ROSSETTI; RAMON; SILVA, 2002, p. 94).

Além disso, os programas com participação comunitária seriam uma forma de dividir os gastos escolares entre governo e familiares, a descentralização contribui para a política de recuperação de custos e para a redução do papel do Estado na oferta dos serviços educacionais.

Para nós, é evidente que esses programas constituem, ao final, alternativas para as famílias que não encontram, no sistema formal, vaga, apoio e suporte para a educação e cuidado dos filhos. Cabe-nos questionar, contudo, se essas famílias fariam uma escolha por tais serviços em detrimento do atendimento em creches e pré-escolas. (ROSSETTI; RAMON; SILVA, 2002, p. 95).

Embora essa questão seja pertinente, retornaremos ao conceito de qualidade para dizer que, o que aos olhos dos pesquisadores pode parecer uma alternativa inadequada de atendimento à infância, aos olhos e pela experiência de vida das famílias carentes atendidas é uma oportunidade de atendimento.

---

<sup>12</sup> Foi um projeto que surgiu nos EUA em 1965, com o objetivo de atender crianças pobres, mas acabou atendendo crianças mais favorecidas economicamente. Consistia em um programa compreensivo de desenvolvimento infantil que oferecia educação, saúde, nutrição e assistência social a crianças. Foi criado pelo presidente Lyndon B. Johnson com sua bandeira contra a pobreza. “O projeto Head Start teve uma enorme influência no desenvolvimento de programas à criança, no desenvolvimento de programas municipais e estaduais para crianças pequenas e suas famílias, bem como no treinamento dos envolvidos em programas para a primeira infância” (SPODEK, 1998, p. 56).

Parece-nos que qualidade não é uma palavra neutra. É um conceito construído socialmente. O conceito é o produto de uma maneira particular de entender o mundo, o que tem sido chamado de Projeto de Modernidade. Essa perspectiva filosófica teve um impacto poderoso na Europa e nos Estados Unidos por centenas de anos. Valoriza a certeza, o progresso linear, a ordem, a objetividade e a universalidade. Pressupõe que existe apenas uma resposta para qualquer pergunta. Acredita em um mundo conhecido lá fora, esperando para ser revelado e capaz de representação precisa, um mundo que pode ser governado e manipulado.

O conceito de qualidade corporifica os valores e crenças da modernidade e tem um significado muito específico: que existe um padrão objetivo, conhecido e universal que pode ser definido, medido e assegurado por especialistas com base em um conhecimento inquestionável. Qualidade é um exemplo daquilo que tem sido chamado de tecnologia de distância. Clama para ser aplicado em qualquer lugar, independente do contexto, e é capaz de excluir interpretações. (MOSS, 2005, p. 23).

A questão da qualidade não pode ser tratada como uma questão de redefinição conceitual. Para Moss (2005), a qualidade está alicerçada na crença da existência de critérios definitivos, objetivos e universais.

Na verdade, o problema da qualidade não é realmente um problema, se reconhecemos que não é um conceito neutro, mas localizado em uma tradição filosófica específica e produto de forças históricas e econômicas específicas. Em vez de reconstruir o conceito de qualidade, temos opções a fazer: podemos escolher trabalhar com conceito de qualidade como meio de avaliação, ou podemos optar por encontrar outros conceitos. (MOSS, 2005, p. 23).

Com base nessas considerações sobre o conceito de qualidade, é possível dizer que as famílias atendidas pelos projetos de creches domiciliares possivelmente não buscariam outras opções, uma vez que na realidade em que vivem esse tipo de atendimento é melhor do que nenhum. Talvez esse seja um dos motivos pelos quais as populações da AL acostumadas ao processo de dominação pelos colonizadores não tenham a disposição e organização necessárias para buscar alternativas com nível de qualidade superior, como acontece, por exemplo, na Europa.

No caso de muitos países desenvolvidos, a creche domiciliar é efetivamente uma alternativa de educação e cuidado tanto para os pais como para o Estado. Fundamentados na perspectiva do direito e de um Estado de Bem-Estar Social, esses serviços não constituem categorias diferenciadas de qualidade do atendimento. [...]

No caso de países da América Latina, não se trata de negar propostas ditas alternativas, mas de redefini-las e compreendê-las de modo crítico. Em relação ao atendimento às crianças pequenas, é importante que exista uma variedade de projetos, capaz de dar conta da diversidade cultural presente nesses países. Entretanto, essas propostas devem assumir muito mais o caráter de complementaridade em relação às ações educativas do que de alternativas ou substitutivos a elas. A superação de uma política assentada na

perspectiva de necessidade e dos processos de exclusão só ocorrerá mediante um maciço investimento que de fato promova a qualidade do atendimento em instituições de educação infantil e não no desvio desse investimento para programas com qualidade questionável. (ROSSETTI; RAMON; SILVA, 2002, p. 95-96).

Enfim, é possível afirmar que, para o BM, principal organismo de fomento de políticas para primeira infância na virada do milênio, as iniciativas privadas (comunitárias ou empresariais) são as mais estimuladas, retirando do Estado a responsabilidade e transferindo ao indivíduo e às comunidades o ônus social e a responsabilidade pelo padrão de qualidade dos projetos empreendidos. Porém, o BM mantém-se na posição de fiscalizador dos programas, impondo aos beneficiários suas determinações e avaliações. É nesse cenário que se desenvolveram e se desenvolvem as políticas para primeira infância no mundo globalizado.

## **1.2 A Educação e a infância no Brasil**

Os anos finais da década de 1970 e iniciais dos anos 1980 compõem um período marcado por intensa movimentação social e política, devido à crise econômica e à inflação crescente no país, o enfraquecimento do governo militar, que vivia conflitos internos, e o movimento operário popular contra a ditadura.

A crise econômica, a inflação, os conflitos entre as diferentes facções militares, o enfraquecimento de suas antigas alianças, o desencanto de setores das classes médias, os quebra-quebras no Rio de Janeiro e São Paulo, os saques no Nordeste, na Baixada Fluminense e São Paulo, o Movimento pela Anistia, as greves operárias organizadas pelo novo sindicalismo, tornavam as mudanças imperativas. Entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), símbolos de uma sociedade civil fortalecida, agregavam, paulatinamente, ao lado de outras, grandes capacidades de intervenção coletiva nas políticas públicas e, mais particularmente, nas educacionais. A anistia, decretada em 1979, e o retorno de muitos exilados brasileiros reforçaram os movimentos oposicionistas e as preocupações com o sentido social e político da educação. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTAS, 2000, p. 42-43).

Esses diferentes setores da sociedade, aliados ao enfraquecimento do regime vigente, produziram no país uma atmosfera de mudança, segundo Peroni (2003, p. 74), e diferentes forças sociais se uniram na luta pela democracia.

Muitas entidades nasceram nesse período, como é o caso do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Central Única dos trabalhadores (CUT). Algumas tinham uma característica clara de classe, outras não, mas uniram-se para combater o inimigo comum, que era a ditadura.

O processo constituinte deu-se em meio a essa correlação de forças. A educação recebeu propostas que expressavam tal movimento, como por exemplo, a da Comissão Afonso Arinos, a da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a da Carta de Goiânia, formulada durante a Quarta Conferência Brasileira de Educação (CBE).

Grande parte da população brasileira vivia abaixo da linha de pobreza, com altos índices de evasão e repetência escolares. O cenário exigia mudanças, esperava-se uma sociedade mais justa, equitativa e democrática.

Nessa década, o bordão da oposição era mudança: de regime político, na economia, na gestão dos negócios públicos. Mudança democrática que se assentasse em uma ativa participação popular. Como evidencia a história do país, não foi o que ocorreu.

O regime militar terminou oficialmente em 1985, com a substituição do general Figueiredo, seu último presidente, por José Sarney. [...] Iniciava-se, então, a *Nova República*. [...] Conservadorismo civilizado, revelou-se apenas mais uma faceta do mesmo poder autocrático das classes dominantes brasileiras. [...] E a democracia, anseio de tantos brasileiros, permaneceria confinada a uma solução longínqua, perdida no emaranhado retórico das correntes políticas organizadas. (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTAS, 2000, p. 44-45, grifo dos autores).

A sociedade civil começou a discutir e produzir um movimento rumo a uma nova configuração de sociedade, como podemos verificar no depoimento abaixo.

Eu tive a felicidade de participar tanto nos movimentos, nos anos de 1987, 1988, [...] movimentos que pressionavam e reivindicavam textos e contextos para nossa constituição federal que foi promulgada a 05 de outubro de 88. E, a constituição que tivemos e temos até hoje, não é a constituição que queríamos, mas foi a constituição possível, que conseguimos, então a gente tem que valorizar por que foi fruto de muita luta do povo brasileiro organizado.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup>Entrevista realizada pela pesquisadora, 17 de outubro de 2007 com o professor A.

Nesse contexto de propostas de mudanças foi instalada, em fevereiro de 1987, a Assembleia Nacional Constituinte. Entretanto, antes de sua instalação, as discussões acerca da temática educacional já estavam em pauta.

Antes mesmo que os constituintes entrassem em ação, IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em Goiânia em agosto de 1986 teve como tema central *A educação e a constituinte*. E na assembléia de encerramento dessa Conferência foi aprovada a *Carta de Goiânia* contendo as propostas dos educadores para o capítulo da Constituição referido à educação. Aí previa-se a manutenção do artigo que definia como competência da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. (SAVIANI, 1999, p. 35, grifos do autor).

Para garantir a viabilização das propostas da Carta de Goiânia, foi mantida a mobilização dos educadores e foram iniciadas as discussões com vistas à elaboração da nova lei de diretrizes e bases da educação nacional, concomitantemente à instalação da Assembleia Constituinte.

As discussões sobre a temática educacional foram contundentes durante o processo de elaboração da constituição brasileira, gerando um pré-projeto de uma lei de diretrizes e bases da educação nacional mais adequada à realidade na qual o país se encontrava.

Obviamente, o texto final da Constituição a ser aprovado pelo plenário do Congresso Constituinte determinaria que se corrigissem as eventuais discrepâncias entre a proposta da LDB e a norma constitucional. Além disso, reconhecia-se de antemão que a contribuição apresentada era limitada e continha, certamente, imperfeições. Procurou-se, contudo, fixar as linhas mestras de uma ordenação da educação nacional orgânica e coerente. Em conseqüência, fez-se um esforço de síntese, procurando chegar a um texto enxuto que registrasse o essencial sem se perder em excessivas minúcias [...]. (SAVIANI, 1999, p. 341-342).

Esse texto foi concluído em fevereiro de 1988 e, por iniciativa do Presidente da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (Anped), foi discutido na XI Reunião Anual da Anped realizada em Porto Alegre, em abril do mesmo ano. Em agosto, o texto foi objeto central das discussões na V Conferência Brasileira de Educação, que aconteceu em Brasília.

Em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição Federal e “[...] em dezembro do mesmo ano o deputado Octávio Elísio apresentou na Câmara Federal o projeto de lei que recebeu o número 1.258-A/88 fixando as diretrizes e bases da educação nacional” (SAVIANI, 1999, p. 341-342).

## A apresentação do projeto de lei passou a receber

[...] inúmeras emendas, resultou de incansáveis, porém ricas discussões, das quais a ANDES/SN participou intensivamente. A nova lei inaugurou um processo democrático sem precedentes na história da tramitação de um projeto de Educação no Brasil. (BOLLMANN, 1997, p. 152).

O referido projeto foi encaminhado à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, presidida pelo deputado Ubiratan Aguiar (PMDB-CE), para debates.

A comissão criou subcomissões, estando entre elas o grupo de trabalho (GT) do projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, coordenado pelo deputado Florestan Fernandes (PT-SP). A comissão organizou também audiências públicas de abril a junho de 1989, que tiveram como objetivo a participação da sociedade; para isso, foram ouvidas cerca de 40 entidades, havendo, dentre elas, representantes dos ensinos públicos, confessional e privado, que eram os grupos que apresentavam entre si os interesses mais conflitivos durante todo o processo. (PERONI, 2003, p. 79).

Ocorreram intensas discussões e participação de diferentes setores da sociedade brasileira<sup>14</sup>, como relata Saviani (1999, p. 57).

De início importa considerar que diferentemente da tradição brasileira em que as reformas educacionais resultam de projetos invariavelmente de iniciativa do Poder Executivo, neste caso a iniciativa se deu no âmbito do Legislativo e através de um projeto gestado no interior da comunidade educacional. Esta manteve-se mobilizada principalmente através do Fórum em Defesa da Escola Pública na LDB que reunia aproximadamente 30 entidades de âmbito nacional: ANDE, ANDES-SN, ANPAE, ANPED, CBCE, CEDES, CGT, CNTE, CNTEC, CONAM, CONARCFE (depois ANFOPE), CONSED, CONTAG, CRUB, CUT, FASUBRA, FBAPEF, FENAJ, FENASE, FENOE (as duas últimas, depois, se integraram à CNTE), OAB, SBF, SBPC, UBES, UNDIME E UNE, além das seguintes entidades convidadas: CNBB, INEP e AEC.

E, ainda, depois de tramitar por várias comissões e relatores do Legislativo, o então deputado federal Jorge Hage apresentou, em agosto de 1989, o primeiro substitutivo ao projeto de lei.

---

<sup>14</sup> Peroni (2003) define os grupos que participaram das discussões no processo de elaboração da LDB como: publicistas, para designar os representantes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB – FNDEP; privatistas, para os representantes da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen); e os confessionais, para os representantes da Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (Abesc); Associação de Educação Católica do Brasil (AEC) e Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

Esse substitutivo trouxe elementos novos ao projeto, como demonstra Saviani (1999), sendo eles: a tentativa de conceituar a educação de forma mais ampla, a fim de articular as várias iniciativas educacionais sob o conceito de sistema nacional de educação; a incorporação da noção de sistema nacional de educação que possibilitaria a construção de uma escola comum, para todo o território nacional, com objetivos unificados, regidos por normas comuns e o mesmo padrão de qualidade; o reconhecimento da pré-escola como etapa da educação escolar, questão que será aprofundada no decorrer do texto, tendo em vista sua relevância para a temática; um progresso no sentido de esclarecer o papel do ensino médio para sociedade brasileira; a proposta de redução da jornada de trabalho para garantir a frequência dos estudantes trabalhadores; a instituição do salário-creche e a delimitação do que pode e não pode ser considerado despesas de manutenção e desenvolvimento de ensino.

Nesse processo de articulação de ideias e interesses, vários grupos se manifestaram, por meio de movimentos organizados ou de parlamentares que os representavam, como, por exemplo, a deputada Sandra Cavalcanti (PFL-RJ), reconhecidamente representante dos confessionais (PERONI, 2003).

Em 28 de junho de 1990, o texto negociado intensamente foi aprovado pelo plenário da Comissão de Educação e foi encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação, porém chegou à referida comissão em período de campanha eleitoral que renovaria o quadro do legislativo do Congresso Nacional. Os projetos não aprovados até o final da legislatura seriam arquivados. A relatora, deputada Sandra Cavalcanti, reteve seu parecer até o último instante, mas cumpriu seu compromisso com o texto aprovado na Comissão de Educação, da qual também fez parte.

Com as eleições de 1990, houve a renovação do Congresso Nacional que

[...] modificou muito o cenário, sendo que 60% dos deputados constituintes não foram reeleitos – incluindo Jorge Hage e Otávio Elísio, relatores dos projetos de LDB, além de outros parlamentares que tiveram grande influência sobre a tramitação do projeto, [...]. O campo progressista perdeu muito na correlação de forças dessa nova composição do Congresso. (PERONI, 2003, p. 81).

Em maio de 1991, o então projeto de lei foi entregue à Comissão de Educação, que, nesta legislatura, teve como relatora a deputada Ângela Amin (PDS-SC). O projeto recebeu 1.283 emendas. O fórum das entidades elaborou um documento com base nas referidas emendas, com quatro eixos de discussão: democratização, qualidade,

gratuidade e recursos financeiros, segundo Peroni (2003), e o entregou em julho do mesmo ano. No primeiro semestre de 1992, foi concluído o parecer da comissão sobre os documentos citados. Esse parecer apresentou uma forte tendência privatizante. Nesse momento, “[...] os publicistas começaram a sentir a perda da hegemonia e viabilizaram estratégias para agilizar o processo” (PERONI, 2003, p. 82).

Os interesses privatistas apresentados no terceiro parecer se materializaram de três formas: no interior da própria câmara; por intermédio do Executivo, que por meio de um estudo de autoria do MEC recomendava a reprovação do projeto de lei; e, finalmente, no Senado, com a apresentação do Projeto de Lei n.º 67, de 20 de maio de 1992, de autoria dos senadores Darcy Ribeiro (PDT-RJ), Marco Maciel (PFL-PE) e Maurício Corrêa (PDT-DF).

Mesmo que

[...] as forças políticas sempre pendesse mais para as privatistas, o projeto construído com a participação do Fórum Nacional em Defesa da Educação, foi aprovado, em 13 de maio de 1993, no plenário da Câmara Federal, a partir de acordo suprapartidário. (PL. 1.258-C/88).

Antes disso, em 1992, paralelo à construção democrática das forças mais progressistas, o Senador Darcy Ribeiro, numa atitude desrespeitosa e anti-democrática, apresenta no Senado Federal, um outro projeto, assinado também pelos Senadores Marcos Maciel (PFL-PE) e Maurício Corrêa, cujo conteúdo contrapunha-se ao projeto que tramitava na Câmara. (BOLLMANN, 1997, p. 152).

Assim, o Projeto de Lei 1.285/88 foi encaminhado ao Senador. O Projeto do senador Darcy Ribeiro havia sido reprovado pelos senadores em convocação extraordinária, devido à intervenção do senador Jarbas Passarinho (PDS-PA), que questionou o pedido de urgência e a ausência do parecer da Comissão de Educação, que tinha como relator o senador Cid Sabóia de Carvalho (PMDB-CE).

Mas, o senador Cid Sabóia de Carvalho afirmava que seu substitutivo mantinha a concepção e a estrutura básicas do projeto inicial da Câmara, apesar de incorporar aspectos do projeto Darcy Ribeiro e sugerir algumas modificações ao documento em tramitação.

O substitutivo Cid Sabóia de Carvalho foi apresentado na Comissão de Educação do Senado no dia 30 de novembro de 1994 e foi levado ao plenário no dia 12 de dezembro do mesmo ano. (PERONI, 2003, p. 84).

Com a posse de Fernando Henrique Cardoso em 1995, a configuração política do Congresso foi alterada e as forças para a aprovação da LDB também. O governo, recém-empossado, começou a editar medidas provisórias para implementar sua política

educacional numa direção diferente da presente no projeto de lei elaborado democraticamente. Isso demonstrava que o governo não apoiava o projeto de origem democrática que estava tramitando nos órgãos legislativos.

As entidades envolvidas no processo de elaboração do projeto da LDB protestaram contra as manobras regimentais e contra o desrespeito para o projeto democraticamente construído e ignorado no projeto elaborado pelo senador Darcy Ribeiro em parceria com o Poder Executivo, por meio da assessoria do MEC. No desenvolvimento do processo de tramitação do projeto da LDB, velhas e novas posturas se confrontaram. Como exemplifica Silva (1998, p. 28),

O poder executivo, em articulação com parte do legislativo, adotou a velha prática de fazer valer seu projeto de educação, dispensando a velha forma de imposição de um documento elaborado em gabinete. Aplicou uma nova maneira de ir esvaziando o projeto que inicialmente expressava a vontade coletiva, ao mesmo tempo em que foi nele introduzindo algumas alterações. [...] Dessa forma, ao mesmo tempo em que se preservou a aparência de um processo democrático na tramitação do projeto de lei, buscou-se uma certa legitimidade social, na medida em que muitos elementos do projeto coletivo foram mantidos na versão finalmente aprovada, ainda que alguns dos dispositivos, em suas melhores partes, tenham sido transformados ou eliminados.

Ainda, segundo a mesma autora, a intervenção do senador Darcy Ribeiro foi decisiva para a concretização das aspirações do executivo. O Senador, em parceria com o então Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, expressaram no texto da lei, denominada de Lei Darcy-MEC, os entendimentos alinhavados entre o governo brasileiro e os organismos internacionais, com maior ênfase o Banco Mundial. Esses entendimentos buscavam atender a exigências educacionais impostas pela *nova ordem mundial*.

Diante dessa intervenção do Poder Executivo houve o silenciamento das entidades ligadas ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, ao que o MEC entrava em cena como co-autor do texto redigido por Darcy Ribeiro. E, após sete meses de sua entrada na Câmara dos Deputados, no início de outubro de 1996, a LDB ganhava os noticiários com a afirmação de que o Governo esperava que até o final do corrente ano que a lei fosse aprovada.

De fato, em sessão realizada em 17 de dezembro de 1996 era aprovada na Câmara dos Deputados o relatório apresentado por José Jorge (PFL-PE) contendo o texto final da LDB. Indo à sanção presidencial o texto foi mantido

sem vetos sendo promulgada em 20 de dezembro de 1996 a nova lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (SAVIANI, 1999, p. 162).

Segundo Peroni (2003), o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública avaliou a Lei 9394/96 como uma lei que atende a uma determinada concepção de Estado e sociedade que pode ser identificada de neoliberal; ainda mencionou as manobras utilizadas para aprovação do texto final, que colocaram à margem o texto construído coletivamente gerando a falta de legitimidade do texto final. Assim, o Brasil passou a contar com uma nova legislação para educação nacional.

No Brasil, as ações de cunho neoliberais foram se concretizando ao longo de mais de duas décadas. O início de seu desenvolvimento deu-se no governo Fernando Collor de Melo (1989), continuou durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002), e vigoram até o momento.

Foi no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), no entanto, que houve a importante reforma educacional no Brasil pela promulgação, em 20 de dezembro de 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n.º 9394.

As reformas educacionais do governo FHC foram profundas e autocráticas.

A falta de consulta e participação popular foi uma de suas marcas mais notórias. Neste contexto, o significativo avanço nos índices de escolarização contrastava com dois dados pouco alentadores e, certamente, desestimulantes, em termos democráticos. De um lado, durante a década de noventa os pobres ampliaram suas oportunidades de acesso à escola ao mesmo tempo em que se tornavam mais pobres. De outro, o processo de segmentação e diferenciação do sistema escolar brasileiro, longe de diminuir, tinha aumentado. Uma fórmula já conhecida: escolas pobres para os pobres e ricas para os ricos (GENTILI, 2004, p. 2).

Ainda sob a *batuta* do presidente FHC, foi possível verificar que

[...] a deterioração das condições de vida de grande parte da sociedade brasileira comprometeu a possibilidade de que o acesso à escola seja uma garantia suficiente para promover aprendizagens entre os alunos mais pobres. Aumentar a taxa de escolaridade e, ao mesmo tempo, deixar que se aprofundem os índices de desnutrição infantil, parece ser uma combinação de efeitos bem pouco democráticos. [...] A desintegração e a fragmentação do sistema escolar foi intensificada pela diminuição do investimento público destinado a financiar a oferta educacional, o que gerou uma inculcável crise em matéria de infraestrutura escolar e uma crescente precariedade nas condições de trabalho docente. Mais educação, mas em piores escolas. Maiores índices de escolaridade, mas com menos direito à educação (GENTILI, 2004, p. 3).

Esse foi o contexto educacional encontrado na virada do milênio no Brasil. Em 2002, por ocasião da campanha eleitoral para Presidente da República, foi apresentado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) o programa de governo para a educação intitulado *Uma escola do tamanho do Brasil*. Nesse documento foi apresentada a seguinte situação, segundo Gentili (2004, p. 3, grifos do autor).

No Brasil de hoje, há um déficit estimado de 13 milhões de vagas para a educação infantil (até 6 anos), 2,7 milhões para o ensino fundamental (7 a 14 anos) e 2,1 milhões para o ensino médio (15 a 17 anos). Isto supõe um déficit de 684.210 docentes no nível inicial, 158.823 no primário e 115.789 no secundário. Ainda que o sistema escolar brasileiro tenha se *democratizado*, faltam-lhe nada menos que 958.822 novos docentes para atender a demanda educacional existente.<sup>15</sup>

O documento *Uma escola do tamanho do Brasil* faz menção direta às questões próprias da educação infantil, salientando a mudança de concepção desse nível de escolaridade a partir da Constituição de 1988, que reconhece o direito da criança de até 6 anos à educação e ao atendimento em creches e pré-escolas. Esse direito desloca o atendimento da criança de até 6 anos do âmbito da assistência social para o terreno da educação.

A LDB reafirma o caráter não-compensatório das creches e das pré-escolas, explicitando-as como instâncias de educação complementares à ação da família. O Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/90 – e o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente – Lei 8.642/93 – retomam o tema, reiterando direitos e reafirmando as responsabilidades do poder público. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 13).

O documento do PT apresenta como positivas as iniciativas populares de cuidado com a educação da infância, por meio do aumento das organizações comunitárias que oferecem espaços educativos para atendimento das crianças pequenas. Esse movimento demonstra o “[...] reconhecimento da infância como um período específico de educação, socialização e aprendizagem” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 13). Assim, a formação de educadores infantis passa a merecer uma nova configuração, tanto do ponto de vista legal como do conhecimento

---

<sup>15</sup> Esses dados foram apresentados em um período anterior à promulgação da Lei de ampliação do ensino fundamental para 9 anos, Lei n.º 11.274/2006. Estima-se que, depois da entrada em vigor da referida Lei, o *deficit* de vagas para a educação infantil tenha diminuído, porém o *deficit* para o ensino fundamental aumentou.

específico sobre a criança pequena, fato que demanda uma reformulação no processo de formação de professores em âmbito nacional. Ainda é apontada a preocupação com o oferecimento de espaços adequados às necessidades físicas e intelectuais dos pequenos.

Entretanto, apesar dos avanços encontrados na legislação quanto ao reconhecimento da educação infantil, ainda há pontos negativos que necessitam ser superados, como:

[...] a vivência da infância nos setores populares apresenta um quadro preocupante e desafiante para as políticas públicas: alto índice de mortalidade infantil e desnutrição; milhões de crianças submetidas à exploração do trabalho infantil; aumento do número de crianças de rua; precárias condições de cuidado e proteção das famílias, que se perpetuam nos limites da miséria, da pobreza e do subemprego; carência de políticas, de instalações, de equipamentos e de profissionais capazes de garantir os direitos da população infantil; falta de políticas abrangentes e coordenadas em todos os níveis de governo, tendo como foco a infância. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 14).

Em 2002, foi eleito o presidente Luiz Inácio Lula da Silva por meio do voto popular que “[...] expressou a necessidade de uma virada radical na administração governamental em um dos países mais injustos do planeta. [...] A sociedade brasileira queria mudanças, e Lula parecia ser a pessoa mais indicada para realizá-las” (GENTILI, 2004, p. 1).

O presidente Lula assumiu o Governo com a proposta de melhorar a educação, garantindo de forma efetiva o direito à educação, com ampliação do número de vagas e principalmente com qualidade.

A qualidade, entendida como um direito social, associava-se nestes textos à promoção de um conjunto de políticas públicas que combinam justiça social e melhores condições de vida para todos os brasileiros, no contexto de uma reforma educacional participativa e democrática. (GENTILI, 2004, p. 4).

O Ministro da Educação do Governo Lula, o professor Cristovam Buarque<sup>16</sup>, apresentou as metas que seriam seguidas pelo Executivo na gestão que se iniciava com base no documento de campanha já mencionado e no conceito de qualidade citado. Essa apresentação ocorreu por meio do documento: *É possível um Brasil bem educado*, durante o IX Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação, realizado em Brasília, em maio de 2003. O ministro apresentou “[...] 28 ambiciosas metas destinadas

---

<sup>16</sup> O professor Cristovam Buarque ocupou o cargo de Ministro da Educação, no período de 1.º de janeiro de 2003 a 27 de janeiro 2004, na primeira gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

a promover o que chamou de a Segunda Abolição da República Brasileira”, segundo Gentili (2004, p. 4).

As metas apresentadas foram:

**METAS EDUCACIONAIS PARA ANTES DO SEGUNDO CENTENÁRIO DE NOSSA INDEPENDÊNCIA**

1. 100% das crianças até 14 anos na escola até 2006;
2. 100% das crianças até 17 anos na escola até 2010;
3. Abolição do trabalho infantil até 2006;
4. Abolição da prostituição infantil até 2006;
5. O Brasil Alfabetizado – 2006;
6. Toda criança alfabetizada até os dez anos de idade até 2006;
7. 95% das crianças terminando a 4º série – 2010;
8. 80% das crianças terminando a 8º série – 2006;
9. 80% dos jovens até 17 anos concluindo o ensino médio – 2010;
10. O Brasil ocupar posições de destaque no Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes – 2015;
11. Toda escola de ensino fundamental com horário integral até 2010;
12. Toda escola de ensino médio com horário integral até 2015;
13. Novo ensino profissionalizante implantado – 2004;
14. Garantia de matrícula para toda criança a partir dos 4 anos até 2006;
15. Toda criança de 0 a 3 anos com apoio nutricional e assistência pedagógica até 2006;
16. Todo professor com formação adequada até 2006;
17. Implantação do Programa de Valorização e Formação do Professor – 2004;
18. Duplicar o salário médio do professor até 2007;
19. Definição de piso salarial do professor – 2003;
20. Criação do Fundeb – 2004;
21. Ampliação do valor do Fundef – 2003;
22. Implantação do Sistema Brasileiro de Formação do Professor – 2004;
23. Definição de um novo projeto para a universidade brasileira – 2003;
24. Ampliar a autonomia das Universidades Federais a partir de 2003;
25. Criação do PAE, o novo FIES – 2003;
26. Recuperação do sistema de Hospitais Universitários até 2005;
27. Preenchimento das vagas ociosas e aumento do número de vagas nas universidades a partir de 2003;
28. Implantação da Universidade Aberta do Brasil – 2003. (BRASIL, 2003b, p. 9).

Na visão da equipe do Ministério da Educação (MEC) chefiada pelo Ministro Buarque, para que as metas se concretizassem, era fundamental colocar a educação como prioridade em termos de política pública no Brasil. Para que isso acontecesse, seria importante a realização de um grande pacto que reunisse todos os esforços possíveis da sociedade em favor das questões educacionais.

Segundo Gentili (2004, p. 5), as dificuldades enfrentadas pela educação no Brasil residem neste ponto, pois

[...] ainda que sincera e bem intencionada, a pretensão talvez sintetize boa parte das dificuldades que a administração Lula enfrenta hoje para fazer com que seu plano de governo se transforme em uma ação efetiva e duradoura. A conjuntura parece dilemática. É preciso fazer um pacto para sair da crise educacional, ainda que, em grande parte, os signatários deste pacto sejam aqueles que mediante sua responsabilidade direta ou indireta, geraram a crise.

Os signatários do pacto pela educação convocados pelo Governo Lula podem ser divididos em quatro grupos principalmente. O primeiro grupo formado pelos governadores e prefeitos. O segundo grupo de signatários do pacto educacional eram os empresários, envolvidos com o discurso de responsabilidade social como estratégia de marketing. O terceiro grupo de agentes do pacto foram os organismos internacionais que têm patrocinado políticas que geram mais fracasso e pobreza. Ou seja,

Uma política que não garante o direito cidadão a uma escola pública de qualidade e que tem custado ao Estado brasileiro milhões de dólares em empréstimos inúteis e em recomendações técnicas que, em sua própria formulação, incluem um profético destino de fracassos. (GENTILI, 2004, p. 5).

E finalmente, o último grupo de signatários do pacto foi composto pelos membros da sociedade civil:

[...] os movimentos sociais, os sindicatos e as associações populares; em suma, aqueles setores que, em um passado recente, criaram e construíram as condições políticas que tornaram possível a vitória do PT nas últimas eleições nacionais. (GENTILI, 2004, p. 5).

Entretanto, segundo a análise de Gentili (2004), este último grupo encontrou grandes obstáculos à sua participação, devido a uma política econômica que sacrifica os frágeis direitos sociais do cidadão comum para atender aos compromissos externos e enriquecer os banqueiros e produzir especulações sobre o mercado financeiro nacional e internacional à custa da estabilidade monetária.

Os representantes da sociedade civil, que foram os mais ativos durante a elaboração e implementação do pacto pela educação do Governo Lula, sentiram-se frustrados com os resultados de todo esforço que empreenderam naquele período. Embora houvesse esse sentimento de frustração e fracasso, em 2006 aconteceu a reeleição de Lula. O segundo mandato do presidente Lula, segundo Almeida (2006), está se desenvolvendo com relativa tranquilidade, no tocante a denúncias de corrupção,

mas com turbulências internacionais. O Governo Lula tem tratado a educação básica de modo integral, pois agora tem seu foco nos três níveis de ensino: infantil, fundamental e médio. Uma das medidas que comprova essa visão integral da educação é o envio ao Congresso da PEC n.º 415/05, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), que é discutido em um tópico específico.

### 1.3 A educação da primeira infância na Itália

A história oficial da educação infantil na Itália é mais longa que a do Brasil, e só reconheceu oficialmente esse nível de ensino como a primeira etapa da educação básica há pouco mais de dez anos. No país europeu, a preocupação para com a primeira infância começou no início do século XIX.

[...] as primeiras décadas do século XIX marcaram o início de uma conscientização pública e de uma preocupação na península italiana com as crianças órfãs, abandonadas, que vivem em condições socialmente precárias. De 1815 em diante, o clamor e os debates públicos começaram a ser ouvidos e foram tomadas providências por parte dos mais ricos e das instituições religiosas, apoiados pelas autoridades médicas e posteriormente pelos fundos públicos, a fim de garantir assistência aos destituídos e aos trabalhos mais pobres. (GANDINI; EDWARDS, 2002, p. 28).

Foram da iniciativa privada as primeiras providências voltadas à proteção e à segurança das crianças pobres, *sob a batuta* do sacerdote Ferrante Aporti. Segundo Gandini e Edwards (2002), no início do século XX, esse movimento assumiu características de um movimento nacional.

No início do XX, Maria Montessori deu início ao seu trabalho de levar educação às crianças das áreas carentes de Roma, com base no respeito à vida mental delas e na apreciação do seu potencial para autonomia e a aprendizagem. Em 1907, ela começou um experimento criado, em um conjunto habitacional, um lugar para crianças (*Casa dei Bambini*), as quais ela considerava *cidadãos esquecidos*. Montessori trabalhou com as crianças e mostrou como, se forem apoiadas, elas podem aprender e florescer. (GANDINI; EDWARDS, 2002, p. 29-30, grifos do autor).

Nesse contexto de florescimento da educação infantil institucional na Itália, em 1925, segundo Catarsi e Fortunati (2004), o regime fascista criou a *Obra nacional Materno-infantil*. Gandini e Edwards (2002, p. 30) afirmam que o objetivo dessa obra

era “[...] organizar um sistema de centros de ajuda e educação às mães indigentes e de cuidado às crianças, sob o auspício do Ministério do Interior”. O regime fascista tinha com essa obra a meta de reduzir a mortalidade infantil que era de 12,7%, no período de 1921 a 1925. Pretendia atingir essa meta “[...] ensinando às novas mães e às mulheres grávidas alguns conceitos básicos sobre cuidados pré-natais, boa higiene, hábitos alimentares apropriados, planejamentos, etc.” (GANDINI; EDWARDS, 2002, p. 30). A *Organizzazione Nazionale per Maternità ed Infanzia* (ONMI) era uma obra de caráter médico-sanitário e não tinha qualquer preocupação com a formação educacional das crianças, mas foi importante no contexto italiano, uma vez que constituiu a primeira ação dos órgãos públicos em favor das crianças pequenas.

A organização ONMI perdurou pelo menos durante 50 anos sem sofrer maiores modificações, exceto as pequenas mudanças legislativas, organizacionais e ideológicas, mesmo durante os momentos de instabilidade social das décadas de 60 e 70. Entretanto, em 1971, foi aprovada uma importante lei em nível nacional para instauração de um novo tipo de centro para crianças na primeira infância, contando com o apoio dos sindicatos de trabalhadores e do movimento feminista. Embora continuassem a existir juntamente com esses novos centros, em dezembro de 1975 os últimos 604 centros ONMI passaram oficialmente para a administração dos municípios, chegando ao fim a era ONMI. (GANDINI; EDWARDS, 2002, p. 30).

Em 1950, foi aprovada uma lei que instituía o quarto do aleitamento nas empresas com mais de 30 mulheres. Segundo Catarsi e Fortunati (2004), essa lei era uma ação com foco assistencialista e sanitário e refletia uma postura assistencialista em detrimento de uma política social.

Na segunda metade dos anos de 1950, a Itália viveu o *milagre econômico* pós-guerra. Ocorreu o crescimento da produção industrial, pois tinha baixos salários e atraiu mais empresas.

Nos anos 50, a Itália passou por grandes transformações, provocadas pelo processo de urbanização e industrialização, acarretando profundas mudanças no estilo de vida dos italianos, com a redução do número de filhos, o predomínio da família nuclear e o trabalho da mulher. (FARIA, 1998, p. 218)

Isso fez com que a Itália fosse favorecida no cenário internacional. Assim, no período de 1958 a 1963, com o grande desenvolvimento industrial italiano, houve uma mudança nos hábitos e costumes das famílias, provocando a demanda por novas estruturas e serviços sociais, principalmente que atendessem às crianças das mães trabalhadoras.

Em 1962, assumiu o Governo italiano um grupo de centro-esquerda que se comprometeu em colocar em prática um plano decenal para a educação. Desse plano resulta o nascimento da escola materna estatal, por meio da Lei n.º 444 de 1968. Essa lei instituiu a escola materna, dando início a um processo de crescente interesse sobre as necessidades das famílias italianas, quanto aos cuidados com as crianças pequenas. As experiências desenvolvidas no município de Bolonha e Reggio Emilia provocaram um renovado interesse municipal, e posteriormente nacional, pela educação infantil.

As creches, para crianças 0 a 3 anos de idade, e as escolas maternas, para as crianças de 3 a 6 anos de idade, co-existiram ao longo da história da educação infantil na Itália. Porém, essas duas formas de atendimento da criança em idade pré-escolar eram distintas e se desenvolveram de maneira desigual. Frequentemente, não há comunicação entre elas, também, porque são mantidas por diferentes instituições.

Esses dois tipos de instituições voltadas ao atendimento de crianças pequenas se desenvolveram a partir de duas leis nacionais, aprovadas com três anos de diferença uma da outra, por parte do Governo nacional, com a definição de diretrizes opostas para cada segmento. Para as escolas maternas, podemos dizer que o Estado assumiu a responsabilidade pela criação e manutenção, provendo investimentos e recursos, porém, as creches experimentaram o abandono, a indiferença e até mesmo a hostilidade por parte do Governo (GHEDINI, 1993).

As creches foram instituídas como resultado de muita pressão social por parte dos sindicatos e movimentos feministas.

Os serviços educativos para crianças de 0 a 3 anos iniciaram a sua história na Itália nos primeiros anos da década de 1970, período em que os temas ligados à infância viviam uma etapa feliz, graças a uma positiva efervescência cultural e política que expressava grande atenção aos serviços sociais, ao trabalho feminino e a todas as formas de participação democrática. (GALARDINI, 2003a, p. 13).

Catarsi e Fortunati (2004) afirmam que, depois da grande pressão dos movimentos feministas, foram aprovadas duas leis em favor das mulheres e das crianças. A primeira foi a Lei n.º 1204/1971, garantindo a licença maternidade, para que as mães pudessem cuidar de seus filhos nos primeiros momentos de vida. Segundo Galardini (2003a), esse contexto favoreceu o desenvolvimento das políticas sociais, e como consequência, nesse mesmo ano, foi aprovada a primeira lei que afirmava o

compromisso do Estado para com a educação infantil, especificamente no atendimento da etapa de 0 a 3 anos, que até então era tradicionalmente responsabilidade da família, particularmente da mulher. Trata-se da Lei n.º 1044/1971, que instituiu as creches. Essa lei recebeu críticas, mas representou um avivamento e um reconhecimento do valor social da maternidade e o direito da mãe em usufruir dos serviços de creches. Além disso, coloca para o Estado o dever de estimular a criação de serviços sociais de interesse público para atender às crianças pequenas, servindo como suporte na relação entre o Estado e os cidadãos. Paralelamente a isso, houve a afirmação legal de confiar aos municípios e à família a gestão destes serviços.

O aspecto menos positivo dessa lei, segundo Catarsi e Fortunati (2004), foi a continuidade da concepção das creches como espaço de assistência e essa visão assistencial como finalidade principal, prejudicando a potencialidade educativa da instituição. A lei afirmava que as creches constituíam um espaço de custódia das crianças em favor da família, compondo um sistema de segurança social. A mãe era usuária principal. As necessidades psicológicas e as possibilidades educativas para que esse novo serviço permitisse um crescimento harmônico e multilateral das crianças ficava em segundo plano. Das críticas à Lei n.º 1044/1971, a mais importante foi o não-reconhecimento da criança como a principal usuária da creche, resultando na falta de atenção para com a formação do pessoal, sem favorecer uma correta e produtiva *gestão educativa* dos primeiros anos de vida. O aspecto mais importante foi, segundo Catarsi e Fortunati (2004), a contribuição da Lei n.º 1044/71 para a construção de uma rede difusa de creche, acompanhada de uma discussão paralela sobre a organização que deveria favorecer a adoção de uma política social inovadora.

Segundo Galardini (2003a), essa lei foi inovadora, pois valorizou a participação da família na organização e na gestão dos serviços, fato que afirmou e permitiu o fortalecimento da comunidade como fundamento do processo de participação.

A Lei n.º 1044/1971 apresenta, além dos itens já mencionados, os seguintes aspectos legais: apresenta pela primeira vez o dever do Estado de se preocupar com esse tipo de instituição, incluindo a preocupação com a sua gestão; no Artigo 6.º, a lei define as atribuições das creches; valoriza a ideia da descentralização, define que o Estado deveria financiar este nível de ensino e a programação e a gestão seriam responsabilidade do município; finalmente a lei, afirma que o financiamento para essas instituições que era proveniente de um fundo do Ministério de assuntos sanitários passará aos órgãos responsáveis pela gestão dos assuntos educacionais.

Com efeito, essa lei confiou a gestão das creches aos municípios antecipando alguns dos princípios que inspiraram o processo de reforma institucional na Itália e a descentralização de poderes. Isso favoreceu a realização de serviços muito próximos das exigências dos usuários, participado e evoluído, determinou também a consolidação das diferenças regionais que registram, ainda hoje, o notável destaque das experiências localizadas no centro e norte da Itália, onde se encontram os serviços mais numerosos. No sul, os serviços são quase inexistentes (GALARDINI, 2003a).

A instituição legal das escolas maternas, depois das creches na Itália, foi acompanhada de um movimento de renovação da legislação nacional, conforme apresentam Catarsi e Fortunati (2004). Em 1970, o movimento feminino e o progressista conseguiram, com muita pressão, a aprovação da lei do divórcio. Em 1975, foi promulgado o novo direito de família, que abriu a possibilidade de reconhecimento da igualdade entre homem e mulher, terminando com a figura do homem como chefe da família, eliminando alguns tipos de discriminação, como, por exemplo, a ideia de filho bastardo, e reconhecendo a identidade feminina com uma maior valorização das mulheres na sociedade.

Ainda conforme a apresentação dos autores citados, em 1977, foram instituídas duas leis, uma que envolvia a igualdade entre homens e mulheres e a outra relativa ao financiamento das creches. A Lei n.º 903/1977 estabeleceu a paridade de tratamento entre homem e a mulher na questão do trabalho e a Lei n.º 98r/1977 instituiu outro fundo para o financiamento das creches, com recursos do *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* (INPS).

Alguns anos depois, em 1983, uma nova lei definiu que as creches eram entidades de interesse individual e, portanto, deveriam ser financiadas pelas famílias; reforçou a ideia de creche como espaço de custódia assistencial. Nesse mesmo período, a população italiana vivenciou a realidade da escola maternal estatal e gratuita. Ao longo desta história recente, as diferenças entre escola materna e creches foram motivo de muita luta e fortes debates nos movimentos populares e sociais (CATARSI; FORTUNATI, 2004).

A Lei n.º 40, promulgada em 1989, reafirmou a diferença entre as escolas maternas e as creches pois desvinculou os recursos do INPS destinados originalmente às creches dessa finalidade. Assim, as prefeituras poderiam dispor desses recursos como entendessem melhor, muitas vezes deixando as creches sem recursos. Por esse motivo, as creches se desenvolveram mais nas regiões centrais e norte que dispunham de mais

recursos financeiros. Além disso, essa lei não possibilitou o desenvolvimento das creches que ficaram abandonadas, sem qualquer integração com as complexas políticas para a infância e a família que se desenvolviam naquela época (CATARSI; FORTUNATI, 2004).

A falta de escolhas políticas claras em favor dessas entidades sufocou o desenvolvimento das creches. Além disso, a divulgação dos seus altos custos sempre foi utilizada como argumento pelos opositores das creches, para minar sua viabilidade enquanto órgão público de educação. Por outro lado, as solicitações das famílias por vagas começaram a fazer pressão social sobre as instituições políticas. A crescente demanda exigiu a reflexão sobre a questão dos custos, considerando-os obstáculos à propagação dos centros infantis; dessa forma, teve início uma ampla discussão na sociedade sobre o papel e a importância das creches.

Apesar do caráter assistencialista da Lei de 1971, ela promoveu uma concreta concessão às famílias – direito às creches – que, embora esses serviços não tivessem como preocupação central as exigências das crianças, houve a abertura de um importante espaço para a reflexão dessa problemática. A referida lei impôs a necessidade crescente de eficácia e a formação de uma rede homogênea de caráter nacional. Porém, as leis posteriores à Lei 1044 focaram suas determinações nas questões relativas aos custos de financiamento desses serviços. Os custos elevados de criação e manutenção das creches constituíram um problema para os governantes, isso não poderia significar sucateamento das instituições de utilidade pública; já que o nível da qualidade era bom, esse cenário exigiu que nos anos seguintes fosse definido com mais clareza um projeto pedagógico específico para creches na Itália.

Assim, após mais de trinta anos da lei instituída, que estabelecia a meta da implantação de 3.800 creches em cinco anos, a expansão quantitativa, a nível nacional, está ainda muito aquém desse objetivo. Estes serviços são pouco mais de três mil e representam o atendimento de cerca de nove por cento da população infantil, embora existam cidades do centro e norte onde a frequência atinge trinta por cento. O número de serviços tem crescido ao longo da última década, mas a distribuição espacial permanece muito desigual. (GALARDINI, 2003a, p. 16).

Os serviços para a primeira infância se desenvolveram mais na região centro e norte do território italiano, isso ocorreu principalmente porque a vontade política dos governos locais e das comunidades favoreceu o desenvolvimento desses serviços nesses locais.

A primeira infância esteve ausente da agenda política do governo nacional italiano por muito tempo. Porém, após longo silêncio na década de 80 e primeira metade da década de 90, as crianças são agora o centro de novos interesses e planos, motivados por várias pressões sociais e uma maior conscientização das necessidades das crianças. A importância que os assuntos relativos à infância ganhou nos últimos tempos pode ser apreciada hoje nas novas medidas legislativas adotadas ou em processos de adoção por parte do parlamento italiano. (GHEDINI, 2002, p. 65).

Ainda no ano de 1989, aconteceu a Convenção da ONU sobre os direitos das crianças, em Nova York, ratificada por 191 países. A convenção propôs linha de intervenção e apresentou as necessidades que deveriam ser atendidas não só através da elaboração de legislações, mas principalmente por meio de um esforço coletivo de reflexão e de compromisso que deveria gerar uma mobilização em favor da criança (GASTALDI, 2007).

A convenção da ONU propôs, segundo Gastaldi (2007), um programa educativo e promocional do direito à educação e ao desenvolvimento humano e social de cada indivíduo em particular. Nesse sentido, a criança foi concebida como sujeito de direito; a comunidade e cada adulto, em especial, deveriam assegurar a concretização desses direitos e o processo de desenvolvimento. A convenção, ainda, afirmou que dar a palavra à criança não significa somente dar oportunidade de falar, mas reconhecer a criança como sujeito de direito. Os direitos da criança apresentados nesse documento são: autonomia, possibilidade de crescimento, de relações espontâneas e de brincar.

A elaboração de políticas públicas para infância deveria incluir objetivos simples, mas de grande efeito, como o uso do prédio da escola durante todo o dia e por todo ano com uma gestão sob a responsabilidade da comunidade e dos pais. Outra proposta era utilizar espaços disponíveis nas cidades para brincadeiras e outras atividades. Assim, a convenção da ONU ofereceu conceitos que estão inspirando a elaboração das políticas para infância, não só na Itália, mas em toda a Europa.

O objetivo da educação na Itália não é o desenvolvimento humano, a preparação para o mercado de trabalho ou para o exercício da cidadania, e sim, o crescimento e a emancipação da pessoa e da coletividade por meio da prática da liberdade, da democracia, da solidariedade e da paz. Percebemos uma preocupação em ressaltar a ideia de que o homem vive no coletivo e, portanto, precisa viver no coletivo desde a infância; democracia se aprende vivendo democracia. Uma concepção implícita no

conceito de educação na Itália é que a educação e a escola não são momento de preparação para alguma coisa, mas são momentos de vida.

Segundo Musatti e Picchio (2005), devemos analisar a experiência das creches italianas como um serviço social, porém, que se ocupa com o desenvolvimento da atividade com finalidade educativa. Isso porque o reconhecimento das creches como o serviço educacional público foi impulsionado pelo desenvolvimento da escola materna estatal, existente oficialmente desde 1968, e popularizou a escolarização da criança de 3 a 6 anos, porém não atingiu todo o território italiano.

A Itália é marcada por profundas contradições entre norte desenvolvido e sul subdesenvolvido, permanecendo até os dias de hoje históricas diferenças culturais entre as 20 regiões [...] que compõem a nação italiana. Além disso, quando menciono os avanços observados na área da educação infantil, ou das creches, estou me referindo à qualidade do serviço e não à sua cobertura, que ainda é reduzida, [...]. (FARIA, 1998, p. 212).

Mesmo afirmado em lei, o reconhecimento das creches como serviço educacional público permaneceu implícito e só recentemente foi assegurado em textos jurídicos. Com isso, ampliou-se e aprofundou-se o interesse de reflexão profissional e de pesquisa sobre essas entidades, seguindo uma tendência mundial. Muitos são os elementos que contribuem para isso.

Em primeiro lugar, a gestão e o controle desses serviços estão nas mãos de pessoas da comunidade que atuam nas instituições, fato que aumenta a importância atribuída à relação com a família usuária. Nas experiências mais avançadas, fica explícita a potencialidade das creches como espaço de mediação da vida cotidiana tanto das famílias como da instituição pública. Porém, as creches não estão conseguindo desenvolver com frequência e profundidade a função de criar um vínculo comunitário, o que sempre foi planejado. Mas elas têm se tornado um importante ponto de referência, pois colocam as crianças e os pais delas em uma rede social de caráter comunitário, entretanto, somente no plano do imaginário coletivo. A perspectiva de experimentação dos serviços integrados de creches foi um impulso fundamental para que fosse assumido um novo desejo sobre a função social dos serviços para a infância na sociedade italiana.

Além do reconhecimento estatal dos serviços educativos para a infância, a Lei de 1971 também confiou a gestão das creches à comunidade local. Era possível perceber, na creche, elementos de gestão já vivenciados nas escolas maternas, como o

envolvimento dos pais na gestão dos serviços educativos para crianças pequenas e o forte vínculo com o contexto local, que anos depois se mostraram elementos importantes para uma evolução qualitativa dessas instituições, na afirmação de Musatti e Picchio (2005).

Nos anos seguintes, os serviços educativos para crianças pequenas sofreram com falta de recurso público adequado. Assim, em 2000, como apontam Musatti e Picchio (2005), eram poucas as creches e atendiam apenas 7,4% das crianças com menos de 3 anos. Foram as regiões centrais e do norte da Itália que mais investiram e possibilitaram o desenvolvimento das políticas de administração desses serviços educativos, devido ao aumento da taxa de ocupação feminina e dos processo de modernização geral em curso.

Na segunda metade da década de 1980 (BOVE, 2003; MUSATTI; PICCHIO, 2005), enquanto a extensão quantitativa das creches se desenvolvia a passos lentos em todo território italiano em decorrência da crise econômica, houve o aumento da requisição dos serviços à infância diante do contexto já mencionado. Foram criados, na Itália, novos serviços para elas.

Particularmente falamos de uma experiência piloto que se intitula *Tempo per le Famiglie*<sup>17</sup> em Milão, que é diferente da *Area bambini* em Pistóia. Em poucos anos essas experiências destinadas de modo privilegiado às crianças de 2 e 3 anos foram multiplicadas naquelas cidades e regiões politicamente mais ativas no atendimento a essa faixa etária. Essas localidades recebem novo impulso para ampliação com a lei nacional de promoção do direito à infância e à adolescência. Estima-se que hoje os novos serviços, que são convencionalmente chamados de serviços integrados a creche, nasceram e se desenvolveram no interior do sistema de serviços para infância, até então constituído exclusivamente das creches, por isso são regulamentados por diversas normativas regionais e municipais. (MUSATTI; PICCHIO, 2005, p. 40-41).

A Carta dos Serviços para a Primeira Infância é um documento que existe em todos os municípios italianos. Nele está contido o compromisso da cidade com a educação infantil, sua concepção de EI, seus princípios organizacionais, suas propostas educativas, descrição dos serviços oferecidos e formas de inscrição. Esse documento é elaborado em colaboração com as equipes de pesquisadores das universidades. O principal objetivo é apresentar os serviços para primeira infância de cada município a toda a população, principalmente aos usuários. Esclarecemos que nesta tese foram abordados apenas dois tipos de serviços para a infância que são as creches e escolas maternas; na Itália, os sistemas de EI dos municípios apresentam outros tipos de

---

<sup>17</sup> Significa tempo para as famílias.

organizações como as *Aree bambini* em Pistóia, os *centro prima infanzia* e as *sezioni primavera* em Milão, entre outras formas de serviços e organizações.

Atualmente, são mais de 600 serviços, na grande maioria geridos pelas pessoas da comunidade local, com a participação de educadores das creches ou das escolas maternas profissionalmente qualificados, que apresentam modelos organizativos muito diversos. Os serviços denominados *Centro per bambini e genitori* são mais numerosos, sendo cerca de 400 unidades, que preveem a presença dos pais ou outro familiar junto à criança, para compartilhar, a qualquer momento, um jogo ou simplesmente para se socializarem com outras crianças e seus pais.

Segundo Musatti e Picchio (2005), o objetivo é favorecer a renovação da relação entre pais e filho, constituindo uma nova experiência fora do ambiente doméstico. Outra experiência são os *Spazio* ou *Centro per bambini*, com o objetivo, sobretudo, de ajudar as crianças na conquista da autonomia no jogo e no relacionamento com outras crianças, com a permanência das crianças somente algumas horas e a possibilidade de os pais permanecerem juntos aos filhos, segundo a vontade deles (pais) e a necessidade psicológica das crianças, podendo ter experiências em seus grupos de pares. Segundo as autoras, essas experiências são importantes, pois propiciam diferentes formas de socialização de pais e filhos, respondem às necessidades contemporâneas das famílias e produzem a formação de uma rede social de participação na gestão dos serviços educativos que atendem crianças de 0 a 3 anos.

Esses serviços alternativos têm como objetivo atender às necessidades das famílias e das crianças: das famílias, com a flexibilização dos horários e formas de atendimento, e das crianças, com a garantia de espaços para brincar. Porém, verificamos neste processo de criação de propostas alternativas uma forma que está sendo contemplada, inclusive com financiamento público, e a prática que se chama mãe crecheira ou creches domiciliares. Essa prática tem sido incentivada como resposta as exigências das famílias de flexibilidade de horários e de cuidados com as crianças enquanto os pais trabalham, mas nem sempre as pessoas que serão responsáveis pelas crianças têm formação acadêmica sobre o desenvolvimento infantil, conhecimento este construído ao longo das últimas três décadas pelos pesquisadores da infância. Para além disso, como apresenta Apple (2005), essa modalidade de atendimento das crianças pode representar uma forma de reducionismo da responsabilidade do público para com essa faixa etária. Esses serviços domiciliares podem atender no máximo cinco crianças. Se o atendimento é na casa de uma das crianças usuárias, é chamado *nido familiare*; se é na

residência de uma educadora, é chamado *nido domiciliare*. Esse processo de flexibilização dos serviços foi legitimado pela Lei n.º 285/97 e está inserido num contexto legal maior de desenvolvimento de políticas de promoção e suporte para a infância e a adolescência, que teve início na segunda metade dos anos de 1980, segundo Catarsi e Fortunati (2004).

É nesse contexto que se desenvolve a EI na Itália. No próximo capítulo será abordada a temática do histórico da institucionalização da infância no mundo, no Brasil e na Itália, com apresentação da legislação específica, os documentos e os programas apresentados à EI.

## CAPÍTULO 2

### A EDUCAÇÃO INSTITUCIONALIZADA PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

#### 2.1 A educação institucionalizada para primeira infância no mundo

Neste capítulo temos como objetivo apresentar a criação e o desenvolvimento das instituições de educação infantil no mundo, no Brasil e na Itália. Também, abordaremos os principais teóricos que sustentam as práticas educativas destas instituições.

As mudanças conjunturais ocorridas no mundo no período que antecedeu a virada do milênio e os anos iniciais do novo milênio afetaram a infância, especialmente no tocante à sua institucionalização. Queremos salientar que o contexto social, econômico e político se transformou, tanto nos países desenvolvidos, como nos países periféricos, a preocupação com a primeira infância também teve sua concepção alterada e, conseqüentemente, os modelos de atendimento.

As primeiras instituições que atenderam à criança com objetivo de educá-las são recentes, do ponto de vista da história. As primeiras instituições que visavam a atender as crianças pequenas surgiram nos séculos XIX e XX, na chamada *Era dos Impérios*, quando, segundo Hobsbawm (1988), as creches, as escolas maternas e os jardins da infância faziam parte do conjunto de instituições que modelavam e modelariam a sociedade civilizada. Surgiram nos países centrais da Europa.

A primeira escola idealizada especialmente para crianças pequenas foi desenvolvida por Jean Frederick Oberlin por volta de 1767. Oberlin era um pastor protestante que vivia na Alsácia, uma província no leste da França e que, embora tenha fundado a escola, nunca lecionou nela. Esta responsabilidade era de sua esposa, Madame Oberlin, até sua morte em 1784, auxiliada por Sarah Banzet e Louise Scheppeler. (SPODEK, 1998, p. 43-44).

As escolas idealizadas por Oberlin tinham foco assistencialista, eram mantidas por doações dos fiéis da igreja na qual ele era pastor e a organização era bastante simples, sem qualquer tipo de planejamento.

A escola infantil com um modelo mais educativo foi fundada por Robert Owen, ativista social que buscava alternativas mais justas, solidárias e cooperativas no mundo

do trabalho na Grã-Bretanha. Owen fundou escolas e uma creche para os filhos das famílias ligadas ao seu moinho em *New Lanark*. Essas instituições estavam inseridas num programa mais amplo de reforma social, apresentando questões relativas à infância que até hoje despertam interesse dos educadores de infância (SPODEK, 1998).

Outra modalidade de escola que tem importância na história da institucionalização da infância foi o jardim da infância, entidade educacional fundada por Friedrik Froebel (1782-1852), na Alemanha, com um currículo baseado numa filosofia místico-religiosa da unidade entre a natureza, Deus e a humanidade. Ele

[...] idealizou uma série de atividades para crianças de três a seis anos para simbolizar essas relações. Seu jardim de infância foi planejado para o uso dos Dons, das Ocupações, e das Canções e Jogos com as Mães, bem como para ajudar as crianças a aprenderem a cuidar de plantas e animais (SPODEK, 1998, p. 45).

O movimento dos jardins da infância expandiu-se pela Europa e pela América do Norte. Em sua origem, foi especialmente destinado aos filhos dos pobres como respostas ao súbito crescimento dos centros urbanos, à imigração europeia para a América e ao aparecimento dos grandes focos de pobreza nas cidades.

“A implantação e difusão de *Kindergartens* frutificou, mais tarde, no início do século XX, como escola progressiva, escola nova, escola ativa e tantos outros nomes que recebeu” (RIZZO, 1982, p. 18). Segundo Kramer (1994), o movimento dos jardins da infância se insere num contexto romântico de educação infantil, pois as crianças são vistas como flores ou sementes, enquanto as professoras são as jardineiras. Assim, a educação deve propiciar o desenvolvimento natural da criança.

Essa tendência se identifica com o próprio surgimento da educação pré-escolar. Nasce no século XVIII, num contexto em que os princípios do liberalismo, no plano filosófico, as profundas modificações na organização da sociedade, no plano social, e, ainda, as progressivas descobertas na área do desenvolvimento infantil geram intensos questionamentos à chamada escola tradicional, no plano educacional.

Tais questionamentos lançam os fundamentos da escola nova, movimento que irá se aprofundar nos séculos XIX e XX. Várias metodologias têm origem nesse movimento, tendo algumas delas exercido forte influência no ensino brasileiro, em particular na pré-escola. (KRAMER, 1994, p. 25).

O movimento das escolas maternas é outro modo de conceber a institucionalização da infância, porém, esse movimento desenvolveu-se em um ambiente cultural diferente do qual se desenvolveu o jardim da infância. As escolas

maternais nasceram das experiências de Rachel e Margaret Macmillan em clínicas de saúde para crianças pobres da Inglaterra, segundo Spodek (1998).

As escolas maternais apresentam uma questão presente nas discussões sobre a educação infantil nos dias atuais, que é a relação entre o cuidar e o educar. Embora nas escolas maternais o foco fosse o cuidado com a criança, elas também apresentavam um programa educacional mais social do que religioso que as diferenciava da filosofia dos jardins da infância.

Na década de 1920, alguns professores levaram as escolas maternais aos Estados Unidos e, na década seguinte, elas se espalharam pelo país. Após a grande depressão, nos anos 1930, as escolas maternais se enfraqueceram no cenário estadunidense. Porém, nos anos 1950, expandiram-se mediante as cooperativas de pais, muitas dessas existentes até hoje. As escolas organizadas por essas cooperativas foram uma resposta ao anseio por uma educação de qualidade a um custo razoável. Os pais são proprietários dos maternais mantidos pelas cooperativas e também podem participar do programa. Aulas para adultos ou reuniões para discutir desenvolvimento infantil, práticas educativas ou outros tópicos estão frequentemente incluídas no programa (SPODEK, 1998).

Na década de 1960, nos Estados Unidos, o Governo Federal, por meio das leis da Oportunidade Econômica e a da Educação Elementar e Secundária, passou a oferecer educação pré-escolar para crianças de baixa renda, dando início ao projeto *Head Start*, este foi um marco na educação de primeira infância naquele país.

Esse projeto constituiu-se em um programa de desenvolvimento infantil,

[...] recrutava crianças de quatro a cinco anos, antes de sua entrada na escola pública, para uma experiência de oito semanas (numa época em que a maioria das crianças de cinco anos não freqüentava jardins de infância). Como ficou evidente que os objetivos do programa não podiam ser atingidos em dois meses, os educadores expandiram-no para que funcionasse durante todo o ano escolar. Atualmente, ele é administrado pela Coordenadoria de Crianças, Jovens e Famílias (ACYF) do Departamento de Saúde e Serviços Humanos, e já beneficiou mais de 10,9 milhões de crianças e suas famílias. Embora seja financiado pelo governo federal, cada comunidade contribui para seu programa que pode ser administrado por uma organização de ação comunitária local ou pela rede escolar pública. (SPODEK, 1998, p. 55).

Em 1975, o *Head Start* passou a guiar-se por padrões de desempenho que visavam manter a qualidade dos serviços prestados: atendimento às necessidades de cada criança; identificar precocemente problemas de saúde; envolvimento dos pais nas atividades pedagógicas e administrativas, assistência às famílias; reserva de vagas para

crianças com necessidades especiais. Esse projeto teve grande importância para a educação da primeira infância nos Estados Unidos e influenciou fortemente a elaboração das diretrizes educacionais que os organismos internacionais apresentam aos países em desenvolvimento como orientação para elaboração de suas políticas educacionais.<sup>18</sup> (ROSSETTI; RAMON; SILVA, 2002).

Outra modalidade de instituição de educação infantil são os chamados *Centros de Interesse*, fundados pelo educador belga Ovide Decroly (1871-1932), que

[...] chegou aos problemas educativos partindo da pedagogia diferencial (ou dos deficientes), da qual se tinha ocupado desde 1901. Estendeu depois esses métodos educativos também aos rapazes normais e, em 1907, abriu em Bruxelas a *École de l'Ermitage*, uma *escola nova* pioneira da qual foi elaborando um rico e complexo material didático e que foi um dos centros mais famosos de experimentação educativa. (CAMBI, 1999, p. 527, grifos do autor).

Os Centros de Interesses destinavam-se a várias idades, mas os jardins destinavam-se especificamente às crianças de 3 a 6 anos. Nos centros de interesses de Decroly, as crianças deveriam passar por três momentos: “[...] o da observação (origem do estudo das ciências naturais), o da associação no tempo e no espaço (da qual derivam a história e a geografia) e a expressão (em que se trabalha o grafismo e a linguagem)” (KRAMER, 1994, p. 27). Segunda a autora, Decroly destacava o caráter global da atividade infantil e a função de globalização do ensino e postulava a necessidade de gerar o interesse pelo conhecimento.

Outra modalidade de instituição de educação infantil que será mencionada tem sua origem na Itália, quando a médica Maria Montessori

Abriu sua primeira escola para crianças menores de seis anos em 1907 – A casa das crianças – e publicou o Método Montessori, com dois anos de experiência. Seu método foi muito difundido na Índia e na América do Sul e, até hoje, mantém-se unido por uma associação internacional iniciada pelos familiares de Montessori, herdeiros de sua obra.

Não obteve nos Estados Unidos, no mesmo período, muita aceitação por ser considerado, em contraste com a filosofia de Froebel, muito formal e diretivo, [...]. (RIZZO, 1982, p. 22).

Para Maria Montessori, a primeira infância tinha grande importância e significado para a vida, pois, na visão dela, a educação era um processo de autoeducação que poderia propiciar ao indivíduo o desenvolvimento de suas energias,

---

<sup>18</sup> Esse tema já foi trabalho no capítulo um.

para que ele próprio pudesse fazer suas escolhas evolutivas (ANGOTTI, 1994). Assim, a educação pré-escolar deveria privilegiar as condições necessárias ao desenvolvimento infantil, aproveitando-se do período sensível e singular de criação e expansão da criança para se tornar livre. A concepção de criança de Montessori era: “[...] um corpo que cresce e uma alma que se desenvolve, a dupla realidade fisiológica e psíquica, tem uma fonte eterna: a vida, e nós não devemos viciar ou sufocar essas potencialidades misteriosas [...]” (MONTESSORI, 1965, p. 57).

A escola montessoriana tinha como público-alvo os filhos das famílias pobres, a exemplo das modalidades mencionadas anteriormente. Teve início na Itália, mas se expandiu por todo o mundo, ora com mais intensidade, ora mais enfraquecida, mas mantém-se presente até os dias atuais, principalmente pelo método e pelos materiais criados por Montessori.

Sua formação médica e experiência com crianças com retardo mental muito a influenciaram a ter como preocupação maior de sua escola o desenvolvimento das percepções e funções intelectuais, como fins da educação, ao invés do indivíduo completo, inteiro, como deve ser hoje o objetivo maior da educação. A maioria de seus seguidores hoje, embora utilizem o nome *Método Montessoriano*, empregam seus materiais de forma mais livre e mais de acordo com os objetivos atuais da educação pré-escolar: desenvolvimento pleno da criança e sua integração social. (RIZZO, 1982, p. 23-24, grifos do autor).

Em 1844, foram criadas, em Paris, as creches, que tinham a preocupação exclusiva com os cuidados de higiene e saúde e a finalidade de atender às mães trabalhadoras.

As creches são um produto da Revolução Industrial, antes da qual as mulheres trabalhavam, mesmo remuneradamente, numa casa – sua ou de outra pessoa – onde podiam ter seus filhos por perto. Quando o sistema fabril foi estabelecido e as fábricas começaram a contratar um grande número de mulheres e crianças, os pequenos que ficavam separados das mães durante o longo dia de trabalho precisavam ser cuidados. As creches preenchiam esta necessidade para a classe trabalhadora, pois as classes média e alta tinham empregadas para cuidar de seus filhos. (SPODEK, 1998, p. 53).

Nos Estados Unidos, a primeira creche foi criada na cidade de Nova York, em 1854, mas foi na segunda metade do século XIX que o número de creches se expandiu, muitas vezes de manutenção filantrópica para atender aos filhos de imigrantes e das mulheres de trabalhadores pobres.

Algumas creches usavam as atividades de Froebel, mas, com frequência, a única responsabilidade dos educadores era manter as crianças limpas, alimentadas e seguras. [...] Uma larga faixa etária de crianças era aceita, incluindo bebês e crianças em idade pré-escolar. (SPODEK, 1998, p. 53).

Uma tendência mais recente de organização da educação infantil foi apresentada por Celestin Freinet que, influenciado por Rousseau, Pestalozzi e Ferrere, criou o movimento da escola moderna na França. Nessa tendência crítica, segundo Kramer (1994), a escola é lugar de trabalho. A criança e o professor são sujeitos ativos, cooperativos e responsáveis. E a educação deve propiciar a transformação do contexto social.

A educação freinetiana postula que a criança

[...] é um ser em *construção*, em formação que reserva dentro de si uma bússola, um conjunto de vetores que determinaram as direções, os caminhos a serem percorridos na busca de novos conhecimentos, na realização do imenso edifício humano que inclui as bases: individual, social, histórica e cultural. (ANGOTTI, 1994, p. 48, grifos do autor).

Na concepção de Freinet, o indivíduo se constrói no confronto dialético com os outros homens e com o mundo.

Na sua concepção, a sociedade é plena de contradições que refletem os interesses antagônicos das classes sociais nela existentes, penetrando tais contradições em todos os aspectos da vida social, inclusive na escola. Além disso, entende que a relação direta do homem com o mundo físico e social é feita pelo *trabalho* – sua atividade coletiva – e que *liberdade* não é cada um fazer o que quer, mais sim o que decidimos em conjunto. (KRAMER, 1994, p. 33).

Para Freinet, a participação/integração e o respeito à criança são fundamentais para o desenvolvimento da educação, “[...] destaca a extrema importância da participação e integração entre família/comunidade e escola, e defende o ponto de vista de que *se se respeita a palavra da criança, necessariamente há mudança.*” (KRAMER, 1994, p. 34, grifos da autora). Freinet apresenta uma preocupação com a organização da escola, quando afirma que a participação é fundamental para o desenvolvimento da educação e que a criança como sujeito do processo educativo deve ser ouvida e respeitada como um ser ativo desse processo.

Para Kramer (1994), o desenvolvimento da educação infantil atravessa várias tendências. Freinet se enquadra na tendência que a autora denomina *Tendência Crítica*

da EI, outra tendência que ela apresenta é a *Tendência Cognitiva*, cujo principal representante é Jean Piaget.

Piaget não propõe um método de ensino, mas elabora uma teoria do conhecimento muito utilizada pelos educadores de EI, inclusive para os educadores de Bauru (uma das realidades pesquisadas) é uma referência, mas isso é facilmente verificado em todo país.

No Brasil os trabalhos de Piaget foram difundidos principalmente na década de 70. Várias foram as propostas curriculares implementadas pelos sistemas públicos de ensino [...]. Especificamente em relação à pré-escola, cabe mencionar o *Programa de Educação Pré-escolar* (PROEPRE – Campinas) adotado por alguns sistemas estaduais e municipais de ensino. (KRAMER, 1994, p. 32, grifos da autora).

Os pilares do pensamento de Piaget são os quatro estágios de desenvolvimento cognitivo infantil, embora sejam apresentados com sugestão de idade, essas devem ser consideradas aproximadamente. Ele não acreditava em etapas estanques, mas em um processo de desenvolvimento a partir da interação da criança com o meio.

Os estágios de desenvolvimento, em linhas gerais, são:

- **Estágio sensório-motor (0 aos 2 anos):** a atividade cognitiva da criança é de natureza sensorial e motora. A criança conhece o mundo que a cerca por meio dos sentidos e realiza experiências motoras sobre ele. A estimulação ambiental contribuirá para que criança passe a outro estágio.
- **Estágio pré-operatório (2 aos 7 anos):** nesta fase, ocorre o desenvolvimento da linguagem, com uma explosão linguísticas e outras representações simbólicas.

O período do pensamento pré-operacional caracteriza-se pelo egocentrismo, isto é, a criança não se mostra capaz de colocar-se na perspectiva do outro. A criança vê um objeto do seu ponto de vista, mas não consegue vê-lo pondo-se no lugar do seu interlocutor. (NICOLAU, 2000, p. 52).

- **Estágio operatório concreto (7 aos 11 anos):** A criança utiliza processos lógicos, porém, com uma única forma de classificação de cada vez. O pensamento lógico exige objetos físicos ou eventos concretos.
- **Estágio operatório formal (dos 11 anos em diante):** neste período já realiza formulação e testa hipóteses. Apresenta raciocínio lógico e pensamento abstrato (BIAGGO, 1976; KRAMER, 1994; SPODEK, 1998).

O pensamento de Piaget orientou metodologicamente muitas realidades educacionais, refletindo de diferentes formas sobre posturas e concepções de educação, conseqüentemente, sobre a elaboração de políticas educacionais para EI.

Mais recentemente, no Brasil, está-se tomando contato com uma nova tendência teórica na educação infantil. Porém, na Itália, essa teoria já é a base do trabalho, trata-se da chamada *Teoria ecológica do desenvolvimento infantil* que

Considera a totalidade da criança como um organismo integrado, influenciado pelos elementos de seu entorno. O desenvolvimento progride em pequenos passos que se somam na construção da personalidade, através das experiências da criança. De acordo com as teorias holísticas, um novo estímulo ou experiência acrescenta um ingrediente novo ao conhecimento e, portanto, cada nova experiência significativa pode alterar a relação entre muitos ou todos os elementos existentes que contribuem para a personalidade e afetam a formação da individualidade da criança. (SPODEK, 1998, p. 78).

O maior proponente da teoria ecológica é Urie Bronfenbrenner, que trata de ecologia. Ele remete à ideia de desenvolvimento, de ambiente e, principalmente, ao processo de interação entre eles. Ele define desenvolvimento como “[...] uma mudança duradoura na maneira pela qual uma pessoa percebe e lida com o seu ambiente” (BRONFENBRENNER, 1996, p. 5). E, conseqüentemente, o ambiente ecológico “[...] é concebido como uma série de estruturas encaixadas, uma dentro da outra, como um conjunto de bonecas russas” (BRONFENBRENNER, 1996, p. 5).

Assim, para Bronfenbrenner (1996, p. 23),

O desenvolvimento humano é o processo através do qual a pessoa desenvolvendo adquire uma concepção mais ampliada, diferenciada e válida do meio ambiente ecológico, e se torna mais motivada e mais capaz de se envolver em atividades que revelam suas propriedades, sustentam ou reestruturam aquele ambiente em níveis de complexidade semelhante ou maior de forma e conteúdo.

Com base nesses conceitos, Bronfenbrenner (1996) propõe sua Teoria de ecologia do desenvolvimento humano.

A Ecologia do desenvolvimento humano envolve o estudo científico da acomodação progressiva, mútua, entre um ser humano ativo, em desenvolvimento, e as propriedades em mudança dos ambientes imediatos em que a pessoa em desenvolvimento vive, conforme esse processo é afetado pelas relações entre esses ambientes e pelos contextos mais amplos em que estão inseridos. (BRONFENBRENNER, 1996, p. 18).

Essa forma de pensamento concebe o desenvolvimento a partir dos contextos em que o indivíduo se insere a partir da noção de interação entre a pessoa e o meio que é bidirecional, ou seja, caracterizada pela reciprocidade.

O meio ambiente, relevante para os processos desenvolvimentais, não se limita a um único ambiente, mas inclui as interconexões entre vários ambientes, assim como as influências externas oriundas de meios mais amplos. Ocorre à medida que o indivíduo desenvolve a transição ecológica, que é quando uma pessoa se envolve em um determinado ambiente pela primeira vez, como no caso da passagem de um ambiente já familiar para outro ainda desconhecido (como exemplo, a entrada da criança na escola).

O ambiente ecológico, proposto por Bronfenbrenner (1996), envolve a situação imediata, as intercorrelações entre os ambientes e as influências externas, identificando quatro níveis de influência ambiental, que formam um conjunto de estruturas seriadas:

- **Microssistema:** é o ambiente mais imediato, definido como “[...] um padrão de atividades, papéis e relações interpessoais experienciados pela pessoa em desenvolvimento num dado ambiente com características físicas e materiais específicas” (BRONFENBRENNER, 1996, p. 18).

No microssistema, o mais importante, imediato e significativo no processo evolutivo da pessoa são as atividades molares, que devem apresentar significância e persistência nas relações de aspecto interpessoais, gerando afetividade, equilíbrio de poder e reciprocidade. Os papéis que serão desenvolvidos estão associados às expectativas que a pessoa tem em relação ao que ela quer que os outros esperem dela. Por exemplo, na escola, o que é esperado de um aluno. Na família o que é esperado do pai, da mãe e dos filhos. Portanto, o microssistema é o mais próximo e único para o indivíduo.

- **Mesosistema:**

[...] refere-se às inter-relações entre dois ou mais ambientes em que a pessoa em desenvolvimento participa ativamente (tais como, para uma criança, as relações em casa, na escola e com amigos da vizinhança; para um adulto, as relações na família, no trabalho e na vida social). (BRONFENBRENNER, 1996, p. 21).

O mesossistema pode ser

[...] formado ou ampliado sempre que ela passe a fazer parte de novos ambientes. Em alguns casos, por exemplo, esse sistema inclui as relações que uma criança mantém em casa, na escola, no clube e com amigos da

vizinhança; em outros, apenas as relações exclusivamente familiares e com membros da igreja da qual sua família faz parte. (MARTINS; SZYMANSKI, 2004, p. 67).

- **Exossistema:** o exossistema, como o prefixo *exo* já indica, refere-se ao que está externo, ou seja, o sujeito em desenvolvimento não participa ativamente, mas os eventos que acontecem nesse nível podem afetá-lo ou, ainda, vice-versa; o exossistema pode ser afetado por acontecimentos do ambiente imediato onde a pessoa se encontra. São exemplos de exossistema: o local de trabalho dos pais, a escola do irmão ou a rede de amigos dos pais e, ainda, as políticas públicas locais, nacionais e internacionais.

- **Macrossistema:**

[...] se refere à consistência, na forma e conteúdo de sistema de ordem inferior (micro-, meso- e exo-) que existem, ou poderiam existir, no nível da subcultura ou da cultura como um todo, juntamente com qualquer sistema de crença ou ideologia subjacente a essas consistências. (BRONFENBRENNER, 1996, p. 21).

O macrossistema é formado por uma rede de interconexões que se diferenciam de uma cultura para outra. Isto é, “[...] engloba os sistemas de valores e crenças de uma cultura ou subcultura, submersos em um corpo de conhecimento, recursos materiais, costumes, estilo de vida, estrutura de oportunidades, obstáculos e opções no curso de vida” (POLÔNIA; DESSEN; SILVA, 2005, p. 81).

Podemos dar como exemplo a estrutura política e cultural de uma família norte-americana de classe média enquanto sistema, muito diferente de um grupo familiar de operários brasileiros ou ainda de uma família de italianos. Os valores presentes nas famílias refletem, na maioria das vezes, os valores presentes na sociedade como um todo. Na teoria ecológica de desenvolvimento, o conceito de macrossistema deve ir além das limitações dos padrões estabelecidos pela ordem vigente, mas deve abranger

[...] possíveis planejamentos para o futuro conforme refletidos na visão dos líderes políticos, planejadores sociais, filósofos e cientistas sociais de uma sociedade engajados na análise crítica e alteração experimental dos sistemas sociais prevalentes. (BRONFENBRENNER, 1996, p. 22).

Assim, a contribuição de Bronfenbrenner atinge a organização geral da educação e do ensino, mais particularmente da educação infantil justamente por reconhecer que, nesse período da escolarização, ocorrem as primeiras inter-relações entre os diferentes sistemas, influenciando diretamente o desenvolvimento humano.

As diferenças entre o lar e a instituição infantil não se limitam ao microsistema. No nível do mesossistema, a instituição fica muito mais isolada dos outros ambientes do que o lar, sendo menos provável que a criança tenha experiências em outros meio ambientes. Em termos de exossistema, o pessoal e as práticas de uma instituição são menos suscetíveis à influência da comunidade externa e menos adaptáveis a modificações e inovações no interesse da transição da criança para outros ambientes. Finalmente, do ponto de vista dos valores e expectativas culturais, ser criado numa instituição traz consigo um estigma que pode se tornar uma profecia de fracasso. (BRONFENBRENNER, 1996, p. 104).

Diante dessa afirmação, verificamos que Bronfenbrenner aponta a necessidade de uma revisão da concepção de instituição infantil e, conseqüentemente, de sua abertura para o ambiente que o cerca. Além disso, a abordagem da ecologia do desenvolvimento humano é importante em nossos dias, pois permite inclusive a avaliação de políticas públicas para a infância, como nos mostra o artigo de Rossetti-Ferreira, Ramon e Silva (2002). As autoras buscaram analisar as políticas para a primeira infância elaboradas a partir dos documentos do BM e utilizaram como referência metodológica a teoria de Bronfenbrenner, por meio da categorização realizada por Cochran.

A partir de um estudo de caso realizado em 29 países de diferentes regiões do mundo, Cochran fornece um esquema interessante e apropriado para a identificação dos diversos fatores que conjuntamente produzem políticas e programas, assim como para a compreensão de por que diferentes causas produzem diversos tipos de programas e políticas.

Para desenvolver seu modelo, Cochran inspirou-se em Bronfenbrenner. Este postula que o desenvolvimento deve ser compreendido em seu contexto, sendo o resultado de influências recíprocas e sinérgicas entre a pessoa em desenvolvimento e o ambiente em constante transformação, e concebe o ambiente ecológico topologicamente constituído como um arranjo de estruturas aninhadas, cada uma contida na seguinte. As estruturas ambientais e os processos que ocorrem dentro delas e entre elas devem ser vistos como interdependentes e analisados como sistemas, [...]. (ROSSETTI-FERREIRA; RAMON; SILVA, 2002, p. 71).

O pensamento de Bronfenbrenner é importante para a temática em discussão porque apresenta uma relação entre uma concepção de desenvolvimento humano e uma concepção de organização da escola, pois defende que os microsistemas, ou seja, que os ambientes mais próximos do indivíduo propõem a ele padrões de conduta, por exemplo: o ambiente escolar propõe a postura de aluno; a família, a postura de filho, e assim por diante. Porém, Bronfenbrenner (1996) afirma que o indivíduo tem vários níveis de inter-relações com outros indivíduos e com outros ambientes, chegando ao

nível do macrosistema que interrelaciona não só indivíduos e ambientes, mas culturas, conceitos, princípios, valores e crenças. É no contexto do macrosistema, segundo o autor, que se estabelecem as políticas e as concepções de organização dos sistemas de ensino.

Enfim, a teoria ecológica do desenvolvimento humano é uma referência no desenvolvimento das práticas participativas nos serviços para a infância na Itália atualmente.

## **2.2 As instituições de educação infantil no Brasil no período pós-Constituição de 1988**

Os defensores da educação infantil no Brasil viveram e vivem intensamente a busca de garantia dos direitos da criança, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988, que apresentou várias novidades no âmbito educacional. Especificamente sobre a educação infantil, essa Constituição foi a primeira Constituição brasileira a reconhecer o direito de todas as crianças a creches e pré-escolas e o dever do Estado em prover suas instituições. Essa Constituição, além de mudar o *status* da educação infantil no cenário nacional, também trouxe outras mudanças para educação brasileira.

A Constituição de 1988 traz como características a explicitação da Declaração dos Direitos Sociais no Artigo 6.º, com primazia para a educação. No Artigo 205, reafirma a precedência do Estado no dever de educar. No artigo seguinte, indica a efetivação da igualdade de todos perante a Lei. E no tocante à gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais, a Constituição de 1988 anuncia a gratuidade para todos os níveis.

O detalhamento do direito à educação é apresentado no Artigo 208. Especialmente no Inciso IV, esse artigo trata sobre o nosso tema: as creches e pré-escola. As instituições de educação infantil são tratadas como instituições educacionais, não assistenciais, uma mudança de paradigma bastante significativa. A legislação afirma a incorporação da educação infantil ao sistema regular de ensino, regulamenta e normatiza a legislação educacional. Nesse artigo, são indicados os principais mecanismos de garantia do direito à educação.

Pela primeira vez na história, uma constituição do Brasil faz referência a direitos específicos das crianças, que não sejam aqueles circunscritos ao âmbito do Direito da Família. Também pela primeira vez, um texto constitucional define claramente como direito da criança de 0 a 6 de idade e dever do Estado, o atendimento em creche e pré-escola. Este fato, por si só, representa um avanço extremamente significativo em direção a uma realidade mais favorável ao desenvolvimento integral da criança brasileira. Enquanto as constituições anteriores limitavam-se a expressões como *assistir* ou *amparar a maternidade e a infância*, a nova Carta nomeia formas concretas de garantir, não só esse amparo, mas, principalmente, a educação dessa criança. (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA; 1995, p. 17, grifos do autor).

Além da Constituição Federal, temos também o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>19</sup> que foi criado para garantir os direitos da infância, consagrados na Convenção Internacional dos Direitos das Crianças, aprovada por unanimidade na Assembleia Geral ONU, em 1989, mas que só entrou em vigor em 2 de setembro de 1990, após ter sido ratificado por 20 países. O ECA, no título Direitos Fundamentais, fortalece o Artigo 227 da Constituição Federal, que estabelece como

[...] dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito, à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária. Além de colocá-la a salvo de toda forma de: negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade, opressão.

O ECA reafirma o direito à educação como direito da criança e não mais da mãe trabalhadora. A afirmação legal sobre o direito à educação, como direito da criança, está alicerçada na convicção de que a educação na primeira infância é uma necessidade para que ocorra o desenvolvimento pleno do indivíduo. Nesse sentido, a EI não pode ser considerada um atendimento compensatório a uma situação social, mas deve ser tratada como um processo de formação fundamental ao pleno desenvolvimento do sujeito.

O reconhecimento da criança como um sujeito de direitos é uma conquista dos movimentos sociais que lutaram pelo Estatuto. Este reconhecimento implica a necessidade de formação continuada e de capacitação de agentes institucionais, educadores, conselheiros, e o reordenamento nas políticas de administração, que têm uma gestão ainda marcada pela discriminação e repressão. Implica a estruturação das políticas de atendimento à criança e ao adolescente com base na descentralização política e administrativa e na participação da sociedade civil organizada. (NUNES, 2006, p. 90).

---

<sup>19</sup> ECA: Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal n.º 8.069 de 13 de julho de 1990, substituiu o Código de Menores criado em 1979.

Na virada para o século XXI, um grande movimento de discussões, motivado pela mudança de concepção na legislação, fez com que a educação infantil recebesse um novo olhar da sociedade.

[...] neste novo milênio, os contextos de desenvolvimento das famílias e das crianças são muito diferentes dos encontrados há três ou quatro décadas. O crescente processo de industrialização, as guerras e conflitos que provocam migrações internas e externas, mudanças na concepção sobre a importância e influência dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento posterior e a conquista de direitos da mulher e da criança são apenas alguns aspectos dessas transformações. (ROSSETTI-FERREIRA; RAMON; SILVA; 2002, p. 66-67).

O crescimento da presença da mulher no mercado de trabalho e mudança do modelo patriarcal de família, para um modelo mais flexível de estrutura familiar, tem exigido novas políticas públicas dirigidas às famílias, em especial às crianças pequenas, que podem ser de dois tipos:

[...] las legales y las económicas o compensatorias; las políticas integrales y transversales son más escasas. En la mayoría de los países de la región, mas que políticas hacia las familiar, existen intervenciones dispersas y no coordinadas mediante programas de salud, educación, combate contra la pobreza y prevención y erradicación de la violencia, entre muchos otros objetivos.

Como muchas de las instituciones públicas encargadas de las políticas orientadas hacia las familias combinan la temática de la familia con la de género, en gran parte de los países de América Latina estas políticas cuando son innovadoras, se centran principalmente en las mujeres y en el combate contra la violencia intrafamiliar, cuando siguen en la línea de la asistencia social a grupos vulnerables, dan prioridad a los niños y adolescente en riesgo, a quienes apoyan con los servicios de adopción de menores, desayunos escolares y alimentos en las cocinas populares. Es importante resaltar que en los enfoques, tanto de las instituciones gubernamentales como de las organizacionales de la sociedad civil, hay diversas mezclas de modernidad y tradicionalismo. (ARRIAGADA, 2005, p. 19).

Atendendo à determinação da Constituição Federal e complementando o ECA, a LDBEN, Lei n.º 9394, promulgada em 20 de dezembro de 1996, como já apontamos em capítulo anterior, explicita que a educação infantil é reconhecida como a primeira etapa da educação básica e passa a integrar o sistema escolar. Assim, as instituições de educação infantil, compreendendo creches (instituições que atendem crianças de 0 a 3 anos de idade) e pré-escolas (que atendem crianças de 4 a 5 anos), devem obedecer à legislação que organiza a educação escolar no Brasil.

No tocante à organização da educação nacional, a LDB 9349/96 estabelece uma divisão clara de responsabilidades educacionais entre as esferas públicas, segundo Muranaka e Minto (2001). A LDB aborda, no Art. 8.º, a organização geral dos sistemas de ensino pelos diferentes níveis administrativos. A União é incumbida de coordenar a política educacional nacional e o MEC é apresentado como o órgão centralizador e normativo. Aos Estados cabe criar e manter escolas de ensino médio e fundamental, supervisionar as instituições privadas de ensino médio e fundamental e elaborar as políticas estaduais de educação. Aos municípios cabe a responsabilidade pelo ensino fundamental e educação infantil, a supervisão das instituições privadas de educação infantil e elaboração das políticas municipais de educação. A LDB estabelece, no Art. 12, as incumbências dos estabelecimentos de ensino, porém não menciona nada sobre a gestão democrática e nem sobre a efetiva participação dos segmentos sociais vinculados à escola (MURANAKA; MINTO, 2001).

O Art. 14 aborda a necessidade de elaboração das normas de gestão do ensino público, dando espaço legalmente à participação das comunidades, mas não define os espaços e as formas de participação. Segundo Muranaka e Minto (2001), esse artigo responde de forma parcial às lutas de setores organizados da sociedade civil pelo direito de participar.

[...] entendemos que os processos de elaboração dos planos estaduais e municipais de educação, se democráticos e participativos, podem e devem melhorar a legislação educacional em vigor, avançando no sentido de garantir uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade para todos. (MURANAKA; MINTO, 2001, p. 68).

A questão da autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira é abordada no Art. 15, porém, considerando as políticas educacionais vigentes, essa autonomia da escola pública é relativa, segundo Muranaka e Minto (2001).

A novidade da inserção da EI no sistema de ensino trouxe implicações nas formas de gestão destas instituições. Como já analisado anteriormente, a criação, manutenção e gestão das entidades de atendimento à criança pequena era, na maioria das vezes, e continua sendo estimulada nas políticas públicas como iniciativa de organizações da sociedade civil, como grupos comunitários ou religiosos, sob o argumento da participação popular.

Acompanha-se o novo dimensionamento internacional para as políticas sociais com redução no investimento estatal e ampliação na participação

filantrópica da sociedade com o apoio nas iniciativas empresariais. Volta-se a creditar no atendimento privado e abre-se um novo tempo para a acomodação dos técnicos, tanto nas organizações governamentais como as não-governamentais, selecionando áreas e grupos a terem prioridades de atendimento. (PASSETTI, 2006, p. 366).

Essa mudança de *status* da educação infantil no âmbito legal fez com que, além da absorção de novos técnicos, as instituições de educação infantil começassem a ser alvo das ações do Governo Federal, como órgãos executivos. Foram cinco os ministérios que desenvolveram as atividades na área da educação da criança pequena, sendo eles o Ministério do Interior, da Educação, da Justiça, da Saúde e do Trabalho.

O Ministério do Interior e o Ministério da Educação (MEC) desenvolveram programas com a participação direta e indireta na implantação de creches e de pré-escolas, por meio de convênios. Os outros Ministérios (Justiça, Saúde e Trabalho) atuaram apenas em ações normatizadoras e fiscalizadoras. O Ministério do Interior mantinha três órgãos para atendimento de crianças de 0 a 6 anos, um deles era a Legião Brasileira de Assistência (LBA).

A Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) foi o outro órgão criado por aquele Ministério para cuidar da primeira infância. Criada em 1985, desenvolvia dois programas destinados às crianças de 0 a 6 anos com foco na área da nutrição e da saúde, o Programa Nacional do Leite e o Projeto Cresça Criança, este último ligado à UNICEF. Além desses programas, desenvolveu outros subprogramas, um que atuaria no financiamento do atendimento em creches e outro voltado para campanhas de roupa e agasalhos. Para que as creches recebessem apoio financeiro, deveriam envolver no desenvolvimento de suas atividades a participação da prefeitura e da comunidade, fosse com a doação de materiais, de mão-de-obra ou mesmo dinheiro.

Enfim,

O Ministério do Interior englobava, no início de 1989, três órgãos que atuavam direta ou indiretamente no atendimento a crianças de 0 a 6 anos através de creches. Tais órgãos atuavam predominantemente repassando verbas, via convênios, para prefeituras e entidades particulares. A sobreposição de sua atuação é evidente (todos repassavam verba para construção e/ou manutenção de equipamentos), havendo indícios de que uma mesma instituição podia estabelecer convênios simultaneamente com os órgãos. (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 1995, p. 44).

Quanto ao MEC, é possível afirmar que, até a década de 1970, seus textos eram vagos em relação a esse nível de escolaridade e não havia uma política nacional para a

educação infantil. Sua primeira ação em direção à educação infantil foi em 1974, quando o MEC constituiu um grupo de estudos que elaborou uma proposta de categorização do atendimento por faixa etária: 0 a 1 ano, creches; 2 a 3 anos, escolas maternas; 4 a 6 anos, jardins de infância. Esta categorização não foi incorporada seja em nível federal, seja no nível das Secretarias Estaduais ou Municipais da Educação.

Em 1981, o MEC havia lançado o Programa Nacional de Educação Pré-escolar, que alavancou em 50% o atendimento pré-escolar público no país, por meio de financiamento e incentivo a diferentes formas de atendimento pré-escolar.

É o momento em que se procura expandir o atendimento com barateamento de custos, os quais na maioria das vezes são repassados para a comunidade, seja através do trabalho voluntário ou semivoluntário, seja pela diminuição da qualidade do serviço. (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 1995, p. 46).

A proposta de barateamento do atendimento das crianças pequenas segue a mesma lógica até os dias atuais. O voluntariado tem sido apontado como a principal forma de realização das atividades de educação para infância, pois o discurso atual conclama a sociedade civil organizada a assumir as iniciativas de educação infantil, principalmente aquela voltada para a infância pobre. O discurso do voluntariado é muito forte hoje, mas lembramos que ele está presente na sociedade há muitas décadas.

Na década de 1980, o olhar do MEC e de toda sociedade para a EI foi se alterando. Em 1988 foi criada a Coordenadoria de Apoio Pedagógico à Educação Pré-escolar, que substituiu a Coordenadoria de Recursos Técnicos, ligada à Subsecretaria de Desenvolvimento Educacional da Secretaria de Educação Básica (SEB). Até 1989, a EI continuou na mesma situação no organograma do MEC.

Na área do pré-escolar o MEC vem atuando em quatro níveis: 1) coordenando o normatizando a educação pré-escolar através da definição de metas e da emissão de pareceres (estes últimos através do Conselho Federal de Educação); 2) coordenando a realização dos Censos Escolares anuais que incluem a pré-escola através do Serviço de Estatística da Educação e Cultura – SEEC; 3) mantendo diretamente uma rede de pré-escolas federais; 4) desenvolvendo programas específicos de apoio à pré-escola, através do repasse de verbas. (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 1995, p. 46).

Quando a Constituição de 1988 foi promulgada, modificando a situação da EI, o MEC atuava com três programas de apoio ao pré-escolar. O primeiro era o Programa Municipal de Educação Pré-escolar que constituía

[...] no repasse de recursos financeiros para prefeituras e entidades por meio de convênios firmados entre as Delegacias Estaduais do MEC e as prefeituras, através das Secretarias ou Departamentos Municipais da Educação. Esses recursos podiam ser aplicados no pagamento ou complementação do salário (professor ou supervisor), na capacitação de recursos humanos e na compra de material didático. (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 1995, p. 47).

O outro programa desenvolvido pelo MEC, na época, era o Programa de Desenvolvimento da Educação Pré-escolar, que destinava recursos financeiros por meio de convênios aos Estados, podendo estes ser aplicados na manutenção, na compra de equipamentos e para construção, mas não podia ser utilizado para pagamento de pessoal. Com esses recursos, houve a criação de 39.625 novas vagas e 1.238.259 alunos beneficiados no total. O terceiro programa do MEC era o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que constituía o único programa do Fundo de Assistência ao Escolar (FAE) que atendia as crianças em idade pré-escolar com a distribuição de merenda aos alunos de pré-escolas públicas, filantrópicas e aos irmãos menores.

Assim, até o final da década de 1980, a EI não tinha recebido o reconhecimento dos principais órgãos oficiais de ensino, pois

Seja no plano jurídico, administrativo, orçamentário; seja na elaboração de metas e programas, ou, ainda, na produção e sistematização de estatísticas educacionais, o MEC parece não ter incorporado a pré-escola como parte integrante e legítima do sistema educacional regular. (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 1995, p. 54)

Embora ainda não tivesse recebido o reconhecimento por parte dos órgãos oficiais, a década de 1980 foi um período muito importante para a regulamentação das creches no Brasil. A atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi importante, pois vinculou seus empréstimos às empresas da iniciativa privada ao cumprimento dos dispositivos legais da CLT e outras legislações trabalhistas. Para isso, criou um programa específico, o Programa Empresa Pró-creche, do qual a empresa era obrigada a participar para que seu empréstimo fosse aprovado.

O Programa Empresa Pró-creche compreendia dois tipos de operação: projeto que financia creches de empresas para atendimento de filhos de seus empregados; operação-programa que objetiva *uma intervenção integrada para atendimento à infância em determinado Município, podendo contar com a participação da prefeitura na concepção do projeto, no planejamento da estrutura e no funcionamento da rede de creches*, além da participação do

empresariado. Esse programa destinava-se, portanto, ao atendimento de filhos de empregados e crianças da comunidade. (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 1995, p. 67 – grifos das autoras).

Em 1988, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) apresentou uma nova operação-programa que se destinava à integração prefeitura/empresas numa ação conjunta para a construção de creches. Eram firmados convênios, nos quais a Prefeitura fornecia os terrenos urbanizados, os projetos para a construção e as instalações. As empresas deveriam acompanhar a ação da prefeitura e contribuir na administração das creches, provendo, se necessário, recursos complementares; em contrapartida, os funcionários destas empresas teriam assegurada a vaga para os filhos.

O BNDES também normatizava a construção e o funcionamento das creches, uma vez que determinava condições mínimas a serem observadas para a concessão dos empréstimos, desde a filosofia do projeto à definição da faixa etária, jornada de funcionamento e à relação adulto/criança. A pluralidade de normalizações oriundas do Banco vai se ampliando, mas sem que um órgão público se responsabilize pelo cadastramento e fiscalização das instituições. Nesse contexto de ações superpostas de órgãos e entidades as políticas públicas para a EI foram sendo construídas.

Se essa multiplicidade de ações é ineficiente e geradora de caos, ela também reflete aspectos positivos: a questão do atendimento à criança pequena já impregnou, possivelmente de forma indelével, o Estado brasileiro; outro aspecto positivo a ressaltar é a construção de uma certa competência entre técnicos da administração pública, agora capazes de elaborar diagnósticos e propostas para orientar políticas de atendimento à criança pequena. [...] Essa competência adquirida por técnicos da administração federal, estadual e municipal não pode ser perdida ou continuar dispersa. Ao contrário, devem-se criar canais para que ocorra sua integração na elaboração de propostas para uma política de atendimento à criança pequena. (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 1995, p. 67).

Pretendemos chamar a atenção para uma questão que pode parecer simples, mas importante para esta discussão. Em grande parte do texto menciona-se a denominação *creche* ou *creches* como alvo das ações governamentais, isso porque todas as instituições públicas ou filantrópicas que atendiam às crianças da faixa etária de 0 a 6 anos eram assim denominadas e, via de regra, destinadas às crianças das camadas menos remediadas financeiramente. As crianças das camadas com melhores condições financeiras frequentavam instituições denominadas escolas *maternais*, ou *jardins da*

*infância* ou, ainda, *pré-escola*. Embora a atual LDB apresente uma nomenclatura baseada na divisão por faixa etária, a distinção por perfil econômico se mantém.

### **2.2.1 Os documentos oficiais para a educação infantil no Brasil**

Com o novo *status* que a educação infantil adquiriu no Brasil depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, da LDBEN n.º 9394/96 e com a ratificação da importância e do direito da criança a uma vaga na educação infantil pelo ECA, Lei n.º 8069/90, o MEC passou a ter maior preocupação e interesse por esse nível de escolaridade.

A inexistência de critérios que contribuíssem para uma expansão ordenada e qualificada das instituições de EI e ao seu reconhecimento como a primeira etapa da educação básica conduziu o MEC à efetivação de ações que favorecessem a organização da EI no Brasil.

Ainda durante as discussões para elaboração da LDBEN, o Ministério da Educação definiu como prioridade a melhoria da qualidade do atendimento das crianças de 0 a 6 anos para atingir as metas estabelecidas em quatro linhas de ações:

- incentivo à elaboração, implementação e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares;
- promoção da formação e da valorização dos profissionais que atuam nas creches e nas pré-escolas;
- apoio aos sistemas de ensino municipais para assumirem sua responsabilidade com a Educação Infantil;
- criação de um sistema de informações sobre a educação da criança de 0 a 6 anos. (BRASIL, 2006c, p. 10).

A preocupação e o interesse do MEC pela EI podem ser confirmados pela quantidade de publicações de autoria de sua equipe disponíveis atualmente,<sup>20</sup> produzidas posteriormente à promulgação da Constituição de 1988. Esses documentos visam orientar e subsidiar o desenvolvimento da educação infantil no Brasil.

O primeiro documento elaborado pela equipe do MEC, em 2002, visava subsidiar as ações de integração das instituições de EI aos Sistemas de Ensino. Era

---

<sup>20</sup> Disponíveis no *site* do Ministério da Educação: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859)>.

voltado fundamentalmente aos gestores e aos conselheiros municipais da educação. Esse documento apresenta como cinco municípios enfrentaram os processos de implementação de políticas de educação infantil, sendo eles: Itajaí-SC, Corumbá-MS, Manaus-AM, Martinho Campos-MG e Maracanaú-CE. (BRASIL, 2002b).

A integração das instituições de EI aos sistemas de ensino deve caminhar no sentido de favorecer a definição de políticas públicas municipais para esse nível de ensino. Para tanto,

[...] é necessário que as Secretarias de Educação se organizem, tanto no que diz respeito à estrutura, quanto no que se refere ao orçamento, para fazer face às demandas por ampliação do atendimento e melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, buscando as articulações necessárias para a construção de uma política municipal de educação infantil. (BRASIL, 2002b, p. 10).

Outro conjunto de documentos elaborado pela equipe do MEC foi o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI). Essa publicação tem como objetivo orientar a reflexão dos profissionais da EI, sem desrespeitar a identidade pedagógica de cada professor e a pluralidade cultural das diferentes regiões do Brasil. Esse documento é apresentado em três volumes sendo:

- Um documento Introdução, que apresenta uma reflexão sobre creches e pré-escolas no Brasil, situando e fundamentando concepções de criança, de educação, de instituição e do profissional, que foram utilizadas para definir os objetivos gerais da educação infantil e orientaram a organização dos documentos de eixos de trabalho que estão agrupados em dois volumes relacionados aos seguintes âmbitos de experiência: Formação Pessoal e Social e Conhecimento de Mundo.
- Um volume relativo ao âmbito de experiência Formação Pessoal e Social que contém o eixo de trabalho que favorece, prioritariamente, os processos de construção da Identidade e Autonomia das crianças.
- Um volume relativo ao âmbito de experiência Conhecimento de Mundo que contém seis documentos referentes aos eixos de trabalho orientados para a construção das diferentes linguagens pelas crianças e para as relações que estabelecem com os objetos de conhecimento: Movimento, Música, Artes Visuais, Linguagem Oral e Escrita, Natureza e Sociedade e Matemática. (BRASIL, 1998, p. 7).

Esse documento é alvo de diversas críticas por partes de alguns acadêmicos, como por exemplo:

O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (Brasil, 1998) não soube como equacionar tensão entre universalismo e regionalismos, além de ter desconsiderado a especificidade da infância. 2 O tema das alternativas curriculares e políticas de formação que não desumanizem o homem, que não fragmentem o sujeito em objeto da sua prática continua em pauta. (KRAMER, 2006, p. 802).

Outra crítica é apresentada por Arce (2007), que analisa a educação infantil no início do século XXI, época em que, segundo ela, é marcada pela destruição da razão iluminista e apogeu do conhecimento pautado no cotidiano, afirmando que:

A educação não saiu ilesa desse movimento crivado de subjetivismo. Um golpe mortífero sob o professor e a especificidade de seu trabalho. O conhecimento não mais orienta o fazer docente, e a transmissão do mesmo é algo danoso, quase que um vírus a ser extirpado. (ARCE, 2007, p. 14).

As publicações do MEC para a EI incluem outros documentos, entre eles um muito importante, a *Política Nacional de Educação Infantil: Pelo direito da criança de 0 a 6 anos à educação*, foi apresentado a comunidade educacional brasileira em 2006, contendo diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a EI. Esse documento preconiza

[...] a construção coletiva das políticas públicas para a educação, foi elaborado em parceria com o então Comitê Nacional de Educação Infantil. Com o objetivo de propiciar o cumprimento do preceito constitucional da descentralização administrativa, bem como a participação dos diversos atores da sociedade envolvidos com a educação infantil na formulação das políticas públicas voltadas para as crianças de 0 a 6 anos foram realizados, em parceria com as secretarias municipais de educação e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), oito seminários regionais (nas capitais: Belo Horizonte, Natal, Belém, Recife, São Paulo, Porto Alegre, Goiânia e Manaus) para a discussão do documento preliminar. (BRASIL, 2006c, p. 3).

Para Kramer (2006), os documentos RCNEI e a Política Nacional de Educação Infantil são fundamentais no processo de construção de uma nova história da educação infantil no Brasil e a garantia do direito à educação da criança pequena.

Além desses documentos já mencionados, encontra-se no catálogo de publicações do MEC um documento inédito, pois trata da infraestrutura física das instituições que atendem crianças de 0 a 6 anos. Esse documento complementa e/ou é complementado pelo documento distinto anteriormente e também é fruto das parcerias com as Secretarias de Educação, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e dos seminários regionais. Mas, além disso,

Este texto foi elaborado com base nos estudos e nas pesquisas do Grupo Ambiente-Educação (GAE), que desenvolve projetos relacionados à qualidade dos ambientes escolares com ênfase nas relações entre o espaço físico, o projeto pedagógico e o desenvolvimento da criança, além da sua adequação ao meio ambiente. O GAE reúne profissionais e pesquisadores de áreas e instituições distintas. (BRASIL, 2006d, p. 6).

Uma preocupação anunciada nesse documento, e que tem vínculo com a temática desta pesquisa, é a participação dos usuários na concepção dos projetos das unidades escolares para EI.

Nesse sentido, este documento propõe incorporar metodologias participativas, que incluam as necessidades e os desejos dos usuários, a proposta pedagógica e a interação com as características ambientais. Dentre as necessidades dos usuários, destaca-se o conceito de escola inclusiva, isto é, ambientes planejados para assegurar acessibilidade universal, na qual autonomia e segurança são garantidas às pessoas com necessidades especiais, sejam elas crianças, professores, funcionários ou membros da comunidade. (BRASIL, 2006d, p. 7).

Acreditamos que fomentar a participação dos usuários no processo de concepção, elaboração e execução do projeto das unidades escolares faz com que as pessoas da comunidade se sintam parte do projeto, ou seja, sintam-se inclusas e, por consequência, responsáveis pela conservação e pelo melhoramento dos espaços, assim como pela melhor utilização dos equipamentos disponíveis.

A elaboração dos projetos de infraestrutura é orientada por parâmetros contextuais – ambientais, funcionais, estéticos e técnicos – que são apresentados nesse documento.

Reconhece-se a criança como sujeito do processo educacional e como principal usuário do ambiente educacional. Por isso, é necessário identificar parâmetros essenciais de ambientes físicos que ofereçam condições compatíveis com os requisitos definidos pelo PNE, bem como com os conceitos de sustentabilidade, acessibilidade universal e com a proposta pedagógica. (BRASIL, 2006d, p. 21).

A preocupação com disponibilização de um documento específico sobre a infraestrutura das instituições que atendem crianças de 0 a 6 anos é justificada pelas características e necessidades específicas dessa faixa etária e pelas determinações da legislação educacional vigente, expressas por meio do PNE, da Lei n.º 10.172/2001, quando apresenta as metas nacionais para EI.

2. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infra-estrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo quanto a:
  - a) espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário;
  - b) instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças;
  - c) instalações para preparo e/ou serviço de alimentação;

- d) ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares e a metodologia da educação infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brincar;
  - e) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;
  - f) adequação às características das crianças especiais.
3. A partir do segundo ano deste plano, somente autorizar construção e funcionamento e instituições de educação infantil, públicas ou privadas, que atendam aos requisitos de infra-estrutura definidos no item anterior.
  4. Adaptar os prédios de educação infantil de sorte que, em cinco anos, todos estejam conformes aos padrões mínimos de infra-estrutura estabelecidos.

Outra meta para a EI apresentada no PNE é “19. Estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade” (BRASIL, 2001). Para atendê-la, a equipe do MEC elaborou e disponibilizou um documento denominado de Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, em 2006, dividido em dois volumes, que tem como objetivo

[...] estabelecer padrões de referência orientadores para o sistema educacional no que se refere à organização e funcionamento das instituições de Educação Infantil, cabe apontar, inicialmente, para uma distinção conceitual que deve ser feita entre parâmetros de qualidade e indicadores de qualidade. (BRASIL, 2006e, p. 8).

Os parâmetros e indicadores de qualidade são necessários para favorecer a gestão democrática e participativa.

Os indicadores de qualidade deverão ser definidos em níveis progressivos de exigência no sentido vertical e, em âmbitos também progressivos de abrangência (local, regional, nacional), no sentido horizontal, permitindo, ainda, que cada instituição ou município incorpore indicadores de qualidade construídos pela comunidade que representam. (BRASIL, 2006e, p. 8).

Assim, o MEC, por meio desse documento, afirma que

É importante reafirmar que a história da construção de uma Educação Infantil de qualidade no Brasil já percorreu muitos caminhos, já contou com muitos protagonistas, já alcançou resultados significativos e já identificou obstáculos a serem superados. Aprender com essa história e retomá-la, nesse momento, é a tarefa que nos aguarda em mais essa etapa de um processo dinâmico e coletivo. Para tanto, faz-se necessário obter consensos a serem sempre revistos e renovados, de forma democrática, contemplando as necessidades sociais em constante mudança e incorporando os novos conhecimentos que estão sendo produzidos sobre as crianças pequenas, seu desenvolvimento em instituições de Educação Infantil, seus diversos ambientes familiares e sociais e suas variadas formas de expressão. (BRASIL, 2006e, p. 10).

Ainda vinculado à ideia de qualidade, encontramos uma publicação recente que apresenta os indicadores da qualidade na EI.

O Ministério da Educação sintetizou os principais fundamentos para o monitoramento da qualidade da educação infantil no documento *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil* (2006).

Esta publicação, *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil*, objetiva traduzir e detalhar esses parâmetros em indicadores operacionais, no sentido de oferecer às equipes de educadores e às comunidades atendidas pelas instituições de educação infantil um instrumento adicional de apoio ao seu trabalho. (BRASIL, 2009a, p. 15, grifos do autor).

A característica dessa publicação é servir como instrumento de trabalho nas escolas de EI, como ferramenta para o estabelecimento de critério de avaliação da qualidade em cada unidade escolar.

Esta publicação caracteriza-se como um instrumento de auto-avaliação da qualidade das instituições de educação infantil, por meio de um processo participativo e aberto a toda a comunidade. [...] Esta iniciativa pretende contribuir com as instituições de educação infantil no sentido de que encontrem seu próprio caminho na direção de práticas educativas que respeitem os direitos fundamentais das crianças e ajudem a construir uma sociedade mais democrática. (BRASIL, 2009a, p. 9).

Um aspecto interessante dessa publicação é o reconhecimento de que o conceito de qualidade é bastante polêmico, pois cada tempo, lugar e comunidade têm concepções diferentes de qualidade, assim, não seria nada democrático estabelecer indicadores de qualidade fixo para todo o território nacional.

Sendo assim, a qualidade pode ser concebida de forma diversa, conforme o momento histórico, o contexto cultural e as condições objetivas locais. Por esse motivo, o processo de definir e avaliar a qualidade de uma instituição educativa deve ser participativo e aberto, sendo importante por si mesmo, pois possibilita a reflexão e a definição de um caminho próprio para aperfeiçoar o trabalho pedagógico e social das instituições. (BRASIL, 2009a, p. 14).

Nesse sentido de verificação da qualidade o MEC apresenta outras duas publicações que buscam apresentar experiências exitosas na EI avaliadas como exemplo de qualidade pelo MEC. Essas publicações são: *Prêmio Qualidade na Educação Infantil* e *Prêmio Professores do Brasil*.

A publicação *Prêmio Qualidade na Educação Infantil* apresenta os Projetos Premiados, na quinta edição do Prêmio, versão 2004, em parceria com a Fundação Orsa e a Undime.

Este trabalho reúne os 24 projetos indicados, para divulgar as experiências de professoras e professores que atuam na Educação Infantil, em creches e pré-escolas públicas, nas diversas regiões brasileiras, fazendo-as emergir dos sistemas de ensino e comunidades onde foram desenvolvidas. (BRASIL, 2004, p. 5).

A outra publicação é o resultado do *Prêmio Professores do Brasil*, realizado por meio de uma parceria entre a Fundação Orsa, a Fundação Bunge, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a Undime.

As experiências registradas nos textos que compõem esta publicação foram relatadas no Primeiro Seminário Professores do Brasil e possibilitaram a reflexão, o diálogo e a troca de idéias entre os premiados e os demais presentes. Acreditamos que esse tenha sido um momento importante para o debate sobre a prática e sobre a ação pedagógica desenvolvida nessas etapas da Educação Básica. (BRASIL, 2006f, p. 8-9).

Outros dois documentos disponíveis no *site* do MEC são muito recentes. O primeiro são *As orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil*. O objetivo dessa publicação é:

[...] orientar secretarias e conselhos estaduais e municipais de educação nas questões referentes ao atendimento de crianças de zero a seis anos de idade, realizado por meio de convênio da Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação com instituições privadas, sem fins lucrativos, comunitárias, filantrópicas e confessionais. (BRASIL, 2009b, p. 9).

O documento é dividido em três partes. Na primeira parte, apresenta os preceitos legais e as concepções que fundamentam a educação infantil, sua estrutura e funcionamento no sistema educacional. Na segunda parte, sugere a realização de um diagnóstico do atendimento local da educação infantil, condição indispensável para que o Governo Municipal estabeleça, reveja e aprimore sua política de conveniamento. Na terceira parte são esclarecidas as principais dúvidas relacionadas ao Fundeb e sugeridos procedimentos para a organização do processo de conveniamento.

O outro documento é de autoria das professoras Maria Malta Campos e Fúlvia Rosemberg e

[...] compõe-se de duas partes. A primeira contém critérios relativos à organização e ao funcionamento interno das creches, que dizem respeito principalmente às práticas concretas adotadas no trabalho direto com as

crianças. A segunda explicita critérios relativos à definição de diretrizes e normas políticas, programas e sistemas de financiamento de creches, tanto governamentais como não governamentais. (CAMPOS; ROSEMBERG, 2009, p. 7).

Assim, esse texto, como os demais documentos oficiais disponíveis pretendem servir de orientação e subsídio ao desenvolvimento da EI no Brasil.

### **2.2.2 Entre o Fundef e o Fundeb e a problemática do financiamento da educação infantil**

A Constituição Federal de 1988 determina a responsabilidade de cada instância do Estado para com a manutenção e o funcionamento dos sistemas de ensino nos seus diferentes níveis e modalidades, como se pode verificar nas letras da Constituição Federal de 1988.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

Focando a análise no objeto de estudo desta tese – a educação infantil –, identificamos no parágrafo terceiro da CF 88 que a responsabilidade para com este nível de ensino é dos municípios, quanto ao financiamento, à manutenção e à organização dos sistemas e/ou redes de ensino.

A título de exemplo e com forte impacto no financiamento da educação, basta citar que, [...], foram aprovadas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), a Emenda Constitucional nº 14 que, entre outras medidas, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e sua regulamentação (Lei nº 9.424/1996), e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001). [...] procuraremos salientar seus elementos mais marcantes e seu impacto concreto nas políticas de financiamento da educação, em particular no que se refere a dotar o país com recursos que assegurem um ensino público de qualidade nas suas diferentes regiões. (PINTO, 2002, p. 103).

A Lei 9.424/96, promulgada no Governo FHC, dispunha sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), sendo um fundo contável baseado em um critério de redistribuição que arrecadou, no período entre 1998 e 2002, quase 12 bilhões de reais (cerca de quatro bilhões de dólares). Deste fundo, o Governo Federal repassou aos Estados pouco menos do que três bilhões de reais (um bilhão de dólares). “O total de recursos do Fundef em 1998 (ano de sua implantação) foi de R\$ 13,2 bilhões, e nos três últimos anos evoluiu de R\$ 19,9 bilhões em 2001, para R\$ 22,9 bilhões em 2002 e R\$ 25,2 bilhões em 2003 (BRASIL, 2003a, p. 8).” Assim, podemos identificar que os recursos que deveriam ter sido repassados aos Estados e municípios não o foram, gerando um sucateamento da educação básica.

A Lei do Fundef prejudicou os investimentos municipais na educação infantil, impedindo que os municípios cumprissem seu dever constitucional, uma vez que

Desde 1988, muitos municípios vinham investindo nesse nível de educação, não só em obediência ao preceito constitucional, mas também em resposta à crescente demanda social. A concentração de recursos no ensino fundamental impediu que os municípios expandissem o número de vagas em creches e pré-escolas, contrariando a lógica que deve orientar as políticas públicas e desconsiderando as necessidades de pais e de mães trabalhadores. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 13).

Gentili (2004, p. 4, grifo do autor) foi mais enfático em sua crítica ao Fundef. “Podemos dizer que o Estado, em sua busca frenética pelo equilíbrio fiscal, *roubou* da sociedade brasileira algo mais de 3 bilhões de dólares que deveriam ser destinados ao financiamento da escola pública.”

Além disso, o Fundef apresenta outro ponto que merece atenção. Como o próprio nome já diz, é um fundo que se destina ao ensino fundamental, assim, a educação infantil, a educação de jovens e adultos e o ensino médio, embora também sejam etapas da educação básica, não recebem recursos e, no período de vigência desse fundo, esses outros níveis da educação básica sofreram um sucateamento.

Segundo Pinto (2002, p. 116),

Outro problema sério do FUNDEF é que ele provoca um desestímulo de investimentos, por parte dos poderes públicos, na educação infantil, na educação de jovens e adultos e mesmo no ensino médio. [...] No afã de conseguir recursos do fundo, municípios fecham salas de aula de pré-escola, superlotando-as com alunos do ensino fundamental; crianças com pouco mais de 6 anos, que deveriam cursar a última etapa da pré-escola, são matriculadas na 1ª série do ensino fundamental.

Assim, somado aos desvios criticados por Gentili (2004) e a precariedade da lei que só atendia ao ensino fundamental, havia o problema do fim do fundo, pois, no Artigo 5.º da EC n.º 14, de 12/12/1996, estava determinada a duração de dez anos para o Fundef. Porém, esta duração foi alterada para 14 anos, pela EC n.º 53, de 19 de dezembro de 2006, tendo em vista que nesse período tramitava nas casas legislativas do país a PEC, que só foi votada e transformou-se em lei em 2007. Em 20 de junho foi promulgada a Lei n.º 11.494, que regulamentava o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; alterava a Lei n.º 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revogava dispositivos das Leis n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004.

A Lei do Fundeb, Lei n.º 11.494/07, apresentou com novidade a destinação de recursos do fundo para todos os níveis da educação básica (infantil, fundamental e médio); no fundo anterior, somente o ensino fundamental tinha previsão de financiamento.

O novo fundo tem sua duração prevista até 2020 e o texto da lei traz a previsão de três anos para sua total implantação, apresentando nas disposições transitórias os valores que deverão ser investidos por aluno de cada nível de ensino. Ainda determina onde serão captados os recursos que irão compor o fundo. Assim, a educação brasileira passa por essa mudança no momento em que este trabalho se realiza.

O Fundeb atenderá alunos da educação infantil, ensino fundamental e médio e da educação de jovens e adultos, segundo dados apresentados no *site* do MEC.<sup>21</sup>

O Fundeb tem como objetivo

[...] atender, no quarto ano de vigência, 47,2 milhões de alunos com investimentos públicos anuais de R\$ 50,4 bilhões, dos quais R\$ 4,3 bilhões provenientes da União. A União complementará os recursos quando, nos estados e no Distrito Federal, o valor anual por aluno não alcançar o mínimo

---

<sup>21</sup> Endereço eletrônico: <<http://www.fnede.gov.br/home/index.jsp?arquivo=fundeb.html>>.

definido nacionalmente. No atual Fundef, o Ministério da Educação investe, em média, R\$ 570 milhões/ano para a complementação do fundo. Com o Fundeb, haverá muito mais recursos da União para a educação básica. (BRASIL, 2005).

### **2.2.3 O ensino Fundamental de nove anos: mais uma novidade que atinge a EI**

Além do Fundeb, o Governo Lula realizou outra ação sobre a EI nacional: a promulgação da Lei Federal n.º 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que institui o ensino fundamental de nove anos para todos os sistemas e que alterou artigos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A matrícula no Ensino Fundamental começou a incluir as crianças de seis anos de idade e definiu um período de transição de quatro anos, até 2010, quando todas as escolas públicas e privadas deverão se adaptar a essa nova legislação. Em maio de 2005, o Congresso Nacional já havia aprovado a Lei Federal n.º 11.114, que instituía a obrigatoriedade escolar para crianças de seis anos de idade, sem, no entanto, alterar a duração do ensino fundamental, mantendo-o no mínimo de oito anos.

No âmbito do Conselho Nacional de Educação (CNE), o debate sobre o tema foi retomado em março de 2004, sendo o ponto de partida a aprovação de Indicação CNE/CEB n. 1/2004, resultando na aprovação dos Pareceres CNE/CEB n. 6/2005 e n. 18/2005, bem como da Resolução CNE/CEB n. 3/2005, respectivamente em junho, setembro e agosto do ano passado. O primeiro parecer reexamina, por solicitação do MEC, o Parecer CNE/CEB n. 24/2004 e estabelece normas para a ampliação do ensino fundamental de nove anos a partir dos seis anos de idade. O segundo parecer tratou das orientações para a matrícula das crianças de seis anos no ensino fundamental obrigatório, em atendimento à Lei n. 11.114/2005. A Resolução redefiniu as faixas etárias para a educação infantil, crianças até cinco anos, e para o ensino fundamental, crianças de 6 a 14 anos. (SANTOS; VIEIRA, 2006, p. 783).

A LDB 9394/96 já sinalizava para um ensino obrigatório de nove anos de duração, a iniciar-se aos seis anos de idade, o que, por sua vez, tornou-se meta da educação nacional pela Lei n.º 10.172/01, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE).

O Plano Nacional de Educação, elaborado segundo a vontade popular, para definir a intervenção plurianual do Poder Público e da sociedade, é antiga exigência de diversos e relevantes segmentos sociais do nosso país. Em 9 de

janeiro de 2001, o presidente da República sancionou, com nove vetos, a Lei nº 10.172/ 2001, que aprova o PNE. Doze anos depois de promulgada a Constituição Federal, surge a norma legislativa posta no seu artigo 214 e requerida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Essa não foi uma lei originada de um projeto que tivesse trâmite corriqueiro no parlamento federal. Ao contrário, ela surgiu da pressão social produzida pelo *Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública*. (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 2, grifos do autor).

O PNE (BRASIL, 2001) pode ser definido como um instrumento da política educacional que estabelece diretrizes, objetivos e metas para todos os níveis e modalidades de ensino, para a formação e a valorização do magistério e para o financiamento e a gestão da educação, por um período de dez anos. Seu maior objetivo anunciado é o de reduzir as desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, da criança e do adolescente na educação pública. E esse princípio também deve ser aplicado à educação infantil. Nessa etapa da educação básica, a desigualdade de acesso é fortemente sentida, especialmente quando se considera a renda familiar das crianças atendidas. Sua principal finalidade é orientar as ações do Poder Público nas três esferas da administração (União, Estados e municípios), tornando-o peça-chave no direcionamento da política educacional do país.

O PNE é produto de ampla participação de professores, estudantes, dirigentes de estabelecimentos escolares, sociedade civil e Conselho Nacional de Educação (CNE). Todos esses segmentos da educação nacional discutiram as questões para o plano por meio do roteiro para orientar debate, elaborado pela equipe do MEC. Sua elaboração foi definida na CF 88, nos artigos 212 e 214:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Os documentos que serviram de referência para elaboração do PNE foram o resultado de vários eventos promovidos pelos organismos internacionais, ocorridos principalmente na última década do século XX: Conferência Internacional de Educação para todos (1990); Declaração de Nova Délhi (1993); Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Egito, 1994); Cúpula Mundial de Desenvolvimento

Social (1995); Afirmação de Aman (1996); 45.<sup>a</sup> Conferência Internacional da Unesco (1996); e, finalmente, Declaração de Hamburgo (1997).

O projeto de PNE apresentado para tramitação no Congresso tinha como características: uma posição da realidade da educação brasileira; o anseio anunciado de atender à distribuição das responsabilidades educacionais entre a União, os Estados e os municípios; e apresentava-se como instrumento de consolidação da reivindicação e ideais incorporados por intelectuais, políticos e educadores. As prioridades anunciadas de ação do plano eram: a garantia de ingresso e permanência das crianças no ensino fundamental; o resgate da dívida educacional do passado; a ampliação do acesso aos níveis educacionais anteriores e posteriores ao ensino fundamental; e a proposta de metas quantitativas para todos os níveis.

A crítica da oposição<sup>22</sup> ao projeto de Plano era a denúncia do caráter tecnicista e burocrático do projeto do MEC. As críticas da oposição tentaram se constituir em uma expressão da luta por um Estado que fosse realmente comprometido com a inclusão social; propunham a negação da lógica de mercado e defendiam os princípios éticos voltados para a busca de igualdade e justiça social.

O PNE aprovado pelo Congresso, assim como a LDB e a legislação educacional, aprovadas sob a égide do pacto conservador que atualmente controla o governo brasileiro, traduzem a compreensão de que a política educacional deve ser concebida e praticada hostilizando-se o pensamento, as reivindicações, os anseios da comunidade escolar. Mais do que isso, essa orientação materializa no Brasil a política do Banco Mundial para os países subdesenvolvidos. (VALENTE; ROMANO, 2006, p. 106).

Para além da materialização da política do BM no Plano Nacional de Educação aprovado por FHC, outra questão que salientamos é que esse plano não valoriza gestão democrática.

O PNE aprovado não viabiliza mecanismos de gestão democrática do ensino. Além de reduzir a democracia à *participação da comunidade escolar e da sociedade* na implementação prática de deliberações definidas na cúpula do Estado, esta é entendida como algo de economia exclusiva do ensino público. (VALENTE; ROMANO, 2006, p. 104, grifos do autor)

---

<sup>22</sup> Oposição era encabeçada “[...] pelo deputado Ivan Valente e subscrito por mais de 70 parlamentares e todos os líderes dos partidos de oposição da Câmara dos Deputados”. (VALENTE; ROMANO, 2006, p. 97). Cabe ressaltar que esse processo de elaboração do PNL ocorreu no segundo mandato do Presidente FHC.

No tocante à educação infantil, o PNE apresenta como metas a ampliação da oferta das vagas em creches e pré-escolas; a elaboração de padrões mínimos de qualidade e de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil; a autorização do funcionamento dessas instituições; a formação dos profissionais que trabalham com essa faixa etária; fornecimento de materiais adequados às faixas etárias; o estabelecimento de padrões de qualidade como referência para a supervisão; o controle, a avaliação e o aperfeiçoamento da educação infantil.

Para os demais níveis de ensino, as metas, como ampliação das vagas, a elaboração de padrões de qualidade e de infraestrutura também estão previstas no PNE, porém, foram estabelecidas as metas com prioridade ao ensino fundamental, especialmente no que se refere à ampliação de sua duração. Entretanto, ampliação do ensino fundamental para nove anos não é uma novidade no Brasil, segundo o ponto de vista do MEC,

Constata-se um interesse crescente no Brasil em aumentar o número de anos do ensino obrigatório. A Lei nº 4.024, de 1961, estabelecia quatro anos; pelo Acordo de Punta Del Este e Santiago, o governo brasileiro assumiu a obrigação de estabelecer a duração de seis anos de ensino primário para todos os brasileiros, prevendo cumpri-la até 1976. Em 1971, a Lei nº 5.692 estendeu a obrigatoriedade para oito anos. Já em 1996, a LDB sinalizou para um ensino obrigatório de nove anos, a iniciar-se aos seis anos de idade. Este se tornou meta da educação nacional pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o PNE. Cabe, ainda, ressaltar que o Ensino Fundamental de nove anos é um movimento mundial e, mesmo na América do Sul, são vários os países que o adotam, fato que chega até a colocar jovens brasileiros em uma situação delicada, uma vez que, para continuar seus estudos nesses países, é colocada a eles a contingência de compensar a defasagem constatada. (BRASIL, 2004, p. 14).

Conforme o PNE (2001, p. 14), a determinação legal para implementação do ensino fundamental de nove anos, pela inclusão das crianças de seis anos de idade, tem duas intenções:

Oferecer maiores oportunidades de aprendizagem no período de escolarização obrigatória e assegurar que, ingressando mais cedo no sistema de ensino, as crianças prossigam nos estudos, alcançando maior nível de escolaridade.

A Lei n.º 11.274/2006 altera a redação dos Artigos 29, 30, 32 e 87 da LDB, ampliando para nove anos a duração do ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos.

Conforme a Lei n.º 11.274/2006, no Art. 5.º, “Os Municípios, os Estados e o Distrito Federal terão prazo até 2010 para implementar a obrigatoriedade para o ensino fundamental”.

O argumento para defender a ampliação do período de escolaridade obrigatória, que assegura o acesso das crianças de seis anos de idade ao ensino fundamental, consiste em possibilitar a elas um tempo maior de convívio escolar, na perspectiva de aumentar e qualificar suas oportunidades de aprendizagem. O discurso que defende essa ampliação ressalta que a aprendizagem não depende apenas do tempo de permanência na escola, mas também do emprego mais eficaz desse tempo.

Com a aprovação da Lei n.º 11.274/2006, mais crianças serão incluídas no sistema educacional brasileiro. Segundo Gorni (2007, p. 69),

[...] tanto pode significar uma tendência positiva de existência de um movimento de busca de aprimoramento do processo em desenvolvimento, quanto apenas a ocorrência de mais uma ação pontual de cunho político, com vistas a introduzir uma simples mudança estrutural que pouco ou nada vai interferir na qualidade da educação ofertada neste nível de ensino.

Não é possível dizer qual das intenções será atingida. A concretização das intenções mencionadas dependerá, em grande parte, da maneira como a proposta chegou e está chegando às escolas e como será nelas apreendida, analisada e, em decorrência, implementada. “Assim, o processo de conscientização, envolvimento e comprometimento dos educadores que atuam nas diferentes instâncias educacionais com a concretização desta proposta deve ser o grande diferencial para que a mesma produza bons resultados” (GORNI, 2007, p. 69).

De acordo com o documento, a inclusão das crianças de seis anos no ensino obrigatório não pode constituir-se em medida meramente administrativa, mas deverá abranger questões sobre a estrutura espacial da escola, sobre os currículos e programas escolares e sobre o tempo escolar.

O cuidado na sequência do processo de desenvolvimento e aprendizagem das crianças de seis anos de idade implica o conhecimento e a atenção às suas características etárias, sociais e psicológicas. As orientações pedagógicas, por sua vez, estarão atentas a essas características para que as crianças sejam respeitadas como sujeitos do aprendizado (BRASIL, 2004, p. 17-18).

Com isso, é necessário assegurar que a transição da educação infantil para o ensino fundamental ocorra de forma mais natural possível, não provocando nas crianças rupturas e impactos negativos no seu processo de escolarização.

A proposta curricular do primeiro ano/série do ensino fundamental de nove anos não deve ser uma simples adequação dos trabalhos no primeiro ano/série do ensino fundamental de oito anos, somados à proposta curricular desenvolvida com as crianças de seis anos, até então, atendidas no último ano da educação infantil. Faz-se necessário elaborar uma nova proposta curricular coerente com as especificidades não só das crianças de seis anos, mas também das demais crianças de sete, oito, nove e dez anos de idade, que se encontram na infância, que compõem os cinco anos iniciais do ensino fundamental.

É necessário que o sistema escolar esteja atento às situações envolvidas no ingresso da criança no Ensino Fundamental, seja ela oriunda diretamente da família, seja da pré-escola, a fim de manter os laços sociais e afetivos e as condições de aprendizagem que lhe darão segurança e confiança. Continuidade e ampliação – em vez de ruptura e negação do contexto sócio afetivo e de aprendizagem anterior – garantem à criança de seis anos que ingressa no Ensino Fundamental o ambiente acolhedor para enfrentar os desafios da nova etapa (BRASIL, 2004, p. 20).

Quanto aos aspectos administrativos, a organização federativa anuncia que cada sistema de ensino é competente e autônomo para construir seu plano de ampliação do ensino fundamental. Terão a oportunidade de repensar o ensino fundamental em seu conjunto, definindo o currículo, conteúdos, práticas pedagógicas, recursos didáticos, metodologias, planejamento, programas.

Ressalta-se que a definição do currículo para o ensino fundamental de nove anos é incumbência dos sistemas de ensino. No entanto, lembramos que é necessário consultar os documentos oficiais para subsidiar esse processo, a saber: a) a Constituição Federal; b) a LDB nº 9.394/1996; c) os pareceres e as resoluções do CNB/CEB e do respectivo sistema de ensino; d) orientações gerais para a ampliação do Ensino Fundamental de nove anos; e) Ensino Fundamental de nove anos: orientações para a inclusão das crianças de seis anos de idade; f) as propostas pedagógicas das secretarias de educação; g) os projetos político-pedagógico das escolas; h) as pesquisas educacionais; i) a literatura pertinente; j) parâmetros curriculares nacionais; l) diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental. (FERNANDES, 2007, p. 6-7).

Faz-se necessário reorganizar o ensino fundamental, não apenas o primeiro ano, mas é preciso reorganizar toda a estrutura dos nove anos, planejar a oferta de vagas,

número das salas de aula, adequação dos espaços físicos, adequação do material pedagógico, número de professores e profissionais de apoio.

Um aspecto importante dessa questão é que os estudantes já matriculados no ensino fundamental de oito anos não terão direito ao ensino de nove anos, pois, como a ampliação se dá no início do ensino fundamental, aqueles que já estão matriculados cumprirão o tempo de oito anos, uma vez que a ampliação não poderá significar o retrocesso no tempo dos estudantes inseridos no sistema anterior à publicação da Lei n.º 11.274/2006. As crianças de sete anos de idade, sem experiência escolar, devem ser matriculadas no segundo ano do ensino fundamental.

Quanto à denominação das instituições de educação infantil, não será alterada mesmo que, no período de transição, atendam às crianças de 6 anos matriculadas no ensino fundamental.

Não é recomendável que o município utilize a instituição de educação infantil para o atendimento do ensino fundamental. Se o município não tiver outra opção de espaço na escola para o atendimento das crianças de 6 anos de idade, provisoriamente poderá atendê-la na instituição de educação infantil, porém esses estudantes deverão estar matriculados em uma escola de ensino fundamental. Ressalta-se que os gestores dessas escolas deverão garantir tanto às crianças quanto aos professores a articulação entre os dois espaços educativos. (BRASIL, 2006b, p. 7).

A proposta em questão poderá melhorar ou não alterar e até mesmo piorar o desempenho do sistema educacional, caso não receba o tratamento adequado em sua implantação. Essa afirmação deve-se ao fato de que, se a mudança consistir apenas em uma mudança estrutural, a tendência é apenas se antecipar em um ano a idade de ingresso no ensino fundamental. E, neste sentido, a simples antecipação da idade escolar poderia significar a supressão de uma etapa de trabalho importante, que hoje se realiza no âmbito da educação infantil.

A ampliação do ensino fundamental para nove anos trouxe para o campo da educação desafios e avanços. Desafios ligados à coerência pedagógica, pois é importância adequar cada vez mais o cenário do ensino básico ao comportamento e características da faixa etária de seis anos, tão próxima do universo da educação infantil.

O trabalho pedagógico implementado deve possibilitar ao aluno o desenvolvimento das diversas expressões e o acesso ao conhecimento nas suas diversas áreas, que esse início da sistematização escolar não prejudique a criança, fazendo com que ela perca o gosto e o encanto pelo prazer de aprender.

A educação da infância no Brasil vive em meio a esse turbilhão de novidades. Pesquisa realizada para averiguar a qualidade das instituições de EI no Brasil, no período de 1996 a 2003, por renomados pesquisadores, aponta que ainda há muitos desafios a serem vencidos.

No atual cenário da educação infantil no Brasil, destaca-se que os marcos legais estão postos e sua divulgação e adoção encontram-se em andamento, ainda que de forma desigual nos diversos contextos do país. Apesar das grandes diferenças regionais que caracterizam a realidade social brasileira, observam-se, no entanto, alguns padrões comuns registrados nas pesquisas, que indicam a persistência de modelos de atendimento para creches e pré-escolas ainda bastante resistentes à introdução das mudanças definidas na nova legislação. (CAMPOS; FÜLLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 117).

Na pesquisa citada, identificou-se que as creches ainda estão em situação mais precária que as pré-escolas, tanto do ponto de vista da formação do pessoal, como da infraestrutura.

Os resultados das pesquisas arroladas mostram que as educadoras de creche têm dificuldade de superar as rotinas empobrecidas de cuidados com alimentação e higiene, incorporando práticas que levem ao desenvolvimento integral das crianças; por sua vez, as professoras de pré-escola dificilmente conseguem escapar do modelo excessivamente escolarizante, calcado em práticas tradicionais do ensino primário. O fato de ambas as profissionais revelarem concepções negativas sobre as famílias atendidas aponta para mais uma lacuna em sua formação prévia e em serviço. (CAMPOS; FÜLLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 118).

Do ponto de vista da estrutura física e dos equipamentos, as creches comunitárias e conveniadas apresentam mais deficiências para atender com conforto, higiene e adequação às especificidades da faixa etária. As pré-escolas costumam ter melhor aspecto físico, mas ficam restritas aos espaços de brincadeiras e atividades espontâneas (CAMPOS; FÜLLGRAF; WIGGERS, 2006).

Assim, para reverter essa situação, não basta garantir os recursos necessários para melhorias nos prédios e no fornecimento de materiais e equipamentos, mas também seria importante investir em orientações mais operacionalizadas a Secretarias, entidades e escolas, a respeito de especificações na aquisição e uso desses equipamentos e materiais e também relativas às novas construções e reformas realizadas nos prédios utilizados por creches e pré-escolas. (CAMPOS; FÜLLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 119).

A EI no Brasil precisa lidar com “[...] as políticas desenvolvidas pelas diferentes instâncias governamentais que nem sempre respeitam as diretrizes legais ou são coerentes com elas” (CAMPOS; FÜLLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 120). Nesse sentido, a EI ainda precisa vencer os seguintes desafios, segundo Campos, Füllgraf e Wiggers (2006):

- Equacionar de maneira adequada o financiamento público para a educação infantil;
- Alterar a mentalidade, presente em muitos municípios e Estados, de que creches e pré-escolas não necessitam de profissionais qualificados e bem remunerados, de serviços eficientes de supervisão, não requerem prédios e equipamentos adaptados às necessidades infantis, não precisam de livros nem de brinquedos, e assim por diante;
- Superar as concepções mais restritivas quanto à melhoria da qualidade do atendimento, reforçadas muitas vezes por agências internacionais que procuram incentivar serviços de baixo custo, desconsiderando a história vivida no país, os conhecimentos já acumulados sobre as consequências dessas experiências e os esforços desenvolvidos por muitos grupos e movimentos na busca de melhorias para a educação da criança pequena (ROSEMBERG, 2003).

Nessa conjuntura, o Brasil, por meio das reformas educacionais que aconteceram especialmente nos anos 1990, vem modificando seu sistema educacional para atender à criança e justificar o financiamento internacional que recebe dessas agências cooperadoras e financiadoras. Afinal de contas, quem financia quer retorno e lucro, porém, a principal questão é: quem de fato está pagando essa conta tão desumana? (VIEIRA, 2006, p. 107).

### **2.3 A educação infantil na Itália na virada do milênio**

Nos anos 1990, colocou-se em discussão a questão do bem-estar social na Itália, assim como em outros países da Europa. Com a diminuição dos recursos financeiros para os governos locais, a demanda que havia crescido produziu maior carência desse tipo de serviços.

Nos últimos anos, as reformas foram apoiadas por inúmeros esforços em direção à descentralização por parte do Estado, devido a uma conscientização de que, quanto mais próximos os que governam estão dos que são governados, melhor eles podem interpretar suas necessidades e oferecer respostas adequadas a essas necessidades. O debate sobre o bem-estar e os

limites do orçamento público tem ajudado a entender melhor os problemas existentes. Na Itália, os benefícios oferecidos à população são saúde, férias remuneradas de quatro semanas por ano, cinco meses de licença-maternidade com remuneração integral e um adicional de seis meses com meio salário, aposentadoria para as mulheres acima de 55 anos e para os homens acima de 65 anos, pensão para as donas-de-casa, horário de trabalho reduzidos para alguns setores do funcionalismo público, etc. Contudo, para que a Itália pudesse entrar na União Européia, o déficit público nacional devia ser nivelado. Isso levou a cortes no orçamento destinado a políticas de bem-estar social e a um corte geral nas verbas disponíveis para programas sociais e benefícios. Mais do que isso, os benefícios dos trabalhadores deveriam ser reduzidos a fim de serem alinhados aos do restante do continente. (GHEDINI, 2002, p. 65).

Nesse contexto de evolução dos serviços educativos para a primeira infância, em 1997, foi promulgada a Lei n.º 285/97, sob o título de *Determinações para a Promoção dos Direitos e Oportunidades para Crianças e Adolescentes*. Essa lei forneceu apoio financeiro às iniciativas relativas à infância e à adolescência, ainda definiu que as regiões e cidades têm direito de estabelecer projetos e serviços locais que deem apoio às crianças e às famílias que estejam passando por situações de dificuldades e contemple as necessidades de todas as crianças e adolescentes até 18 anos de idade. E, finalmente, essa legislação constituiu um elemento importante ao reconhecimento e à promoção das crianças e de seus direitos como grupo social. Porém, apenas a lei não garante o atendimento integral à criança, é preciso que ela seja colocada em prática.

Para além das afirmações retóricas, o reconhecimento desses direitos é medido por políticas explícitas e pelos programas que existem em favor das crianças, considerando-as desde os primeiros anos de vida como membros permanentes de um grupo social de cidadãos. O respeito pelos direitos das crianças é medido pela atenção que se dá à sua qualidade de vida – ao seu bem-estar psicológico e físico, ao seu potencial, aos seus ritmos de desenvolvimento –, a partir de uma perspectiva de escuta e reciprocidade entre adultos e crianças. (GHEDINI, 2002, p. 69).

Para além da visão social que coloca os direitos das crianças e da infância no centro dos investimentos sociais, a responsabilidade deve ser organizada de tal forma que as ações pessoais e políticas unidas produzam programas que permitam uma verdadeira junção entre os sistemas de trabalho e de família, assim como na divisão das tarefas (cuidados e educação das crianças) entre pais e mães, na colaboração entre as famílias, as organizações sociais, o sistema econômico e outras instituições (GHEDINI, 2002).

Atualmente, quase a totalidade das creches, segundo Galardini (2003a), é gerida pelo município, que em grande parte sustenta financeiramente a expansão dos serviços

com a falta de recursos por parte do Estado. Os municípios têm garantido, sobretudo, o crescimento cultural por meio de uma assídua atividade de formação dos trabalhadores das creches com a promoção de iniciativas de intercâmbio e ações significativas para o enriquecimento das experiências, como a organização de congressos e a promoção de pesquisa em colaboração com a universidade.

Somente nos últimos anos se inseriram no sistema instituições privadas com gestores próprios, exigindo a definição de indicadores de qualidade, padrão organizativo e requisito de profissionalização que tornasse possível orientar, regular e controlar eficazmente a rede inteira.

Até poucos anos, quase todas as creches da Itália eram dirigidas de forma direta pelos governos municipais. [...] O novo modelo é baseado na intenção de dividir o trabalho e as responsabilidades comuns, ao mesmo tempo que estende e assegura a qualidade do atendimento das novas necessidades das famílias.

Essa nova abordagem assume a existência de uma relação de maior colaboração entre as instituições públicas, os cidadãos e as empresas privadas [...] os municípios e as regiões estão destinando fundos ao sustento do financiamento de uma melhor qualidade nos serviços educativos oferecidos à população. (GHEDINI, 2002, p. 68).

Essas mudanças de abordagem estão vinculadas a um contexto maior de reformas educacionais e políticas, pautadas nos princípios neoliberais, que “[...] pretende reformar o Estado para transformá-lo em Estado mínimo, desenvolver a economia, fazer a reforma educacional e aumentar o poder da iniciativa privada [...]” (MARRACH, 2002, p. 44-45). Aliado ao aumento do poder da iniciativa privada, segundo Marrach (2002), também se pode verificar o discurso do aumento da qualidade, como se a atividade proveniente das ações do poder público apresentasse menos qualidade que as ações da iniciativa privada.

Mesmo diante desse contexto, pode-se afirmar que

Se a história da creche é, portanto, em grande parte uma história de atrasos e falhas, é também uma história de grande empenho e de resultados alcançados em termos de qualidade. Não se pode ignorar o fato de que na Itália há serviços de excelente qualidade que se tornaram um ponto de referência e de interesse para a comunidade científica internacional, verdadeiro laboratório de investigação neste campo. (GALARDINI, 2003a, p. 17).

O desenvolvimento dessa qualidade também criou uma consciência da finalidade educativa das creches defendidas pelas famílias e pela opinião pública em geral,

mudando o objetivo das creches, que deixaram de ser um espaço de cuidados para ser um espaço educativo (GALARDINI, 2003; CATARSI; FORTUNATI, 2004).

Nesse período, as creches não aumentaram quantitativamente, mas qualitativamente. Segundo Catarsi e Fortunati (2004), no final do século XX, as experiências de alguns municípios ficaram mais visíveis, principalmente as desenvolvidas nas regiões centrais e norte da Itália, que melhoraram a qualidade das ofertas de formação para os menores e ganharam atenção dos especialistas, inclusive fora da Itália.

O caso mais notável é o de Reggio Emilia, que conseguiu materializar os ensinamentos de Loris Malaguzzi e fazê-los conhecidos de maneira bastante difundida. Mas outras realidades não podem ser esquecidas, como é o caso de Pistóia, San Miniato, Empoli, Terni, entre outras, onde a qualidade dos serviços para a primeira infância foi garantida e melhorada nos últimos anos.

Apesar das dificuldades econômicas do contexto no qual as creches se desenvolveram, pode-se encontrar como fruto de seu percurso uma reflexão pedagógica muito rica. As creches nasceram para atender às necessidades das mulheres/mães. Mas, ao longo do tempo, sua identidade foi se transformando e hoje elas existem para atender à necessidade das crianças, para seu desenvolvimento sadio e pleno. Assim, as creches afirmam sua função educativa, deixam de ser um lugar de custódia e cuidados.

Acompanhar o crescimento de uma criança pequena requer grande empenho, responsabilidade e precisos conhecimentos sobre as necessidades das crianças de afeto, mas também de exploração e de brincadeiras; requer, além disso, a capacidade de gerir as relações, seja com as crianças, seja com os genitores. Entre as pesquisas realizadas nas creches, há algumas importantes sobre o papel dos educadores, devido à centralidade que tem para a imagem social do serviço.

Os estudos dos últimos vinte anos, de fato, revelam como as crianças tinham uma necessidade essencial de estar com as outras crianças, para crescerem e construir o próprio saber sobre as relações. As creches, também, deste modo, vêm reconhecida uma legítima especialidade, alimentada pela definição de um projeto educativo original e realizado numa perspectiva sistêmica. Os pais vêm se reconhecendo, portanto, como atores importantes do processo educativo realizado nas creches e estão fazendo funcionar relações estratégicas que mostraram ao longo do tempo todo seu valor. Em particular, se adquiriu consciência da importância da presença dos pais nas creches mesmo que seja só nos primeiros dias de frequência da criança, assim como, com o tempo, se constrói a idéia de que as creches podem ser um contexto útil para a criança, mas também para crescimento dos pais. (CATARSI; FORTUNATI, 2004, p. 31).

Diante desses estudos divulgados nas últimas três décadas e do contexto atual no qual está inserida a Itália, podemos afirmar que as mudanças mais relevantes nas políticas para infância relacionadas às agendas legislativas são:

- o envolvimento de diferentes setores do governo (educação, serviços sociais, justiça, assuntos estrangeiros e assim por diante);
- uma tentativa de mobilização em direção à descentralização, que deu ao governo local maior autonomia e responsabilidade;
- um plano para estimular a colaboração da iniciativa privada e, ao mesmo tempo, reter o controle público de educação e assistência aos bebês e as crianças na primeira infância.

O Plano do Governo Italiano e a Adolescência para 1996-98, seguido por outro plano para 1998-2001. Essa proposta foi apresentada pelo Ministério de Solidariedade Social, em colaboração com todos os ministérios do governo que lidam com a qualidade de vida das crianças dentro de suas esferas de interesse: escola, saúde e meio ambiente. O Ministério de Assuntos Estrangeiros também participou da colaboração internacional, assim como o Ministério da Justiça no que dizia respeito a crianças acusadas de pequenos crimes e contravenções. (GHEDINI, 2002, p. 65).

O contexto social da reforma legislativa para crianças pequenas apresentou as preocupações com as mudanças na estrutura social, na organização das famílias e nos relacionamentos entre parceiros; o surgimento de novas necessidades emerge nas pesquisas realizadas em diversos campos; a demanda das mulheres que se inserem no mercado de trabalho; as políticas de igualdade de oportunidade para homens e mulheres exercem forte pressão nos níveis institucional, legislativo e cultural.

Isso encontra apoio na União Européia, que também apóia os programas de igualdade de oportunidade para ambos os gêneros. Há ainda uma crescente pressão em favor de uma maior presença feminina na vida política, social e cultural. Nos casamentos, os parceiros estão à procura de novas formas de liberdade e responsabilidade, baseadas em uma paridade entre os sexos. (GHEDINI, 2002, p. 67).

A ideologia subjacente a essa nova estratégia de reformas, segundo Ghedini (2002), fundamenta-se em alguns princípios, a saber:

- o direito à educação é visto como um aspecto fundamental, um direito universal que o sistema deve garantir;

- a conscientização sobre a maior complexidade das necessidades sociais inevitavelmente exige maior variedade, flexibilidade e individualização das respostas;
- a conscientização de que a maior complexidade social é acompanhada de uma menor disponibilidade de recursos financeiros públicos exige maior eficiência na coordenação das entidades públicas e privadas em relação aos seus recursos humanos e financeiros;
- a crença de que as instituições públicas, com base em suas respectivas capacidades, são responsáveis por assegurar as condições necessárias para garantir às crianças e aos seus pais os mesmos direitos e as mesmas oportunidades, independentemente de as famílias estarem fazendo uso dos serviços de pré-escola públicas ou particulares.

O interesse político na Itália está concentrando-se atualmente nas famílias com crianças. Isso é consequência não só de uma maior conscientização da importância da família para coesão social, mas também do declínio do número de nascimentos, fator que tem afetado profundamente a cultura italiana, os relacionamentos sociais e organizacionais e o custo dos filhos no orçamento familiar. A Itália tem uma das menores taxas de natalidade do mundo: a maioria das famílias tem somente um filho, dois no máximo. Em geral, os filhos são concebidos em uma idade mais avançada do que no passado, depois que os pais acreditam ter atingido as condições favoráveis e necessárias para levar adiante uma família. [...] Ao mesmo tempo, a família nuclear está cada vez mais fragmentada, o que leva a um tipo diferente de relação entre as gerações em termos do que significa compartilhar conhecimentos sobre o cuidado e a educação dos filhos e em termos de enfrentamento das crescentes dificuldades educativas com a ajuda da família. Além disso, a maior expectativa de vida conduz a diferentes papéis desempenhados pelos avós no cuidado dos netos. [...] Também tem havido um crescimento gradual no número de famílias imigrantes com filhos pequenos, que apresentam novos e diferentes problemas em termos de diferenças culturais, comunicação e integração social. (GHEDINI, 2002, p. 67).

A nova legislação para os serviços voltados à primeira infância apresenta um plano de ação que tem duas razões fundamentais:

- A tentativa de desenvolver uma política orgânica capaz de responder aos direitos das crianças desde o nascimento e às necessidades de suas famílias, visa “[...] permitir que os pais possam escolher entre várias opções de cuidado e educação dos filhos, afastar-se do trabalho, ter assistência econômica, dispor de horários mais flexíveis, etc.” (GHEDINI, 2002, p. 70).

- A tentativa de atualizar os serviços a crianças em nível nacional, em termos qualitativos e quantitativos, aproveitando as reflexões apresentadas pela própria sociedade.

As autoridades locais sensíveis, os profissionais da educação e as organizações de sindicatos, juntamente com os movimentos e as associações que procuram uma reforma nesse setor, promoveram ações básicas, debates e convenções nacionais sobre o assunto das creches. (GHEDINI, 2002, p. 65).

Considerando que as necessidades sociais italianas são extremamente complexas e diferenciadas, é preciso preparar uma variedade grande de respostas, de modo que os serviços educacionais possam levar em consideração as necessidades das crianças, de seus pais e da sociedade; oferecer serviços e programas inovadores que ofereçam às famílias um grande número de soluções para o problema do cuidado e da educação dos filhos; oferecer opções que sejam conhecidas em função de sua flexibilidade organizacional, de atenção na hora certa às necessidades que possam surgir no conjunto das relações entre as famílias e a sociedade.

As novas leis pretendem estabelecer um sistema de serviços educacionais para crianças de até 3 anos de idade e, também, oferecer apoio aos pais. Assim, “O sistema deve ser organizado em nível nacional, dando-se uma atenção especial às regiões carentes desse tipo de serviços” (GHEDINI, 2002, p. 71). Além disso, deve:

- estabelecer diretrizes nacionais para que todos os serviços às crianças pequenas tenham algumas características em comum, tais como certas qualificações exigidas dos educadores, integração de diferentes tipos de serviços, colaboração estreita entre as instituições públicas e particulares e participação das famílias nas escolhas educacionais;
- definir a natureza educacional dos serviços para crianças pequenas;
- afirmar que o acesso às creches é aberto a todas as crianças independentemente de gênero, circunstâncias pessoais, religião, etnia, grupo social ou cidadania;
- indicar a qualificação mínima do pessoal que trabalha com as crianças; indicar de que maneira as atividades devem ser desenvolvidas;
- ressaltar a importância da cooperação estreita entre as famílias e as creches; propor uma formação do educador em nível universitário, com três anos de estágio supervisionado;

- oferecer formas de desenvolvimento profissional continuado para todo o pessoal que trabalha na área da educação;
- oferecer aos coordenadores a possibilidade de trabalhar com todos os serviços oferecidos à primeira infância, públicos e particulares, e que recebam dinheiro público; e, finalmente,
- reconhecer que os coordenadores têm uma função fundamental na garantia da qualidade dos serviços.

Portanto na história das creches, se deve registrar um crescimento positivo de uma consciência: a creche é um serviço que pode sustentar as crianças, como sujeitos considerados em sua autonomia e seu desenvolvimento. A creche tem acompanhado a afirmação de uma cultura de infância que coloca em foco as características que devem ter um serviço educativo para as crianças nos primeiros anos de vida. A presença um serviço de qualidade fez crescer o interesse das famílias e levou a um aumento da procura, mas, na verdade, torna maior o fosso entre a oferta e a procura. (GALARDINI, 2003a, p. 17).

Neste sentido, no próximo capítulo abordaremos a legislação que fundamenta a prática da gestão democrática no Brasil e da gestão social na Itália.

### **CAPÍTULO 3**

## **GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL E NA ITÁLIA**

### **3.1 A gestão democrática na realidade brasileira**

O ordenamento legal relacionado com a EI nos dias de hoje, além da novidade sobre a inserção da educação infantil no sistema de ensino, provoca-nos a discutir sobre os princípios que regem o sistema de ensino no Brasil e o impacto dos mesmos sobre o dia-a-dia das escolas de EI, principalmente se se quer relacionar esta etapa da escolarização com o princípio da gestão democrática.

A principal bandeira dos movimentos sociais que buscavam a democratização das relações sociais era a publicização do Estado que, segundo Adrião e Camargo (2001, p. 69-70) era uma “[...] reivindicação, principalmente por parte dos movimentos populares e sindicais, pela instalação de procedimentos mais transparentes e de instâncias de caráter participativo com vistas à democratização da gestão do próprio Estado”.

Dessa forma, foi construído o plano das reformas democráticas do Estado Brasileiro, com ênfase nas mudanças legislativas,

[...] pois uma das formas de se procurar garantir mecanismos e instâncias com conteúdos democráticos é consolidá-los legalmente. [...] a lei é antes de tudo uma síntese, um produto de embates. Portanto, ainda que represente um avanço, a simples presença no texto legal de quaisquer medidas democratizadoras não implica a sua execução. (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 70).

#### **3.1.1 Administração, participação e gestão democrática na legislação educacional brasileira.**

A democratização da gestão educacional somente será possível se houver uma compreensão abrangente do papel social e político da escola, que é o

[...] lócus privilegiado da educação sistematizada e da sua importância no processo de transformação da sociedade, ao mesmo tempo que ela deve se comprometer com a função de preparar e elevar o indivíduo ao domínio de instrumentos culturais, intelectuais, profissionais e políticos. (DOURADO, 2003, p. 21).

Assim,

Por gestão da escola, entende-se, portanto, a articulação entre as condições físicas, materiais e pessoais, pedagógicas e financeiras que possibilitam as mediações indispensáveis à efetivação da tarefa precípua da escola, entendida como espaço de socialização e problematização da cultura, especialmente, do saber historicamente produzido. (DOURADO, 2003, p. 16).

Pela natureza da instituição escola e pelo seu papel social, sua administração não “[...] se resume à aplicação dos métodos, das técnicas e dos princípios utilizados nas empresas, em razão de sua especificidade e dos fins a serem alcançados” (DOURADO, 2003, p. 17).

No Brasil, as discussões sobre a administração educacional ou gestão escolar são definidas pelas diferentes concepções presentes nas correntes teóricas que fundamentam a organização empresarial e a organização escolar como também pelos procedimentos a serem adotados na administração de ambas.

Segundo Dourado (2003), há uma corrente de estudiosos que defende que a administração escolar deve seguir os princípios da administração empresarial. Para esses pensadores, os problemas existentes na escola tinham origem na utilização adequada ou não das teorias e técnicas administrativas, que desconsideram os determinantes econômicos e sociais próprios da educação. Outra corrente postula que a gestão escolar não pode seguir os princípios da administração geral devido principalmente à natureza do trabalho pedagógico e da instituição escolar.

Sander (2005) apresenta a história do pensamento político e administrativo quanto a gestão escolar. Essas correntes de pensamento administrativo na educação brasileira são divididas em 5 momentos distintos. O primeiro ele denomina *momento da colonização*, no qual havia um poderoso movimento de expansão e mundialização. “Expansão da propriedade e do comércio, expansão do poder, expansão da fé.” (SANDER, 2005, p. 93). No que tange à educação, nesse período, as iniciativas educacionais estavam nas mãos dos padres jesuítas, que aplicavam no Brasil modelos, valores, crenças e ritos provenientes na Europa. A política educacional estava baseada na postura de submissão, obediência a Deus.

O segundo momento apresentado por Sander (2005) é denominado de *momento da ordem e do progresso*. A característica desse período coincide com o lema dos fundadores da República, embora a primeira constituição republicana tenha omitido qualquer matéria sobre a educação, a ordem, a disciplina, o controle e a uniformização eram considerados os pressupostos básicos para o progresso e sucesso da administração pública da época.

O terceiro período da administração escolar, de acordo com o autor, tem suas raízes nos anos de 1930 e é chamado de *momento dos pioneiros da Educação*. O período foi caracterizado por um movimento de reação às teorias sociais que dominavam o pensamento e a produção intelectual nas outras partes do mundo. No âmbito da organização e da administração do ensino

Sander (2005) aponta como quarto momento da administração da educação o *momento dos economistas*, cujo início data da década de 1960 e começou a se enfraquecer no final da década de 1970. A lógica econômica do período estava baseada nos programas do Plano Marshall na Europa e da Aliança para o Progresso das Américas, que se sustentavam nos princípios dos movimentos internacionais da administração para o desenvolvimento, da economia da educação, das teorias do capital humano e do investimento econômico no ser humano e suas taxas de retorno individual e social.

É nesse contexto, por exemplo, que se implementou no Brasil, no início dos governos militares da década de 60, o controverso Acordo MEC/Usaid no campo do ensino médio e superior, que devido a seu reducionismo pedagógico de natureza desenvolvimentista, foi resistido pela comunidade intelectual de vanguarda e pela sociedade civil organizada da área de educação. [...] A avaliação histórica revela que o valor econômico é uma dimensão sumamente importante, mas não suficiente, das políticas públicas e da administração da educação. Ou seja, a dimensão econômica precisa vir guiada por outros fatores de natureza política e sociológica, começando pelo próprio terceiro período da administração escolar via vontade política dos governos e pela continuidade do esforço educacional através dos anos. (SANDER, 2005, p. 100-101).

E finalmente, o quinto momento da administração escolar no Brasil é o *momento da construção democrática*. Sander (2005, p. 101) define-o momento como

O momento da organização e da resistência da sociedade civil. O momento de resgate e do respeito aos direitos humanos. O momento da defesa do meio ambiente e da qualidade de vida. Esse momento foi historicamente preparado pelos intelectuais da resistência democrática que militavam no Brasil e no exterior durante a fase desenvolvimentista, que coincide no tempo com o

período dos governos militares no Brasil e em outros países da América Latina.

Esse momento engloba vários movimentos políticos de origem social e comunitária.

Quando os grupos organizados da sociedade civil, em especial os trabalhadores em educação, pressionaram os constituintes de 1988 para inscreverem na Carta Magna o princípio da gestão democrática do ensino, eles estavam legitimamente preocupados com a necessidade de uma escola fundada sob a égide dos preceitos democráticos, que desmanchasse a atual estrutura hierarquizante e autoritária que inibe o exercício de relações verdadeiramente pedagógicas, intrinsecamente oposta às relações de mando e submissão que são admitidas, hoje, nas escolas. (PARO, 2001, p. 81).

No âmbito específico da política e da administração da educação, houve um

[...] rico processo de aprendizagem e amadurecimento para os estudiosos e especialistas em nossas universidades e sistemas de ensino. Houve nessa fase um significativo esforço crítico para avaliar a experiência brasileira de organização e administração do ensino e para ensaiar novas perspectivas teóricas e novas práticas de administração da educação no Brasil. As últimas décadas também são testemunhas de um intenso debate sobre os fundamentos epistemológicos das nossas teorias e práticas de organização e administração educacional. (SANDER, 2005, p. 103).

As reformas educacionais da década de 1990 implementam uma nova concepção de gestão escolar com base em novos procedimentos gerenciais.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), as políticas educacionais preconizaram a descentralização da educação como forma eficaz de administrar e/ou gerenciar os sistemas de ensino e, particularmente, as escolas. Por outro lado, contraditoriamente, essas políticas centralizaram no governo o controle do processo de políticas, gestão da educação e das unidades escolares. Visando romper com essa lógica, entendemos que a defesa da gestão democrática implica luta pela garantia da autonomia da unidade escolar, pela implementação de processos colegiados nas escolas, pela garantia de financiamento das escolas pelo poder público, dentre outros. (DOURADO, 2003, p. 20).

Quando observamos a história do pensamento administrativo identificamos que anteriormente era mais utilizada a palavra *administração*, atualmente é mais freqüente ouvirmos a palavra *gestão*. Segundo Adrião e Camargo (2001), as novas tendências da administração empresarial e da educação nos últimos anos colocam as palavras *gestão* e *administração* como sinônimos. Essas tendências podem representar, por um lado, uma tentativa de superação do caráter técnico, hierárquico e do controle do trabalho pela

gerência científica, com a adoção de uma nova lógica na organização do trabalho, com ênfase nos aspectos políticos próprios dos processos decisórios; por outro lado, pode representar a separação entre a esfera técnica (gestão) e a esfera da política (administração).

Motta (2003, p. 369) afirma que a administração

[...] possui também um significado político frequentemente negligenciado. Do ponto de vista político, administrar significa exercer um poder delegado. [...] Isso quer dizer que se exerce um poder delegado pela elite econômica e política sobre aqueles que não detêm poder algum ou, na melhor das hipóteses, dispõem de pouco poder real.

O autor define ainda:

Por poder entendo a posse de recursos que permite direcionar o comportamento do outro ou dos outros em determinada direção almejada por quem a detém. Há muitas formas de se exercer poder. Pode-se impor, pode-se coagir, pode-se corromper, pode-se persuadir, pode-se seduzir, pode-se manipular. Em muitas situações todas essas possibilidades podem entrar no jogo do poder e nem sempre é fácil discernir uma modalidade da outra. (MOTTA, 2003 p. 369).

A escola é lugar de exercício do poder, pois é o lugar de socialização da criança, principalmente na educação infantil. É importante reconhecer o poder institucional das crianças, pois só assim elas poderão se formar como adultos autônomos. E, além disso, só com o reconhecimento do poder por parte de todos os membros da comunidade escolar poderá ser construído um ambiente democrático. Cada grupo de atores do coletivo escolar deve ter clareza de sua parcela de poder, para que seja possível estabelecer novas relações sociais no interior da escola e construir a gestão democrática.

Assim, percebemos que, no tocante à organização da escola, precisamos identificar qual o *locus* do poder, e qual o critério para definição do mesmo e se o coletivo está consciente desses critérios. Entendemos o coletivo como a comunidade escolar, ou seja, direção, professores, alunos, pais e funcionários; cada segmento da organização deve ter seu papel social bem definido. Para trabalhar o coletivo, é fundamental que, além do papel social definido, todos os segmentos da escola tenham poder. É importante que haja a consciência de classe institucional, considerando que, segundo Mendel e Vogt (1975), o indivíduo que compõe a classe institucional também tem um lugar em uma classe da sociedade civil, na qual está inserido.

De acordo com Mendel e Vogt (1975, p. 234).

[...] el único elemento actual de maduración psicológica y de progreso social consiste en el pleno ejercicio por parte del hombre del poder que le pertenece por su actividad y su trabajo, en la toma de poder cotidiana comenzando por las instituciones en donde transcurre la vida de ese mismo hombre. Si la autoridad menosprecia e infantiliza, el acto-poder, esto es, el ejercicio del poder asociado al acto, permite al hombre desarrollar sus capacidades. El ejercicio del poder colectivo en la institución escolar, con la descentralización que comporta, en varios campos, de lo individual hacia lo que concierne a la clase institucional, nos parece una variante privilegiada de lo que llamamos acto-poder. Pero si por derecho corresponde poder tanto a los profesores como a los alumnos, parece difícil dejar de ver que la clase con posibilidades revolucionarias, la que no puede encontrar satisfacción en el statu quo, pues con él pierde su realidad social, su identidad, sus esperanzas, es la clase de los alumnos.

Nesse sentido, nenhuma instituição está isolada, existe na e para a sociedade, sendo um espaço de fomento de novas relações sociais; porém, isso só acontecerá se a escola for um espaço que reconheça o poder de cada um dos segmentos da comunidade e proponha uma organização igualitária, pois

[...] o modo de vida democrático inclui o processo criativo de buscar formas de ampliar horizontal e verticalmente os valores da democracia. Mas esse processo não é apenas a participação numa conversa sobre qualquer coisa. Propõe-se, ao contrário, considerar de forma inteligente e reflexiva os problemas, eventos e questões que surgem no decorrer de nossa vida coletiva. (APPLE; BEANE, 2001, p. 30).

A gestão educacional, na perspectiva democrática, exige diferentes espaços de aprendizado de sociabilidades que devem estar contextualizados historicamente e vinculados com a realidade social mais ampla, uma vez que a escola é um espaço constitutivo de relações sociais. Para analisá-lo, é fundamental considerar a natureza do trabalho pedagógico desenvolvido no interior da unidade, que congrega distintas concepções de mundo, de homem e de sociedade podendo gerar tensão e contradição nas relações, pois a escola é um espaço complexo de relações sociais, não devendo ser concebido como espaço de reprodução das relações sociais, mas de construção de novas formas de relações sociais, conforme aponta Dourado (2003).

A gestão escolar, nesse cenário, não se apresenta uniforme, pois expressa sempre a correlação de forças entre as diretrizes emanadas do sistema educativo e as ações efetivas dos diferentes atores das comunidades local e escolar. Vários movimentos da sociedade civil encaminham ações e lutas políticas com o objetivo de democratizar os processos de gestão escolar com base, dentre outros, na implementação de mecanismos de participação

envolvendo alunos, professores, funcionários, pais e mães de alunos. (DOURADO, 2003, p. 18-19).

A gestão democrática exige uma nova adequação de recursos e pessoal para cumprir os objetivos sociais da escola. Segundo Paro (2001), é corrente nos meios políticos e administrativos do Brasil que a demanda pelo ensino fundamental, do ponto de vista quantitativo, já foi atendida, mas falta garantir a permanência desses alunos na escola e a melhoria da qualidade do ensino oferecido. “Trata-se, na verdade, da grande farsa educacional que consiste em separar conceitos como qualidade e quantidade, que são dialeticamente interdependentes, para mistificar a realidade de nosso pseudo-ensino” (PARO, 2001, p. 82). Falta vincular a estrutura física necessária ao processo ensino-aprendizagem à quantidade adequada de alunos por professor, pois

[...] de nada adiante os donos do poder porem a culpa na baixa qualidade dos professores, providenciando parabólicas que dão lucro aos empresários, ou apontar como causa a incompetência administrativa dos diretores, providenciando belas estratégias para a administração, com qualidade total, dos recursos, se o que falta são precisamente os recursos em qualidade e quantidade adequadas ao número de alunos que se precisa atender. (PARO, 2001, p. 82-83).

Outro exemplo de divergência entre o discurso oficial e os desejos populares é a busca pela qualidade, muito propagada pelos órgãos governamentais nos anos 1990 e seguintes, mas “[...] qualidade, entendida como produtividade, e [...] busca de maior eficiência e eficácia via autonomia da escola, controle de qualidade, descentralização de responsabilidade e terceirização dos serviços” (PERONI, 2003, p. 73).

Considerando que a política educacional oficial, em especial para EI, está orientada pelas diretrizes de qualidade oferecidas pelos organismos internacionais, os índices de qualidade apresentados pelos órgãos do sistema educacional podem ser questionados (ROSEMBERG, 2002; ROSSETTI-FEREIRA; RAMON; SILVA, 2002).

É nesse contexto de diferentes anseios e expectativas que a luta pela escola pública de qualidade se desenvolve, porém, com a dificuldade, ou quase impossibilidade, de se estabelecer a qualidade almejada, sem que haja um amplo processo de discussão e envolvimento de todos os setores da comunidade escolar e financiamento.

Não se trata aqui de reduzir a relevância da conquista de uma escola pública de qualidade para todos. Apenas não quero ofuscar a ambivalência que atravessa a luta pela escola pública, pois a escola defendida como direito, por

meio de uma histórica luta da classe trabalhadora, também vai se constituindo, como instituição socialmente produzida, em um espaço de luta entre a reprodução das desigualdades sociais e a produção de possibilidades mais democráticas. [...] A escola está constituída por desejos opostos por ser *locus* de produção e legitimação de conhecimentos, valores e práticas sociais; espaço tramado com os sujeitos e processos que ali se entrecruzam, se interpelam, se interpretam, enfim, dialogam e se confrontam nos espaços liminares de suas várias fronteiras. Nesse contexto, a dinâmica igualdade/diferença mostra-se especialmente relevante para indagar os processos de democratização da escola pública. (ESTEBAN, 2007, p. 12).

Verificamos que a luta pela democratização é uma luta que reivindica a universalização do acesso, e também a qualidade da escola pública e a gestão democrática, que, no nosso entendimento, é o melhor meio para a construção de uma escola pública de qualidade, pois possibilita a discussão e a construção dos parâmetros de qualidade a que a comunidade do entorno da escola aspira. Para tanto, consideramos importante conceituar democracia que, nesta tese, é entendida como um processo de ação coletiva em benefício do coletivo, que vai além do processo de eleição, como aponta Bobbio (2000).

Acreditamos que o conceito de democracia construído ao longo da história da humanidade foi apropriado por vários e distintos grupos, segundo Bobbio (2000) e Wallesterstein (2004), e sempre esteve relacionado a seus interesses e ideologias.

Os esforços de tornar mais precisa a definição de democracia e estender seu significado a toda a sociedade são vistos por alguns dos mais privilegiados deste país como ameaças a seu *status* e poder. Para entender essa maneira de ver, é preciso apenas olhar para a contradição gritante entre o movimento por maior rendimento escolar, de um lado, e a resistência ao gasto equitativo com todas as escolas, do outro. (APPLE; BEANE, 2001, p. 15-16).

No início da modernidade, a ideia de democracia estava ligada a pensadores radicais, pertencentes aos movimentos de contestação do poder estabelecido. Após as revoluções republicanas, a democracia liberal foi assumida pela ideologia dominante vigente, porém com divergências.

Pode-se entender, por exemplo, que as alegações de democracia sejam usadas para embasar movimentos por direitos civis, por maiores privilégios eleitorais e proteção ao direito de livre expressão. Mas a democracia também é usada para favorecer as causas das economias de livre mercado e dos fiadores para opções escolares, e para defender o predomínio dos dois maiores partidos políticos. Ouvimos a defesa da democracia usada inúmeras vezes, todos os dias, para justificar praticamente tudo o que as pessoas querem fazer: *Vivemos numa democracia, certo?*

Por outro lado, não é raro ouvirmos algumas pessoas dizerem que a democracia se tornou simplesmente irrelevante, que é ineficiente ou perigosa demais num mundo cada vez mais complexo. Para essas pessoas, a defesa da democracia em si tornou-se embaraçosa ou talvez não seja suficiente para lhes dar o que querem. Nos Estados Unidos, onde há divisões nítidas de riqueza e poder, as liberdades e as ambigüidades associadas com a democracia beneficiam claramente algumas pessoas mais do que outras. Os esforços de tornar mais precisa a definição de democracia e estender seu significado a toda a sociedade são vistos por alguns dos mais privilegiados deste país como ameaças a seu status e poder. (APPLE; BEANE, 2001, p. 15-16).

Nesse sentido, o cientista político Norberto Bobbio (1987) chama a atenção para os diversos empregos deste conceito ao longo da história, porém, aponta que, mesmo diante dessa diversidade de empregos semânticos, ele sempre esteve vinculado a um dos diferentes modos de exercício do poder político.

Em outras palavras, desde que o conceito de democracia pertence a um sistema de conceitos, que constitui a teoria das formas de governo, ele não pode ser compreendido em sua natureza específica senão em relação aos demais conceitos do sistema, dos quais delimita a extensão e é por eles delimitado. Considerar o conceito de democracia como parte de um sistema mais amplo de conceitos permite dividir o tratamento seguindo os diversos usos a que a teoria das formas de governo foi destinada, ao longo do tempo e segundo os diversos autores. (BOBBIO, 1987, p. 135).

O autor ainda alerta para as diferentes possibilidades de uso do conceito de democracia, que são: uso descritivo ou sistemático, uso prescritivo ou axiológico e uso histórico. O uso descritivo define a democracia como um das três formas possíveis de governo classificadas a partir do número de governantes, como mostra Bobbio (1987, p. 137), que “[...] é a forma de governo na qual o poder é exercido por todo povo, ou pelo maior número, ou por muitos, e enquanto tal se distingue da monarquia e da aristocracia, nas quais o poder é exercido, respectivamente, por um ou por poucos”.

O uso prescritivo refere-se à discussão, no campo da política, sobre qual a melhor forma de governo, com a utilização de argumentos favoráveis e desfavoráveis à democracia.

Com respeito ao seu significado prescritivo, a democracia pode ser considerada, como de resto todas as demais formas de governo, com sinal positivo ou negativo, isto é, como uma forma boa, e portanto a ser louvada e recomendada, ou como uma forma má, e portanto a ser reprovada e desaconselhada. Toda história do pensamento político está atravessada pela disputa em torno da melhor forma de governo: no interior desta disputa, um dos temas recorrentes é a argumentação pró e contra a democracia. (BOBBIO, 1987, p. 139).

No tocante ao uso histórico do conceito de democracia, este é apresentado a partir do movimento histórico da constituição da humanidade, de sua periodização e características.

Pode-se enfim falar de uso histórico de uma teoria das formas de governo quando dela nos servimos não só para classificar as várias constituições, não só para recomendar uma mais do que a outra, mas também para descrever os vários momentos sucessivos do desenvolvimento histórico considerado como uma passagem obrigatória de uma forma a outra. Quando o uso prescritivo e o uso histórico são ligados, como acontece com frequência, a descrição das diversas fases históricas resolve-se numa teoria do progresso ou do regresso, conforme esteja a forma melhor no final ou no princípio do ciclo. (BOBBIO, 1987, p. 136).

Trazemos para nossa discussão o conceito de democracia de Aléxis de Tocqueville (2005) que em seu livro *Da democracia na América*, define o conceito de democracia dos tempos modernos a partir da comparação entre a democracia construída na Europa, especialmente na França, e nos Estados Unidos, considerando que foi com base em diferentes raízes históricas e políticas que cada país organizou sua prática democrática. O autor frisa que esse conceito é mais abrangente do que o processo de eleição para os cargos eletivos, pois está alicerçado nas ideias de liberdade e de igualdade entre os membros de uma sociedade.

Porém, quando se trata das realidades específicas, como as das escolas, mesmo que o discurso aponte a intenção democrática, na maioria das vezes, a prática de organizações que se autodefinem democráticas são essencialmente antidemocráticas.

Embora a democracia enfatize a cooperação entre as pessoas, um número imenso delas alimentou a competição – por notas, por *status*, por recursos, por programas, etc. Embora a democracia dependa da atenção ao bem comum, um número imenso de escolas, estimuladas pela influência de agendas políticas impostas de fora, enfatizou a idéia da individualidade baseada quase exclusivamente no interesse pessoal. Embora a democracia valorize a diversidade, um número imenso de escolas refletiu grande parte dos interesses e aspirações dos grupos mais poderosos deste país e ignorou os dos menos poderosos. Embora as escolas de uma democracia deversem mostrar como conseguir oportunidades iguais para todos, um número imenso de escolas está contaminado por estruturas como formação de grupos com base na capacidade dos alunos, que negam oportunidade e resultados iguais a muitos, principalmente aos pobres, aos negros e às mulheres. (APPLE; BEANE, 2001, p. 24-25).

Os valores produzidos nas práticas ou nos espaços democráticos apresentados pela lógica atual são: individualismo, competitividade, exclusão, discriminação. Esses valores são contrários ao que se acredita serem os frutos da democracia. Em um mundo

não democrático, postulamos que a democracia, por ser um espaço de liberdade, de respeito às diferenças, de cooperação, da vontade coletiva, é também um espaço de conflitos, pois “[...] a atmosfera democrática parece propiciar uma situação na qual os conflitos latentes, que permanecem reprimidos por longo tempo em um ambiente autoritário, manifestam-se prontamente” (DAL RI, 2004, p. 281). A partir dessas manifestações o grupo deve buscar soluções para os problemas que satisfaçam a vontade coletiva, que atenda ao bem comum, porém, isso não é tarefa fácil.

Diante do exposto, observamos que a gestão democrática não é uma proposta de fácil concretização.

O trabalho necessário para organizar e manter viva uma escola democrática é exaustivo e cheio de conflitos. Afinal de contas, apesar da retórica de democracia em nossa sociedade e da idéia comum de que o modo de vida democrático é aprendido com experiências democráticas, as escolas têm sido instituições notavelmente antidemocráticas. (APPLE; BEANE, 2001, p. 24).

Ao abordar o princípio da gestão democrática na educação, é preciso considerar o conceito hegemônico na sociedade atual sobre democracia, que está baseado na ideologia liberal e que, segundo Dal Ri (2004), não reconhece a interação das diferentes instâncias que constituem a sociedade, ou seja, a econômica, a política e a social. Essas instâncias são consideradas autônomas pela democracia liberal e nenhuma tem primazia sobre a outra, sendo que cada uma tem suas características e funções específicas.

Desta forma, a democracia é da ordem da esfera política. O capitalismo pertence à esfera econômica. Assim sendo, na esfera de atividade econômica, a democracia não faz parte, uma vez que aqui devem prevalecer, antes de tudo, os critérios de eficiência, [...]. (DAL RI, 2004, p. 170).

A participação na tomada e na implementação das decisões diz respeito à coletividade, mas essa participação, que pode ser manipulada e utilizada nos discursos da ordem vigente. É o que Motta (2003, p. 371) denomina participação imposta,

[...] isto é, os formatos participativos criados pela própria administração e voltados para a maior eficiência da organização, para a melhoria dos canais de comunicação e de nível de satisfação não são necessariamente indesejáveis. O problema que se coloca para a participação imposta é que ela abre uma oportunidade, mas não um leque de possibilidades, a ser explorada pela própria coletividade. Ela, até mesmo, com frequência, ignora se a participação é um desejo efetivo de comunidade.

Apesar de em algumas situações ser considerada como uma estratégia do poder dominante, a participação, quando construída como manifestação de crítica, pode configurar a forma mais eficaz de luta contra qualquer tipo de dominação ou opressão. Assim, percebemos a ampliação do interesse pela participação em diferentes contextos sociais, porém, há várias formas de inserção no processo participativo, algumas contribuem para a concretização da democracia e outras são mecanismos de fortalecimento do sistema vigente.

Segundo Motta (2003), as formas de participação se desenvolveram ao longo da história e com base no contexto em que se encontravam.

Historicamente, os movimentos participacionistas surgem com a situação de exploração e de opressão na empresa que a aplicação do taylorismo, primeira teoria administrativa, tornou transparente. O taylorismo implicou a destruição dos restos de ofício que o trabalho conservava. Separou concepção de execução, introduziu tempos e movimentos rígidos e, seguido do fordismo, organizou rigidamente o espaço. (MOTTA, 2003, p. 371).

Como oposição ao taylorismo surgiu uma participação conflitual que

Baseia-se no processo de negociação coletiva entre patronato e sindicato de trabalhadores. Essa forma de participação vigora na maior parte dos países ocidentais, mas seus resultados nem sempre têm se mostrado suficientes. (MOTTA, 2003, p. 371).

Na participação que Motta (2003, p. 371) denomina conflitual, a maioria é representada pelas lideranças sindicais. Outra forma de participação que se apresenta é a

[...] participação funcional a prática de reuniões periódicas entre patrões e trabalhadores, entre administradores, funcionários e trabalhadores, entre unidades organizacionais e entre níveis hierárquicos em geral. Essas reuniões servem de ocasião para o debate, para a consulta e a informação.

Motta (2003) expõe outra forma de participação, a chamada participação administrativa, que é um tipo específico de participação que ocorre por meio de comissões.

Essas comissões são muito semelhantes a algumas experiências no plano da administração da educação, especialmente em termos de universidade, no que se refere a órgãos de representação discente, ou a órgãos colegiados que reúnem representantes tanto do corpo docente quanto do corpo discente. (MOTTA, 2003, p. 372).

Motta (2003, p. 372), apresenta a co-gestão como a forma mais avançada de participação e afirmando “[...] que implica co-decisão em determinadas matérias e direito de consulta em outras. Ela pode ser paritária ou não.” Porém, nós questionamos essa afirmação, defendemos que a forma mais democrática de participação é a autogestão, pois “A prática autogestionária exige das pessoas uma consciência diferente, com mais confiança, solidariedade e busca do bem comum” (ARIOSI; DAL RI, 2004, p. 102). A autogestão é a forma de gestão que possibilita uma maior equidade entre as pessoas, do ponto de vista das classes sociais, ou seja, as pessoas são iguais, seus votos têm o mesmo valor e todos participam da tomada de decisão. E diante da ideologia neoliberal capitalista vigente “[...] as experiências autogestionárias têm-se mostrado como uma alternativa possível, senão para alterar as macro-relações, ao menos as relações internas das empresas que optam por esta forma de organização do trabalho.” (ARIOSI; DAL RI, 2004, p. 102). Embora esta prática não esteja difundida em nenhuma das realidades pesquisadas, acreditamos que uma experiência que se aproxime seja a experiência da Associação Àgora de Reggio Emilia, porém com algumas considerações e ressalvas, apresentaremos esta experiência no capítulo 5 deste trabalho.

Nesse sentido, tomamos como referência neste trabalho o conceito de gestão democrática, que celebra a participação efetiva de todos os membros da comunidade escolar e em todos os níveis decisórios da escola. Portanto, a gestão democrática implica um processo de participação coletiva, por meio da criação de colegiados de caráter deliberativo, da implementação de processos democráticos de escolha dos dirigentes da escola, da construção do Projeto Político-Pedagógico (PPP) coletivo e da definição e fiscalização da aplicação dos recursos recebidos pela escola.

A gestão democrática, a qual nos referimos, está prevista na legislação educacional brasileira desde a promulgação da Constituição de 1988. O princípio da gestão democrática é fruto de um processo histórico de luta de diferentes grupos organização em defesa da democratização da educação (AREDES, 2002; PERONI, 2003; VIEITEZ, 2007).

O projeto da sociedade brasileira reivindicava e continua a reivindicar o fortalecimento da escola pública estatal e a democratização da gestão educacional como *eixo do esforço para universalizar a educação básica* (fundamental e média) e, progressivamente, o ensino superior. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 113 – grifos do autor).

As ideias defendidas pelos movimentos sociais foram paulatinamente modificadas no texto da lei, assumindo outros sentidos e direções. A bandeira da democratização foi apropriada pelos órgãos oficiais do sistema, que passaram apresentar nos seus documentos a palavra *democratização*, utilizada para designar a universalização do acesso aos serviços públicos; portanto, quando propõe a democratização, é o acesso que está sendo valorizado. Para os grupos e movimentos sociais, a luta tinha “como eixo principal a democratização da escola mediante a universalização do acesso e a gestão democrática, centrada na formação do cidadão.” (PERONI, 2003, p. 73). Fica evidente que o discurso oficial e os anseios da sociedade não convergem para o mesmo fim.

O princípio constitucional da gestão democrática do ensino é apresentado no contexto da democratização da gestão do Estado; a lei apresenta o aumento da participação da população nas instâncias de gestão do Estado, por meio de uma abordagem básica e genérica, pautada em dois procedimentos: 1. acesso à informação; 2. participação de representantes de setores específicos em órgãos da administração pública.

Para refletir sobre este princípio na Carta Magna de 1988, primeiro precisamos considerar que é um fato inédito nas constituições brasileiras apresentar a gestão democrática como princípio da educação, diferente dos princípios da gratuidade e obrigatoriedade presentes nas constituições anteriores.

O termo *princípio* é empregado para designar, na norma jurídica escrita, os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito, ou seja, são afirmações gerais no campo da legislação a partir das quais devem decorrer as demais orientações legais. Geralmente, são os princípios que norteiam o detalhamento dos textos constitucionais. Ao menos formalmente, podemos dizer que sua importância reside no fato de que, por se constituírem nas diretrizes para futuras normalizações legais, os princípios não podem ser desrespeitados por qualquer medida governamental ou pela ação dos componentes da sociedade civil, tornando-se uma espécie de referência para validar legalmente as normas que deles derivam. (ADRIÃO; CAMARGO, 2001, p. 72).

Na Constituição de 1988, no Art. 206, inciso VI, é apresentada, como um princípio do ensino no Brasil, a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Nesse inciso é utilizado o adjetivo *público* para o ensino, excluindo o ensino privado deste preceito legal. Também remete a futuras legislações a concretização da gestão democrática.

Analisando esse artigo da Constituição e depois o artigo 14 da LDB nº 9394/96, Paro (2001) nos chama a atenção para a questão referente à gestão democrática firmada em Lei. Trata-se da questão relativa à expressão *gestão democrática da escola pública*. Ele pergunta:

Significa isso que o ensino privado pode ser pautar por uma gestão autoritária? Numa sociedade que se quer democrática, é possível, a pretexto de se garantir liberdade de ensino à iniciativa privada, pensar-se que a educação – a própria atividade de atualização histórica do homem, pela apreensão do saber – possa fazer-se sem levar em conta os princípios democráticos? (PARO, 2001, p. 80).

Paro (2001) vai além discutindo a gestão democrática da escola pública a partir do princípio da participação da comunidade, ele afirma que

Aceitando-se que a gestão democrática deve implicar necessariamente a participação da comunidade, parece faltar ainda uma maior precisão do conceito de participação. A esse respeito, quando uso esse termo, estou preocupado, no limite, com a participação nas decisões. Isto não elimina, obviamente, a participação na execução; mas também não a tem como fim e sim como meio, quando necessário, para a participação propriamente dita, que é a partilha do poder, a participação na tomada de decisões. É importante ter sempre presente este aspecto para que não se tome a participação na execução como fim em si mesmo, quer como sucedâneo da participação nas decisões, quer como maneira de escamotear a ausência desta última no processo. (PARO, 2008, p. 16).

O princípio da gestão democrática também é encontrado na LDB 9394/96, no Art. 3.º, inciso VIII, com a seguinte redação “gestão democrática do ensino público, na forma desta e da legislação de ensino;”. E nos artigos 14 e 15, que indicam que tal forma de gestão exige uma regulamentação elaborada pelos próprios sistemas de ensino por meio de leis complementares, conforme podemos verificar no texto da lei:

Art. 14. 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. 15. 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.

Outra questão que Paro (2001) coloca é o fato de a Lei Federal propor o princípio da gestão democrática, mas legar a regulamentação posterior para cada sistema de ensino, deixando o texto da LDB 9394/96, no Art. 14, muito vago, pois não apresenta uma definição clara de como a gestão democrática deveria se concretizar.

O primeiro princípio é o que há de mais óbvio, já que seria mesmo um total absurdo imaginar a elaboração do projeto pedagógico da escola pudesse dar-se sem a participação dos profissionais da educação. O segundo (e último!) princípio apenas reitera o que já vem acontecendo na maioria das escolas públicas do país. Além disso, ao prever a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, sequer estabelecer o caráter deliberativo que deve orientar a ação desses conselhos, outra conquista da população que se vem implantando nos diversos sistemas de ensino. (PARO, 2001, p. 81).

Nesta perspectiva, a gestão democrática realizada por meio de uma participação efetiva exige que seus agentes conheçam as leis que regem o processo educativo formal, as políticas governamentais para esta área e as concepções que norteiam tais políticas, e finalmente que visem à construção de uma escola que tenha um projeto de transformação da sociedade atual (DOURADO, 2003).

No cumprimento do seu papel e na efetivação da gestão democrática, a escola precisa não só criar espaços de discussões que possibilitem a construção do projeto educativo por todos os segmentos da comunidade escolar, como também criar e sustentar ambientes que favoreçam essa participação. Assim, torna-se fundamental a criação de mecanismos de participação na gestão, não só na unidade escolar como no sistema de ensino. (DOURADO, 2003, p. 21-22).

### **3.1.4 - Órgãos colegiados: *locus* de concretização da gestão democrática na escola**

A gestão democrática está pautada legalmente na ideia de representatividade, pois os órgãos colegiados serão compostos por representantes dos diferentes segmentos da organização, no caso, a escola. Embora na Lei esteja escrito que a gestão democrática acontecerá no conselho de escola ou órgão equivalente, o Governo Federal apresenta somente o conselho de escola como espaço e meio de concretização dessa proposta de gestão. Fazemos questão de mencionar isso porque em Bauru, uma das realidades pesquisadas, não foram encontrados conselhos de escola nas escolas municipais de educação infantil, como será apresentado no capítulo 4.

Segundo Adrião e Camargo (2001), os Conselhos de Escola são um meio de democratização do ensino, espaço de participação e têm como objetivo a democratização das relações de poder no interior da escola. “Ao pressupor a democracia como *princípio* e como *método*, os conselhos escolares devem estar atentos, aos fins almejados para a educação, bem como aos conseqüentes processos que lhes são correlatos” (ADRIÃO, CAMARGO, 2001, p. 77, grifos dos autores).

A democracia como *princípio* vincula-se ao princípio da igualdade entre todos os integrantes do processo participativo. Como *método*, deve garantir a cada um dos participantes igual poder de intervenção e decisão nos processos decisórios.

Nesses termos, os conselhos de escola apresentam-se como espaços públicos privilegiados, nos quais tensões e conflitos, ao serem superados, desestabilizam práticas monolíticas ou pretensamente *harmoniosas* de gestão, ao mesmo tempo que se configuram como espaços institucionais de articulação de soluções locais para os problemas do cotidiano escolar. (ADRIÃO, CAMARGO, 2001, p. 77, grifos dos autores).

O princípio da democratização do ensino se consolida como prática concreta no âmbito da gestão escolar, portanto, cabe-nos

[...] entender os limites e as possibilidades da lei, menos como expressão de normas jurídicas e genéricas e mais como instrumentos indutores de modificações de práticas sociais concretas, neste caso, das práticas escolares. Essas mesmas práticas que se quer comprometidas com o aumento da qualidade social que se deseja inaugurar. (ADRIÃO, CAMARGO, 2001, p. 78).

Sendo assim, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, por meio da Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino, responsável de criar, mediante a Portaria Ministerial n.º 2.896/2004, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Esse programa visa o desenvolvimento de ações de fomento à implantação e ao fortalecimento de Conselhos Escolares nas escolas públicas de educação básica. Segundo Aguiar (2008), essa iniciativa do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2006), atendendo à legislação educacional vigente, constitui-se em um programa de grande envergadura, pois expressa uma linha de atuação política do Governo Federal com desdobramentos em todo o território nacional.

Ao atuar dessa forma, o governo federal procurava não só evidenciar uma postura favorável à afirmação do pacto federativo, mas, ao mesmo tempo, dar ampla visibilidade a uma ação político-pedagógica que poderia repercutir de forma positiva nas redes públicas de ensino diretamente envolvidas com esta ação. (AGUIAR, 2008, p. 133).

Devido ao seu caráter pedagógico, as ações propostas pelo programa não encontraram resistências nem daquelas secretarias de educação de Municípios e Estados cujos titulares pertenciam a partidos políticos de oposição ao Governo Federal. Segundo Aguiar (2008, p. 133), isso se explica “[...] devido ao grande apelo que as bandeiras da qualidade de ensino e da participação da comunidade têm, tradicionalmente, no Brasil, mesmo naquelas situações em que a retórica predomina em detrimento de ações concretas”.

Analisando o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, podemos identificar dois aspectos importantes que traduzem a forma de fazer política do Governo Federal: o processo de negociação entre o MEC e o grupo de trabalho instituído e a proposta de formação dos conselheiros escolares. Em relação à formulação do Programa, as articulações foram conduzidas pela Secretaria de Educação Básica/MEC e envolveram instituições de natureza e interesses distintas: a Undime, o Consed, a CNTE, a Unesco, a Unicef e o PNUD.

Com esses organismos e entidades, os dirigentes da SEB discutiram, em várias ocasiões, a pertinência e o formato do Programa, acertando-se uma proposta que teve a sua expressão legal na Portaria Ministerial n. 2.896/2004. Este grupo de trabalho também foi, posteriormente, convocado pela SEB para avaliar o conteúdo dos materiais que seriam utilizados no processo de formação dos conselheiros escolares. (AGUIAR, 2008, p. 134).

O MEC esperava que essa política assegurasse

[...] sua legitimidade junto aos sistemas de ensino, mesmo que formal e legalmente fosse sua prerrogativa exercer um papel indutor de políticas educacionais para todo o território nacional. Justifica-se, assim, o esforço feito pelos dirigentes da SEB no sentido de assegurar o apoio do Consed, da Undime e da CNTE à implementação do Programa nas redes públicas de ensino nos estados e territórios da federação. (AGUIAR, 2008, p. 134).

O Programa visava responder às demandas históricas dos movimentos sociais e dos educadores, em prol de uma efetiva gestão democrática das escolas, em especial no tocante à concepção de gestão participativa. Os textos dos Cadernos Temáticos procuravam tratar desses temas, focando as concepções de *participação*, conceito de

democracia e de cidadania referentes à construção do Projeto Político-Pedagógico da escola e a organização dos processos formativos dos conselheiros escolares.

Outro aspecto importante do Programa é a atualização das equipes pedagógicas das secretarias de educação referente à gestão democrática e a participação efetiva dos gestores das escolas e conselheiros escolares nos processos de formação. “Com essa iniciativa, a SEB/MEC sinalizava para a importância das vivências coletivas no sentido de tornar possível a criação de colegiados interessados na construção de práticas pedagógicas refletidas no cotidiano da escola” (AGUIAR, 2008, p. 141).

Finalmente, Aguiar (2008) afirma que o Programa favoreceu a compreensão de que o Conselho Escolar pode ser construído de forma coletiva, como *locus* de participação e de decisão de cunho pedagógico e político, constituindo um espaço de debate e negociações em torno das necessidades e prioridades da escola e como um canal de democratização da gestão escolar.

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares é uma iniciativa do Governo Federal com a participação de organizações de diferentes natureza e finalidade ligadas aos sistemas de ensino em diferentes níveis, com um conteúdo preparado para garantir a efetivação dos conselhos na escola. Os cadernos estão disponíveis no *site* do MEC para acesso de todos que desejarem conhecê-los ou utilizá-los.

Porém,

Participar dos conselhos e colegiados das escolas é uma urgência e uma necessidade imperiosa, mas exige uma preparação contínua, um aprendizado permanente, uma atividade de ação e reflexão. Não basta um programa, um plano, ou mais um conselho. É preciso reconhecer a existência e a importância da educação não-formal no processo de construção de uma sociedade sem injustiças, democrática. (GOHN, 2006, p. 37).

### **3.2 A Gestão social da Escola de EI na Itália: uma prática baseada na participação da família**

O nascimento da gestão social da escola infantil aconteceu nas escolas municipais de Reggio Emilia, tendo como mentores Loris Malaguzzi e Bruno Ciari. Esses educadores, antes mesmo da gestão social ser afirmada em lei, já incentivavam a

participação dos pais na vida da escola e de forma mais amplo no processo de descentralização e democratização do Estado (CATARSI, 2008).

A proposta pedagógica da gestão social é de grande envergadura, pois partiu do desejo de contextualizar e historicizar o processo educativo envolvendo na gestão da escola não só professores, mas a família dos alunos e a comunidade local.

A originalidade da proposta de Malaguzzi e Ciari está em envolver diretamente na vida da escola, além dos pais, outras representações sociais importantes, como membros de associações feministas, membros da administração municipal, entre outros. Nesse contexto, propunham uma escola de educação infantil que pretendia ser uma escola aberta, valorizava o relacionamento com a sociedade. Esse projeto desenvolvido em Reggio Emilia pauta-se na valorização da relação entre educadores e pais, entre a creche e o ambiente social na qual está inserida.

### **3.2.1 Reggio Emilia: o berço da Gestão Social**

A experiência de escola infantil reggiana teve início logo após o fim da Segunda Guerra Mundial.

Após tantos anos sob o Fascismo, as pessoas estavam preparadas para a mudança. Em 1945-46, por um curto período após a Segunda Guerra Mundial, as pessoas tomaram muitas iniciativas com suas próprias mãos. O governo estatal estava passando por uma reorganização, e a Igreja Católica não estava em posição para interferir. Foi neste período que, em localidades com uma forte tradição de iniciativa local, surgiram tentativas espontâneas para o estabelecimento de escolas coordenadas pelos pais, tais como as que Loris Malaguzzi descreve tão vividamente para Reggio Emilia. (EDWARDS; GANDINI; FORMAN, 1999, p. 32).

Malaguzzi (1999, p. 59-60) relata:

Era primavera de 1945. O destino deve ter desejado que eu fosse parte de um evento extraordinário. Ouvi que em um pequeno vilarejo chamado Villa Cella, umas poucas milhas da cidade de Reggio Emilia, as pessoas haviam decidido construir e operar uma escola para crianças pequenas. Esta idéia pareceu-se incrível! Corri até lá em minha bicicleta e descobri que tudo aquilo era verdade. Encontrei mulheres empenhadas em recolher e lavar pedaços de tijolos. As pessoas haviam-se reunido e decidido que o dinheiro para começar a construção viria da venda de um tanque abandonado de guerra, uns poucos caminhões e alguns cavalos deixados para trás pelos alemães em retirada. [...]. Tudo me parecia inacreditável: a idéia, a escola, o

inventário consistindo de um tanque, alguns caminhões e cavalos. Eles me explicaram tudo: construiremos a escola por nossa conta, trabalhando à noite e aos domingos. A terra foi doada por um fazendeiro; os tijolos e as vigas serão retiradas das casas bombardeadas; a areia virá do rio; o trabalho será realizado por todos nós, como voluntários. [...] Em oito meses, a escola e nossa amizade havia lançado raízes. O que ocorreu em Villa Cella foi apenas a primeira fagulha.

A experiência da Villa Cella<sup>23</sup> impulsionou a abertura de outras escolas na periferia e nas regiões mais pobres da cidade, todas construídas e geridas pelos pais. Segundo Malaguzzi (1999, p. 60), “[...] encontrar apoio para a escola, em uma cidade devastada, rica apenas no luto e na pobreza, seria um processo longo e difícil, e exigiria sacrifício e solidariedade impensáveis na época.” Quando foram inauguradas mais sete escolas e somadas à “escola do tanque” construída por iniciativa das mulheres com o auxílio do Comitê Nacional para a Libertação (CLN), ficou claro que esse processo era irreversível. “Algumas das escolas não sobreviveriam. A maior parte delas, entretanto, exibiria suficiente garra e força para sobreviver por quase 20 anos” (MALAGUZZI, 1999, p. 60). Porém mantê-las em funcionamento era uma tarefa árdua.

As primeiras estruturas foram abertas no sentido de continuidade com a escola de infância da qual as origens têm como característica um forte envolvimento público: logo depois da liberação a primeira escola materna para órfãos de guerra foi organizada com as características da tradição cooperativa dos cidadãos com fundos obtidos da venda de ferros velhos (sucatas de guerra) e subsidiada através do comércio de produtos de hortifrutigranjeiros. (BONDIOLI; MANTOVANI, 1992, p. 400).

Malaguzzi (1999) relata que, depois de sete anos presenciando essa experiência em Villa Cella, foi a Roma estudar psicologia. Ao retornar a Reggio Emilia, começou “[...] a viver duas vidas paralelas, uma pela manhã no centro de saúde mental para crianças com dificuldades na escola, e outra à tarde e à noite, nas pequenas escolas operadas pelos pais” (MALAGUZZI, 1999, p. 61).

Os professores nessas pequenas escolas possuíam uma motivação excepcionalmente alta. Eles eram muito diferentes uns dos outros, já que haviam sido treinados em várias escolas católicas e em outras escolas particulares, mas seus pensamentos eram amplos e receptivos e sua energia era inesgotável. Juntei-me a esses professores e comecei a trabalhar com as crianças, ensinando-lhes enquanto nós mesmos aprendíamos. Logo percebemos como a língua italiana oficial era estranha para essas crianças, já que suas famílias haviam falado no dialeto local por várias gerações. Pedimos ajuda aos pais, mas descobrir um modo como todos pudessem cooperar efetivamente revelou ser a tarefa mais difícil – não pela falta de

---

<sup>23</sup> A Villa Cella era um distrito do município de Reggio Emilia, sendo considerado um bairro da cidade.

determinação, mas pela falta de experiência. Estávamos rompendo com os padrões tradicionais. (MALAGUZZI, 1999, p. 61).

Foi um processo de crescimento coletivo de todos os envolvidos rumo a uma nova organização educacional, com base em um pensamento simples que postula: “[...] que as coisas relativas às crianças e para as crianças somente são aprendidas através das próprias crianças” (MALAGUZZI, 1999, p. 61).

Nos anos 1950, os educadores e pais se conscientizaram da necessidade de uma educação infantil maior e melhor, pois sabiam que o Partido Democrático Cristão, que estava no poder, não mostrava qualquer intenção de mudar o estado da educação pré-escolar. Nesse período surgiram na Itália novas ideias educacionais:

[...] o movimento para a *escola popular* vindo da França e os escritos recém-traduzidos de educadores progressistas como Celestin Freinet e Jonh Dewey. Um debate acalorado alimentava a determinação das pessoas para a mudança da educação em todos os níveis. (EDWARDS; GANDINI; FORMAN, 1999, p. 32, grifos dos autores).

Foi fundado, em 1951, o Movimento de Educação Cooperativa (MCE), no qual os professores primários tinham o objetivo de difundir e aplicar as técnicas de Freinet. Esse movimento foi fortalecido pela postura crítica própria dos italianos, segundo Edwards, Gandini, Forman (1999).

O líder do MCE era um educador carismático, Bruno Ciari, convidado pela administração esquerdista de Bologna para organizar e dirigir o sistema municipal de educação. Na verdade, apenas em cidades com administração de esquerda os sistemas municipais de educação progressista para a primeira infância foram estabelecidos, nos anos 60 e 70. (EDWARDS; GANDINI; FORMAN, 1999, p. 32).

Porém, nas cidades onde o Partido Democrata Cristão dominava, o monopólio da Igreja Católica foi mantido no campo educacional.

Bruno Ciari introduziu inovações didáticas em Bologna por meio de seus escritos e dos eventos que organizava. A produção de Ciari tornou-se um clássico da literatura educacional na Itália porque “[...] ele estava convencido de que uma sociedade mais justa poderia ser criada através do tipo certo de educação para a primeira infância” (EDWARDS; GANDINI; FORMAN, 1999, p. 32).

A importância de Bruno Ciari para educação infantil italiana deve-se ao debate que ele estimulou.

Os debates iniciados por Ciari ativaram as pessoas, que, por sua vez, ajudaram-no a formular muitas de suas idéias fundamentais. [...] O grupo formado em torno de Ciari acreditava que a educação deveria liberar a energia e as capacidades infantis e promover o desenvolvimento harmonioso da criança como um todo, em todas as áreas – comunicativa, social, afetiva e também em relação ao pensamento crítico e científico. Ciari incitava os educadores para que desenvolvessem relacionamentos com as famílias e encorajassem comitês participativos de professores, pais e cidadãos. Argumentava que deveria haver dois, ao invés de um professor em sala de aula, e que os professores e a equipe deveriam trabalhar em conjunto, sem hierarquia. Ele acreditava que as crianças deveriam ser agrupadas por idade, durante uma parte do dia, mas mesclar-se livremente durante outra parte, e desejava limitar o número de crianças por sala de aula a 20. Finalmente, Ciari deu muita atenção ao contexto físico da educação. (EDWARDS; GANDINI; FORMAN, 1999, p. 32).

Catarsi (2008) afirma que Loris Malaguzzi foi influenciado por Bruno Ciari e este o influenciou. Com relação à gestão das escolas Bruno Ciari defendia que a presença dos pais não deveria ser somente para discutir a organização estrutural da escola, mas enfatizar o conhecimento da história de cada criança e o conteúdo educativo. Ele garantia que, com o tempo, as educadoras perceberam que a participação dos pais proporcionou a melhora de suas relações com as crianças.

Esses dois educadores, Loris Malaguzzi e Bruno Ciari, foram protagonistas na experiência de construção de prática em educação infantil marcando a história desse nível de ensino na Itália e também é referência até os dias atuais para muitos países.

Antes de sair a Lei 1044, em dezembro de 1971, em Reggio Emilia havia 10 escolas maternas e uma creche privada para os mais pequenos. Os problemas existentes nesta primeira experiência de creche eram muitos, mas as soluções adotadas e as características individuais do modelo estão presentes nos dias atuais, cerca de quinze anos depois, feliz e com novas perspectivas. (BONDIOLI; MANTOVANI, 1992, p. 400).

E essa experiência esteve marcada por momentos de tensão, pois manter, ou seja, garantir a continuidade dessa experiência era uma questão política e de busca pela qualidade e inovação contra o sistema que estava colocado pelos partidos de centro-direita. Mas mesmo assim, os educadores e a comunidade lutaram para que a experiência fosse reconhecida.

Malaguzzi (1999, p. 63-64) relata que

Após muita pressão e batalhas, em 1967, todas as escolas administradas por pais ficaram sob a administração da municipalidade de Reggio Emilia. Havíamos lutado por oito anos, de 1960 a 1968. Como parte da principal luta

política em toda Itália por escolas com fundos públicos para crianças pequenas, como o direito de cada criança dos 3 aos 6 anos [...]. Na confrontação no parlamento nacional, as forças seculares foram vitoriosas sobre o lado que defendia a educação católica.

Assim, esse movimento iniciado em Reggio Emilia teve grande influência sobre todo o sistema de educação infantil italiano.

Em 1971, a idéia de participação foi finalmente formalizada com a aprovação das leis nacionais que governavam os centros para bebês ou creches. Esse conceito evoluiu gradualmente ao longo de várias décadas e finalmente levou a formalização legal da administração baseada na comunidade. Foi em grande parte, a realização concreta dos slogans de muitas batalhas sindicais e políticas anteriores. A demanda era para que o governo nacional oferecesse fundos públicos, que os governos regionais cuidassem do planejamento geral e que os governos municipais fossem responsáveis pela administração baseada na comunidade. (SPAGGIARI, 1999, p. 106).

Finalmente, podemos afirmar que

A história das creches reggianas se construiu baseada em uma forte cultura urbana dos serviços e sobre a infância e sinalizando a continuidade política com objetivo de garantir um construtivo entrelaçamento das funções administrativas e pedagógicas. (BONDIOLI; MANTOVANI, 1992, p. 400).

### **3.2.2 Gestão social: conceito e desenvolvimento**

A experiência da Villa Cella produziu a prática da gestão social e Loris Malaguzzi (1984, p. 2-3) foi o teórico que a conceituou como

[...] a forma organizativa e cultural com a qual são reassumidos os processos de participação, de democracia, de co-responsabilidade, de aprofundamento dos problemas e das escolhas que pertencem a cada instituição e que encontram síntese e enriquecimento de orientação, seja nos momentos de colaboração e interação com os conselhos de circunscrição, seja no próprio espaço de confronto e de definição política mais geral no organismo de coordenação municipal dos conselhos de gestão que é o órgão máximo de elaboração e consulta da administração da cidade. As suas finalidades são conseguir através de um amplo pacto de vontade e convergência ideal e instrumental da parte das famílias, da equipe da escola, dos administradores e políticos que têm competência sobre as iniciativas.

A gestão social é, de fato, a mesma coisa que o projeto educativo que se precisa e se faz viver tendo com destinatárias as crianças da primeira e da segunda infância.

Malaguzzi menciona que gestão social é a mesma coisa que o projeto educativo.

O conceito de projeto e projetualidade é o dado que sobressai da experiência. Mas é também o conteúdo valorativo mais alto da operação que, enquanto reconfirma toda a oportunidade de uma educação infantil atenta e aberta aos direitos e as necessidades das crianças e das famílias, se qualificam sempre mais em uma dinâmica de mudanças, que são explícitas e coerentes com os instrumentos e as exigências de sua ação que vão da atitude de colaboração e da busca, da análise e da avaliação dos fatos, da capacidade propositiva de transformação em plano pedagógico e didático pertinentes e de promover em torno a ele um envolvimento de rede de co-responsabilidade protagonista, a individualização de um método democrático e cooperativo das decisões, a vontade de realizar as estratégias organizativas internas mais apropriadas, porque os processos específicos e gerais da experiência de gestão se realizam em operação e operatividade concreta programada e esporádica. (MALAGUZZI, 1984, p. 3-4).

O educador continua sua reflexão afirmando que essa prática está fundamentada em três elementos constitutivos: a participação, a programação e a organização. Esses termos são inseparáveis e não podem ser classificados por grau de importância devido à constante interação entre eles. Quando Malaguzzi (1984) fala em projeto, ressalta que ele não pretende ser repetitivo, mas busca a melhor forma e a mais produtiva por meio da ampla, cuidadosa e ativa participação dos usuários (as famílias, os grupos parentais), com a intenção de encontrar os tempos e as modalidades da programação educativa e da organização do trabalho que o sustente.

É da feliz e positiva convergência destes três momentos e só desta, que emerge a titularidade, a credibilidade, a faturalidade da gestão social da qual provém a legitimidade cultural e política que se firma através de um quarto elemento. (MALAGUZZI, 1984, p. 4).

Esse quarto elemento do qual fala Malaguzzi é o conceito e o valor de competência, entendida como qualidade determinante e necessária para assegurar que a experiência da gestão seja sustentada pelos mais altos níveis de conhecimento específico dos problemas que são vividos coletivamente. “A competência não é um dado a priori e exclusivo. É, ao contrário, um processo aberto alimentado e enriquecido das contribuições derivantes da participação e da reflexão comum em torno dos dados avaliativos que o desenvolvimento faz emergir” (MALAGUZZI, 1984, p. 4). Esse é, portanto, um elemento por muitos aspectos decisivos, para que o procedimento democrático corra mais livre, motivado e correto em direção aos objetivos.

Nesse sentido, a gestão social é uma prática consolidada e é concebida como parte integrante do conteúdo e dos métodos da abordagem educacional de Reggio, ou

seja, a gestão social é um princípio educacional. Essa prática tem como objetivos, segundo Sergio Spaggiari<sup>24</sup> (1999, p. 107),

[...] promover a vigorosa interação e comunicação entre educadores, crianças, pais e comunidade. Ela melhora o valor de uma abordagem educacional que tem suas origens e objetivos nos princípios da comunicação e da solidariedade. A participação das famílias é tão essencial quanto a participação das crianças e dos educadores.

Porém, para que a participação da família seja viabilizada, é necessário que o educador tenha a consciência de sua importância nesse processo, abrindo espaço para a participação, por meio de uma ação acolhedora, não só da criança, mas também da família. Para que isso se efetive na realidade das instituições, é fundamental que a formação da *profissionalidade* esteja voltada para a pedagogia e didática da participação que, segundo Malaguzzi (1984, p. 5-6), exige

[...] a afirmação de uma sensibilidade e de uma efetiva capacidade de transformar progressivamente o modelo pedagógico tradicionalmente vivenciado [...]. Com a intenção de construir um modelo baseado em uma pedagogia e em uma didática da participação, buscaram-se novos valores e novos instrumentos de intervenção. Isso se faz questionando mais a realidade, elaborando propostas, planos detalhados e, sobretudo, linhas explícitas de leitura, interpretação e avaliação das estratégias didáticas e dos modos de levantar dados e de compreender o comportamento das crianças, favorecendo e ampliando os processos de participação, mas de uma participação competente, não de qualquer participação.

Falar em participação qualificada significa reconhecer as características da gestão social, *locus* onde a participação se concretiza oficialmente na realidade italiana. Assim, as características específicas que sustentam os significados da gestão social, segundo Malaguzzi (1984), são:

- a educação da criança é um problema da família, da instituição educativa, da sociedade e como tal exige solidariedade e respostas coletivas;
- a formação dos indivíduos compreende a formação das crianças, acontece em mais lugares e nenhum lugar é exclusivo e total para essa tarefa;
- uma gestão cooperativa da educação é sinal de uma co-responsabilidade e de uma competência que se organiza por meio da elaboração de um projeto e de um fim e da ativa participação nos processos didáticos que se realizam, além disso, é uma resposta oportuna e exemplar;

---

<sup>24</sup> Atualmente, é dirigente do sistema municipal de creches e escolas maternas de Reggio Emilia.

- o *asilo nido* e a escola de infância são lugares onde ocorrem coisas importantes e participativas. A família tem sempre uma participação implícita em tudo e precisa transformar-se numa prática explícita, pública, co-participativa até nos níveis de gestão;

- a participação ativa dos pais, na experiência educativa promove nas crianças um sentimento de satisfação e de segurança, além de oferecer incentivos e modelos para a própria socialização dos pequenos;

- a gestão social do ato educativo contrasta uma imagem separada de criança e de infância e recupera uma dimensão de continuidade com mundo adulto;

- a participação e a gestão social modificam de modo determinante a organização educativa da experiência escolar (e igualmente a da família); conduzem a educação da criança à revisão das hipóteses, dos planejamentos participativos, das discussões, das avaliações, das verificações que elevam, em reciprocidade, os níveis de conhecimento dos problemas;

- a valorização do conceito de planejamento educativo é um procedimento concreto que modifica e orienta o estilo comportamental, profissional e cultural de cada trabalhador, assim como do coletivo dos trabalhadores;

- o conceito de educação como relação de força que muitas vezes se isolam na problemática pedagógica, rica de condicionamento, de causalidade, de responsabilidade e de erros que individualizam e contrastam, seja na cultura familiar, seja na escolar e social;

- a afirmação da consciência coletiva a respeito da delicadeza e das contradições dos problemas educativos das crianças, das dificuldades e dos limites da educação familiar, mas também das tarefas que possam derivar de uma experiência viva, solidariamente interpretada;

- as questões de uma política orgânica presente nas discussões sobre a infância, a família, as instituições educativas, a permanência da lei só no papel, faz retroceder e prejudica, pois uma lei boa não colocada em prática gera anomalias e contradições no mundo do trabalho e nos valores assumidos pela sociedade e tem grande implicação, visibilidade e invisibilidade sobre o modo teórico e prático da educação infantil.

Para a discussão em tela, queremos salientar, como já mencionamos, que o desenvolvimento da atividade educativa nas escolas de educação infantil na Itália tem como princípio administrativo básico a gestão social e essa é reconhecida como um elemento diretamente ligado à administração pública geral da sociedade. Nesse sentido,

a escola produziu um movimento, naquele país, de abertura da escola à sociedade, criando um processo chamado descentralização das decisões, segundo Mattesini (2008), pois foi nas creches e nas escolas maternas municipais que as famílias, os funcionários e outros parceiros institucionais locais puderam viver a maior experiência de participação na gestão dos assuntos públicos, como nunca na Itália, tanto em termos de quantidade (com o número de pessoas envolvidas), como em termos de qualidade (com relação ao teor das intervenções, do forte impacto cultural e social).

Foi nos anos de 1970 e 1980 que de fato aconteceu a abertura da escola para a sociedade, com grandes assembleias de pais e cidadãos sobre questões sociais como a necessidade dos pais trabalhadores por serviços de atendimento as crianças nos locais de trabalho ou em outros locais da cidade com visitas as escolas municipais por delegações de trabalhadores e sindical, e, sobretudo, com a constituição de organismos de gestão, com regulamentos específicos aprovados pelos órgãos municipais competentes, com poderes para controlar e gerir, bem como desenvolver critérios e procedimentos. (MATTESINI, 2008, p. 29).

Os anos 1990 marcaram uma transformação importante para a experiência de gestão social nos municípios e dois são os fatores que ocasionaram isso (MATTESINI, 2008). Primeiro, a constituição de uma nova lei que reforma as instituições locais. Trata-se da Lei n.º 142, de 1990, que separa decisivamente as funções de gestão dos serviços das funções políticas. Isso provocou o desenvolvimento de um processo que, embora considere as diferentes modalidades e calendários de cada realidade, culminou com a atribuição de todas as ações de gestão às estruturas técnicas dos órgãos municipais. Assim, os conselhos de escola e creches acabam por perder a função nos órgãos de gestão e assumem apenas a papel de participação social e de controle. O segundo é a crise de credibilidade na política, ocorrida nessa década na Itália. Esses dois fatores juntos provocaram uma profunda mudança na participação nas creches e pré-escolas municipais, tanto do ponto de vista quantitativo, como qualitativo. Além disso, essa mudança gerou a perda das funções de gestão, funções essas que representavam a identidade dos conselhos de escola. Somado a isso, houve também uma generalizada dispersão das práticas participativas na vida política em geral dos cidadãos, das famílias, dos representantes sindicais entre outros agentes sociais.

Entre 1980 e 1990, mudou o perfil dos usuários das creches, basicamente de mães trabalhadoras para casais separados, mães que não trabalham fora, trabalhadores

autônomos, entre outros. Além disso, a mudança no perfil dos usuários foi acompanhada por uma diminuição no número de filhos por famílias devido à

[...] queda na taxa de natalidade, a criança de hoje é percebida como um objeto raro e precioso. Entretanto, em uma sociedade que envelhece como a nossa, uma criança também é considerada uma presença perturbadora, quase que uma intrusa em um mundo que não está afinado com suas necessidades e seus direitos. (SPAGGIARI, 1999, p. 107).

Outro aspecto que mudou nos últimos anos foi o aumento na demanda por vagas nos serviços para a primeira infância. Embora haja uma diminuição do número de filhos nas famílias atuais, houve aumento da procura por esse tipo de serviço em toda a Itália, já que é considerada praticamente a única opção dos pais para deixarem seus filhos enquanto trabalham, pois não é costume deixar as crianças sob os cuidados de alguém na própria residência. Independentemente da situação ocupacional da mãe (se trabalha ou não), os serviços de infância são requisitados (MUSATTI; PICCHIO, 2005).

A mudança das atribuições de gestão originadas pela alteração do perfil dos usuários, segundo Mattesini (2008), produziu um novo perfil da participação nas creches e escolas de infância, que em linhas gerais são as seguintes:

- menor presença de questões sociais e políticas nas reuniões com as famílias e os cidadãos;
- maior presença de pais e funcionários nos conselhos, tendo praticamente a eliminação dos representantes da prefeitura e dos partidos;
- número baixo de participantes;
- diminuição das grandes assembleias, em favor das reuniões com pequenos grupos ou individuais;
- maior interesse e envolvimento das famílias, dos conselhos e dos cidadãos em temas educativos e pedagógicos, porém com um enfoque mais particular e pessoal do que nas grandes e amplas questões da educação;
- maior sensibilização sobre as necessidades específicas das crianças em idade pré-escolar, seja por parte dos educadores, seja por parte dos pais, com a divulgação em massa dos conhecimentos provenientes de pesquisas e experiências de sucesso;
- utilização das creches e escolas de infância como espaço de trocas, aprofundamento e suporte a temática da educação de crianças pequenas que atinge familiares e educadores.

No entanto, houve uma insatisfação com relação às características da participação assumida naqueles anos (1980-90). Ainda segundo Mattesini (2008), a insatisfação se dava não como uma forma de lamento ou nostalgia de um momento em que as comissões exercitavam um amplo e real poder de gestão, mas pelo fato de que as novas e diferentes competências atribuídas às comissões nunca tiveram, na maioria dos casos, as estruturas formais necessárias para a consolidação de sua atuação. Por estruturas formais entendemos: garantia e promoção da participação no processo de elaboração dos projetos dos serviços para infância; promoção do envolvimento das famílias em torno dos conteúdos culturais e educativos, entre outras condições já mencionadas.

Atualmente testemunhamos um renovado impulso à participação que emana da sociedade e que abrange todas as áreas da administração pública, isso poderá estimular os investimentos nos serviços para as crianças nos municípios e trazer à tona as questões de gestão destes serviços para as crianças ainda não resolvidas. (MATTESINI, 2008, p. 31).

Duas questões significativas sobre a história da participação nas escolas infantis na Itália merecem atenção na visão de Mattesini (2008), pois, nos últimos anos, têm marcado o cenário político nacional. A primeira é a participação no processo de elaboração e de verificação dos balanços municipais nas diversas áreas de atuação permitindo a promoção da descoberta de formas inovadoras de financiamento público para o desenvolvimento geral desses serviços. A segunda questão é a destinação de verbas aos conselhos participativos dos serviços para a infância, com a tarefa de apresentar resultados qualitativos, com especial atenção à satisfação dos usuários, no que diz respeito à implementação de diretrizes educacionais e qualidade do relacionamento com as famílias.

Porém, é preciso tomar cuidado com os riscos que esse novo formato de participação pode apresentar. O primeiro é de ordem político-institucional e diz respeito à redefinição das assembleias, das mesas de conciliação e de outras formas de consulta aos usuários das creches e escolas infantis e aos cidadãos como *locus* de tomada de decisão, substituindo os organismos de representação. Essas possibilidades de participação direta são fundamentais para enriquecer e concretizar a democracia, diminuindo a distância existente entre quem governa e os cidadãos. Mas devem ser acompanhadas e a elas deve-se dar a devida importância, principalmente no tocante ao processo de decisão, para não perder de vista as escolhas já realizadas e o rumo da

construção histórica que os serviços para a infância vêm fazendo. Mesmo que possa ser numerosa a quantidade de cidadãos que participam do processo, na hora da decisão, sempre uma minoria, talvez mais comunicativa ou persuasiva, acabará por decidir pelos interesses da comunidade inteira.

A história dos serviços de infância na Itália é um bom exemplo de que é possível promover uma grande possibilidade de participação, pois a qualidade percebida na educação infantil italiana hoje é fruto da capacidade de envolvimento e partilha com a família e parte da população local e também da capacidade do município preservar a identidade e os valores. Todo o programa educativo e organizacional que caracteriza os serviços municipais para a infância e alguns pontos reconhecidos como fundamentais para a qualidade apresentada exigiu dos governantes municipais habilidade de organização que atendesse ao sentimento coletivo, à sabedoria de entender até que ponto negociar e à coragem de defender as escolhas feitas, mesmo que fossem motivo de frustração para alguns (MATTESINI, 2008).

O segundo risco é o método do processo participativo, pois tem aumentado na Itália a presença de entidades conveniadas com o município contribuindo para que o governo responda às necessidades dos cidadãos de um novo estado de bem-estar. Ou seja, como o ente governamental não consegue atender toda a demanda, ele faz convênio com outras entidades de caráter privado, comunitário ou confessional, que Mattesini (2008) denomina terceiro setor. Os representantes dessas entidades reivindicam a possibilidade de envolvimento na fase de planejamento dos serviços para a infância da comunidade local. É uma reivindicação legítima, uma vez que há aumento e maior utilização de entidades conveniadas com o município. Assim, é justo haver maior envolvimento de associações, voluntários e outros sujeitos que representam a comunidade, seja na análise das necessidades, seja no planejamento de respostas.

Mas, alerta Mattesini (2008), a participação (política) solicitada pelo terceiro setor não pode se transformar em uma forma de gestão de serviços sem concorrência, com a uniformização das propostas de serviço para infância, visto que uma das vantagens dos serviços conveniados é o oferecimento de práticas alternativas aos serviços municipais, principalmente em termos de flexibilidade de horário. Trata-se da reivindicação de dois planos de ação distintos, no âmbito da participação: um é garantir a participação ativa do terceiro setor na fase de planejamento das políticas municipais para a educação infantil em um sentido mais político; outro é garantir que a gestão dos

serviços públicos municipais seja realizada pelos órgãos das estruturas municipais de gestão escolar.

Enfim, o terceiro risco apresentado pela autora é a exigência legítima dos cidadãos em geral e dos representantes constituídos para que haja aumento e qualificação das oportunidades de participação. Porém, para encontrar a medida adequada desse processo de participação, é preciso dar voz aos cidadãos e também é necessário que eles se comprometam com essa participação, a fim de garantir sua eficácia.

Aumentar as possibilidades de participação não significa a proliferação de assembleias e reuniões, mas é necessário, antes de tudo, que as oportunidades já existentes sejam de qualidade. É necessário que alguém assuma a responsabilidade de conduzir os encontros com a finalidade de garantir bom andamento e resultados, mesmo que isso possa representar a impopularidade ou custos políticos significativos. Segundo Mattesini (2008), é preciso ter clareza da finalidade do encontro, ou seja, se é um encontro consultivo, de discussão, de tomada de decisão, ou simplesmente informativo. Concordamos que, para o desenvolvimento qualitativo do processo participativo, é necessário que a pessoa responsável pela condução das reuniões e assembleias tenha clareza do objetivo do encontro e se ocupe de garantir a possibilidade de todos se expressarem, gerando um clima de envolvimento e trabalho.

Tanto a gestão democrática como a gestão social estão pautadas no princípio da democracia e da participação nas discussões e nas tomadas de decisões em tese, pois no cotidiano das escolas essas práticas estão permeadas de contradições, exatamente o que será apresentado nos próximos dois capítulos. Apresentaremos as particularidades das duas realidades pesquisadas e elas serão analisadas à luz do que acabamos de discutir.

## CAPÍTULO 4

### A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REALIDADE BAURUENSE

A temática em questão foi analisada a partir dos dados coletados junto à rede municipal de educação infantil de Bauru, uma cidade da região central do Estado de São Paulo, escolhida por se tratar de uma cidade de grande porte e que está realizando várias ações para se adequar à legislação educacional atual. Além disso, temos uma experiência de trabalho nessa rede de ensino.

Uma das ações encaminhada pelo poder público é a incorporação das creches pela Secretaria Municipal da Educação (SME), até então sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Bem-Estar Social (Sebes). Essa alteração tem causado muitas mudanças na estrutura da rede municipal que é abordada em um tópico específico. Outra ação da SME é o estímulo à regulamentação das Associações de Pais e Mestres (APMs) de cada unidade, com objetivo de implementação da legislação referente ao Programa *Dinheiro Direto na Escola* (PDDE).

O objetivo deste capítulo é a análise da prática da gestão democrática, por meio da APM nas escolas de educação infantil do município de Bauru. Para tanto, foram coletadas informações mediante entrevistas realizadas com pais, professores, diretores e dirigentes.

#### **4.1 A realidade bauruense: contextualizando os dados**

A presente discussão tem como categoria principal de análise a participação nos órgãos colegiados de gestão das escolas de educação infantil do município de Bauru, no período pós-LDB 9394/96 e das legislações complementares. Essa cidade foi escolhida por se tratar de uma cidade sede de região localizada na região central do Estado de São Paulo, com uma população de mais de 360 mil habitantes segundo perfil apresentado pelo SEADE.<sup>25</sup> A base econômica do município são as atividades de prestação de serviços e comércio.

---

<sup>25</sup> Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfil.php>>.

A história da educação no município pode ser considerada recente, pois tem pouco mais de 50 anos. A primeira referência histórica sobre a educação na municipalidade data de 1912, quando a Câmara Municipal aprovou a Lei sobre o ensino primário municipal, tornando-o obrigatório a partir dos sete anos de idade, e criando três espécies de estabelecimentos de ensino no município: escolas ambulantes, escolas provisórias e escolas permanentes.

Entretanto, esta pesquisa tem como foco a rede municipal de educação infantil que, em 1956, inaugurou o primeiro parque infantil denominado *Stélio Machado Loureiro*, em funcionamento até os dias atuais. Segundo Daibem e Casério (1996), quando foi criado o primeiro parque infantil, a função social desse tipo de instituição era oferecer atividades de recreação e uma ação de caráter assistencialista, atendendo crianças de 3 a 12 anos de idade. E o atendimento voltado para crianças de 7 a 12 anos era considerado um programa de assistência ao escolar; devido a isso, os parques infantis nasceram e cresceram orientados pelo Departamento de Educação Física e Esportes (DEFE).

A partir de 1970, os parques infantis passaram a assumir uma postura educacional, com planejamentos, relatórios diários e uma assistente pedagógica para auxiliar as professoras nos planejamentos e confecções de materiais. Iniciou-se uma estrutura educacional municipal com Secretário e duas supervisoras, uma para pré-escola e outra para o 1.º grau. Nesse momento, também, surgiu uma preocupação com a pré-alfabetização na pré-escola bauruense.

Em 50 anos de história da educação infantil na cidade, a rede cresceu e continua crescendo. Atualmente, é formada por 45 escolas municipais de educação infantil (EMEIs); 15 escolas municipais de educação infantil integradas (EMEIIs); 14 escolas municipais de ensino fundamental (EMEFs), sendo cinco delas de 5.ª à 8.ª séries, 27 creches conveniadas e duas unidades de centro de educação de jovens e adultos, com sete pólos. Porém, as escolas que hoje são denominadas EMEII, até o ano de 2001 eram denominadas creches municipais e estavam sob a jurisdição da Secretaria Municipal de Bem-Estar Social (Sebes).

Considerando que as EMEIIs vivem um período de afirmação de sua identidade histórica, social e educacional e que as entidades conveniadas não são públicas, optou-se neste trabalho pelo estudo das EMEIs e como campo de coleta de dados, por se tratarem de instituições públicas e possuírem uma identidade histórica, social e educacional mais consolidada. A amostra foi composta de quatro EMEIs, indicadas pela

SME com base na tradição da escola no cenário municipal e na condição jurídica da APM, ou seja, a SME indicou as escolas que estavam com a APM regularizada segundo as determinações do Código Civil, Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, atualizado em dezembro de 2008 e pela Lei n.º 11.127, de 28 de junho de 2005, que altera vários artigos do Código Civil que se referem às Associações.

A estrutura organizacional das quatro EMEIs indicadas é basicamente a mesma, variando apenas quanto ao tamanho e número de alunos. As EMEIs têm uma diretora, sendo que em duas o cargo de diretora estava sendo ocupado em caráter de substituição por professoras. A equipe das EMEIs conta com uma diretora, professoras, funcionárias e merendeiras. Duas das EMEIs da amostra contam com uma pessoa que ocupa a função de auxiliar administrativa, porém esse cargo existe em poucas unidades, principalmente nas mais antigas; nas demais, a diretora é responsável pelo pedagógico e pelo administrativo.

Nas EMEIs, a APM é o único órgão colegiado vinculado diretamente à gestão da escola e que atende à legislação referente ao envio das verbas diretamente às escolas, proveniente da lei do Fundeb.<sup>26</sup> Embora as orientações do MEC apontem, através do *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*, o conselho de Escola como o principal órgão colegiado da gestão democrática, na realidade bauruense a APM é apresentada como o órgão colegiado de gestão, sendo regida por legislação municipal.

Durante a coleta de dados em Bauru ocorreram algumas dificuldades para a realização das entrevistas programadas. As duas diretoras efetivas não concederam entrevista, alegando falta de tempo e, apesar da insistência da nossa parte, não encontraram tempo em suas agendas para concedê-las. Quanto às professoras, conseguimos realizar todas as entrevistas previstas. Com relação aos pais membros da APM, conseguimos entrevistá-los apenas em duas escolas, apesar disso, as informações obtidas foram satisfatórias.

As entrevistas foram realizadas da seguinte maneira e nos seguintes dias:

---

<sup>26</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. O Fundeb foi abordado no primeiro capítulo deste trabalho.

**Tabela 1** – Entrevistas realizadas nas EMEIs de Bauru e denominação utilizada na análise

Função ocupada	Escola A	Escola B	Escola C	Escola D
<b>Diretora</b>	Não concedeu entrevista	Diretora B	Não concedeu entrevista	Diretora D
<b>Professora</b>	Professora A1	Professora B1 Professora B2	Professora C1 Professora C2	Professora D1
<b>Pai/Mãe</b>		Mãe B1	Mãe C1 Mãe C2	
<b>Data de realização</b>	01/11/2008	17/11/2008	12/11/2008	10/11/2008

Foram entrevistados, também, no ano de 2007, dois professores que, na ocasião, ocupavam cargos na SME. O primeiro professor estava na secretaria como assessor pedagógico e tinha a tarefa de auxiliar a regularização das APMs diante das normas e orientações do PDDE e para implementar as adequações legais estabelecidas no Código Civil, Lei n.º 10.406/2002. A professora foi entrevistada porque participou diretamente do processo de transferência das creches da Sebes para a SME.

Em seguida, apresentamos o perfil dos entrevistados obtido por meio das entrevistas. Os entrevistados não foram identificados por uma questão de ética e do compromisso assumido com os mesmos.

**Tabela 2** – Dados pessoais dos entrevistados em Bauru.

Entrevistado	Idade	Formação/Profissão	Tempo de relacionamento <sup>27</sup>
<b>Diretora B</b>	43 anos	Pedagogia	25 anos
<b>Diretora D</b>	46 anos	Pedagogia e Psicopedagogia (especialização)	19 anos
<b>Professora A1</b>	45 anos	Letras (Língua Portuguesa)	18 anos
<b>Professora B1</b>	43 anos	Pedagogia e Letras	17 anos
<b>Professora B2</b>	43 anos	Cursando Pedagogia	19 anos
<b>Professora C1</b>	38 anos	Magistério - CEFAM	8 anos
<b>Professora C2</b>	32 anos	Psicologia	12 anos
<b>Professora D1</b>	40 anos	Pedagogia	17 anos
<b>Mãe B1</b>	27 anos	Direito	1 ano
<b>Mãe C1</b>	32 anos	Ensino Médio (completo)	2 anos
<b>Mãe C2</b>	26 anos	Ensino Médio (completo)	2 anos
<b>Professora 2007<sup>28</sup></b>	39 anos	Pedagogia e especialização em Gestão Escolar	14 anos
<b>Professor 2007<sup>29</sup></b>	55 anos	História	3 meses

<sup>27</sup> Tempo que o entrevistado mantém uma relação direta com o serviço para a infância, seja como pai ou mãe de aluno, ou como profissional.

<sup>28</sup> Entrevista concedida à pesquisadora, no dia 13 de novembro de 2007, pela professora que participou do processo de transferência das creches da Sebes para a SME. O tempo de relacionamento diz respeito à data da realização da entrevista.

<sup>29</sup> Entrevista concedida à pesquisadora, no dia 13 de novembro 2007, pelo professor que exercia uma função técnica de apoio e estímulo à regularização das APMs nas EMEIs de Bauru. O tempo de relacionamento diz respeito à data da realização da entrevista.

Com base nos dados apresentados vamos abordar as questões mais importantes para a compreensão do contexto educacional de Bauru e para a análise dos dados, sendo elas a transição das creches para educação e a legislação municipal referente à APM.

#### **4.2 A transição das creches da Sebes para a SME**

O texto da LDB menciona que a educação infantil compõe a educação escolar e a Constituição definiu que a educação infantil deve atender crianças de 0 a 5 anos<sup>30</sup>, fazendo parte da educação escolar e, portanto, deveria estar sob orientação e supervisão dos órgãos de gestão dos sistemas ou redes de ensino. A educação infantil é dividida em duas etapas conforme se pode verificar na letra da lei:

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;  
II – pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade. (BRASIL, 1996).

As creches, que até então eram responsabilidade dos órgãos de assistência social, deveriam ser alocadas nos órgãos do sistema de educação escolar, conforme dispõe a Lei 9394/96, no Art. 89. “As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino”. Essa determinação gerou a necessidade de mudanças na organização dos sistemas ou redes de ensino das cidades, nos órgãos municipais, nas creches, e na vida das famílias e das crianças.

Segundo Rosemberg (2005, p. 76),

A entrada da educação no campo da EI gera tensões, pois carrega um modo de ser que foi historicamente se construindo sem a presença de crianças pequenas, sem a presença de movimentos sociais organizados, sem a presença tão marcante de professoras leigas, componentes que marcam a EI brasileira.

---

<sup>30</sup> Até 2006, a educação infantil no Brasil compreendia a faixa etária de 0 a 6 anos, porém, a Emenda Constitucional n.º 53, de 2006, alterou a idade para ingresso no ensino fundamental.

Um dos objetivos do estudo da rede municipal de educação do município de Bauru foi o de verificar como aconteceu o processo de transição das creches para a SME.

Na cidade de Bauru, as creches recebiam crianças de 0 a 6 anos em período integral, oferecendo um atendimento assistencial aos filhos de mães trabalhadoras, na maioria das vezes de famílias empobrecidas. Frequentemente atendiam crianças em situação de risco e miserabilidade, reafirmando o contexto de origem das creches no cenário mundial e nacional.

No início do século XX, acompanhando a tendência mundial de desenvolvimento do capitalismo, da crescente urbanização e da necessidade de reprodução da força de trabalho, as creches aparecem como fruto dos movimentos operários e da preocupação médico-sanitarista com as condições de vida das populações mais pobres. De fato, no Brasil, as creches surgem para contribuir na produção de seres capazes, higiênicos, nutridos e sem doenças. Em decorrência disso, as poucas creches criadas nesse momento situavam-se, sobretudo, nas vilas operárias e eram mantidas, principalmente, por entidades filantrópicas e, em menor número, pelo Estado. O trabalho desenvolvido nas creches era, fundamentalmente, assistencial. (PACHECO; DUPERT, 2004, p. 104).

As instituições voltadas aos cuidados com a criança pequena, no início do século 20 eram organizadas em quatro modalidades, que são apresentadas por Spodek (1998) da seguinte forma:

**Creches:** estabelecimentos nos quais as crianças são cuidadas em grupos em um ambiente não residencial, em período parcial ou integral. Quando à fonte de financiamento e manutenção, podem ser classificadas como: públicas, religiosas, comunitárias ou privadas;

**Mães crecheiras:** os cuidados são realizados para pequenos grupos de crianças na residência do cuidador, com ou sem fiscalização. Salientamos que este é o modelo que vem sendo indicado nas diretrizes para elaboração de políticas educacionais para a primeira infância dos organismos internacionais, principalmente pelo baixo custo de implantação e por atender às classes menos favorecidas que normalmente não têm qualquer tipo de atendimento, então este tipo socorre as situações mais imediatas.

**Em casa:** os cuidados são providos por uma pessoa sem laços de família que ia à casa da criança, algumas vezes acompanhada dos próprios filhos.

**Em família:** a criança era cuidada por um parente em sua própria casa ou na casa do cuidador.

Nas últimas décadas, a demanda por creches ou instituições similares tem aumentado, “[...] pois mulheres de todas as classes sociais têm buscado maior igualdade profissional e descoberto que a falta de tais serviços interfere com o emprego contínuo e com promoções para postos de maior responsabilidade.” (SPODEK, 1998, p. 54).

A história das creches alterna períodos de crescimento e reconceitualização. O primeiro período foi anterior a 1920, quando as creches eram concebidas como um serviço fundamental para mães trabalhadoras pobres e por dar condições para que pai e mãe trabalhassem.

No período de 1920 a 1940, o atendimento de crianças em creches ficou restrito aos casos de portadores de necessidades especiais.

Entre 1940 e 1960, as creches ficaram estigmatizadas, por que eram voltadas ao atendimento das crianças pobres, muitas vezes órfãos. Só a partir dos anos de 1960 começaram a ser novamente consideradas importantes para as mulheres pobres ou não. “A idéia de que estes serviços devem estar disponíveis para as mães que querem, assim como para as que precisam trabalhar, tem-se fortalecido cada vez mais” (SPODEK, 1998, p. 54).

Além da mudança de *status* da mulher na sociedade, a crescente urbanização e a concepção de família nuclear, outro fator contribui para que a creche seja concebida de forma diferente na atualidade. O fator refere-se aos avanços dos estudos sobre o desenvolvimento infantil e a capacidade cognitiva das crianças pequenas. Hoje, a instituição que atende a crianças pequenas deve preocupar-se com os cuidados de higiene e saúde e com o processo educativo, para tanto, deve dedicar maior atenção à relação família-escola, à qualidade das instalações, programas e equipes de educadores.

Na segunda metade do século XX, uma nova tendência pedagógica de educação infantil emergiu. Segundo Kramer (1994), essa tendência é a cognitiva, na qual a criança é sujeito que pensa, a escola de educação infantil é o lugar para transformar as crianças inteligentes e a educação deve propiciar o desenvolvimento cognitivo. O principal expoente desta tendência, como vimos no capítulo 2, é Jean Piaget que concebe o desenvolvimento como resultado da combinação entre o que é próprio do organismo e as circunstâncias oferecidas pelo meio.

Assim, a partir das legislações promulgadas nas últimas duas décadas do século XX, as creches, que historicamente estavam vinculadas aos órgãos de assistência social, precisaram construir uma nova identidade com perfil educativo, porém sem negligenciar as necessidades de cuidados e bem-estar que as crianças pequenas exigem. Essa mudança, além de requerer alteração nas legislações municipais, exigiu modificações na estrutura física e organizacional da rede de ensino, gerando várias questões a serem equacionadas, como a realocação dos servidores municipais, pois os servidores estavam alocados na Sebes e precisariam ser transferidos para a SME. Porém, alguns não tinham a formação mínima pedagógica para tal transferência e a SME não tinha servidores suficientes em seu quadro funcional para atender as creches que estavam sendo assumidas.

A primeira problemática que precisou, e ainda precisa ser superada é a concepção de creche. A origem das creches está vinculada às necessidades das crianças e das famílias pobres, mas, na legislação atual, a denominação creche é utilizada para nomear os agrupamentos/turmas que atendem crianças de até três anos, sem qualquer ligação com a realidade social dos usuários. Também não está mencionado na lei vigente se os agrupamentos de crianças denominados de creches atendem em período integral ou parcial, até então as instituições que atendiam em período integral eram chamadas creches, agora não mais.

Em Bauru, o processo de transferência das creches municipais da Sebes para a SME teve início em 2001. Esse processo foi gradual, sendo iniciado com apenas três unidades e a designação de uma diretora pedagógica e uma assistente de direção.

Foram três creches em 2001 que passaram para educação, que hoje são chamadas de EMEII *Maria de Fátima Lima Figueiredo*, EMEII *Antonio Daibem* e EMEII *Irene Ferreira Chermont*, inclusive era uma diretora que administrava as três creches. E eu, na época, trabalhei com essa diretora, ajudando na coordenação da creche. Num período eu dava aula normal, e no outro eu ficava para que ela pudesse fazer a visita nas outras duas creches, então enquanto ela estava numa, eu estava em outra. Então, na verdade, foi um período bastante turbulento neste sentido. (PROFESSORA, 2007).

A Sebes, segundo Moron (1997), concebia a creche como um lugar de atendimento sócio-educativo, que deveria ser desenvolvido por meio de uma parceria entre as famílias e a administração municipal, com o objetivo de oferecer uma base sólida à criança, para que no futuro fosse um cidadão participativo e crítico. Entretanto,

pelas entrevistas foi possível perceber que não era isso que a Sebes oferecia e nem o que a família esperava da creche.

Participando deste processo, também, eu senti que os pais, quando houve essa mudança, eles tinham dificuldade de aceitar que ali era escola agora, e não só creche, por que eles sempre tiveram essa visão que a creche tinha que cuidar de tudo, das questões da vacinação, da saúde da criança, precisava de médico, a assistente social esta ali para agendar, então havia essa facilidade. Hoje, ainda, é procurado atender a criança da melhor forma possível no aspecto do cuidado dela, por que isso não se separa da educação. Mas não é mais aquele programa que era a proposta da Sebes. Então eles se sentiram muitas vezes, vamos dizer, prejudicados no sentido que a creche resolvia muitas coisas para eles, agora não, agora eles tem que entender que a educação do filho é uma parceria entre os pais e a escola, então não dá para deixar a responsabilidade para um, ao passo que o primeiro, também, tem responsabilidade com a criança. E isso é algo que é cultural neste país e eu acredito que vai algum tempo para começar a perceber que cada um tem o seu papel e a sua contribuição pra realizar. (PROFESSORA, 2007).

A função da creche, na realidade investigada, era assistencial e para atender às mães trabalhadoras, como indica a história dessas instituições. Porém, Craidy (2005, p. 61), afirma que “[...] é equivocado afirmar que só agora as creches e pré-escolas se transformaram em instituições educativas. Elas sempre foram instituições educativas, já que é impossível cuidar de crianças sem educá-las”. Entretanto, é possível perceber que, no caso investigado, as creches eram um espaço no qual não havia muitas possibilidades para ações educativas qualificadas, nem de realização da atividade infantil por excelência, que é o brincar.

[...] quando nós chegamos nestas unidades de ensino, quer dizer nas creches, e o que acontecia [...] a Sebes assistia com o que podia, por que é uma Secretaria que também recebe poucos recursos. Então, nós encontramos prédios bastante deteriorados, eu diria até que era difícil acreditar que crianças tinham que passar ali o período integral. Pela escassez de recursos e materiais, de jogos e brinquedos, quando tinha era só *cacareco*. Era o pior! O que alguém não queria mais e mandava para a creche. (PROFESSORA, 2007).

Kishimoto (2002) apresenta o brinquedo como instrumento estimulante para fazer fluir o imaginário infantil, concretizando-se na brincadeira em si, assim o brinquedo tem a função de imprimir

[...] um caráter mais que material: a simbologia deste instrumento de brincar atravessa a fronteira do físico em direção ao espiritual e faz dele instrumento que promove interação, diálogo, aproximação com o lúdico, reforço de

habilidades cognitivas e de relação de sociabilidade. (ALMEIDA, 2006, p. 544).

Dessa forma, e de acordo com o relato da professora, como os espaços destinados ao atendimento das crianças nas creches eram sucateados, essas instituições, provavelmente, não cumpriam com sua função educativa e socializadora. Além disso, as creches enfrentavam um processo de estigmatização.

A criança da creche sempre foi muito estigmatizada, como sendo aquela mais irrequieta. Aquela mais arteira. A creche, também, soava como um desprestígio para a professora que trabalhava lá. Houve um tempo em que a professora que não estava se adaptando na escola ia para uma creche, por que lá era tudo mais *light*, não tinha quem cobrasse, e tudo mais. Então com tudo isso, também, a creche ganhou este estigma. (PROFESSORA, 2007).

Além dos problemas de estrutura física, havia questões de concepção de educação, pois a equipe que atuava nas instituições enfatizava o cuidar a ponto de inibir qualquer ação espontânea da criança, prejudicando seu desenvolvimento.

De acordo com a professora (2007),

Por que [...] até a equipe que trabalhava com a criança tinha uma visão bastante diferente que a educação vinha propor, então lá a preocupação era se a criança esta limpa, se ela tomou banho. E essa preocupação era tão grande com o banho, que praticamente a criança depois que tomava banho era proibida de brincar. Então ela tinha que ficar sentada, aguardando horas rígidas de lanche, de sono, tudo, assim, bastante cronometrado. A preocupação era que a criança não pode se machucar, ela tem que estar bem assistida e limpa pro pai chegar e levar embora. Então não havia preocupação se a criança estava em primeiro lugar feliz lá. Se ela estava construindo suas aprendizagens. Se ela estava aprendendo e se desenvolvendo.

Também verificamos dificuldades quanto às relações de poder existentes nas creches. Antes das mudanças, as creches eram coordenadas por uma assistente social, entretanto, com a integração da creche ao sistema educacional, foram designadas servidoras da SME para desenvolver as atividades da creche na função de diretora, gerando conflitos relacionados ao poder dentro da Instituição. A adequação do pessoal foi o problema mais tumultuado que ocorreu em várias situações e atingiu a comunidade em geral, chegando à grande mídia.

O primeiro problema com relação ao embate das equipes da Sebes e da Educação foi quando chegou a diretora, como relata a professora (2007):

[...] foi um baque, tanto para a Sebes, quanto para a Educação. Por que você veja, passou a ir educadora para o espaço da creche, a diretora. E lá na creche, havia a Assistente Social que cuidava da questão de vaga das crianças. A questão de vagas não era vista como um direito da criança, a vaga era tipo, negociada. Assim, se a mãe trabalha tem vaga, se a mãe não trabalha não tem vaga. Ou se criança estava numa situação de risco de vida, então era oferecida a vaga. E a educação tinha toda uma sistemática diferente de como ia estar preenchendo aquelas vagas. Então houve muitos conflitos no início. Até por que a assistente social via também como um fator de perda de espaço, por que a educação estava assumindo, e ela que era coordenadora da creche, ficaria com a vaga dela entregue à educação.

A lei determina que as creches sejam administradas por profissionais da área da educação.

A Lei nº 9394/96 dispõe sobre os princípios de valorização dos profissionais da educação. O requisito é ser a creche dirigida por adulto habilitado na área de educação, podendo este contar com profissionais de outras formações para com eles definir os caminhos básicos e dividir as tarefas coletivamente pensadas. (OLIVEIRA, 2005, p. 81).

A professora que participou do processo de incorporação das creches pela SME relatou que, quando foi publicada a lei regulamentando a mudança, a Sebes retirou seus servidores das creches, mantendo o mínimo necessário para o funcionamento diário da instituição. Porém, a Secretaria da Educação não dispunha de servidores suficientes para atender a todas as entidades.

Houve, também, um problema com relação ao período de recesso, pois as EMEIs têm recesso em julho, dezembro e janeiro, mas as creches atendiam outra clientela e não podiam parar. Dessa forma, após a mudança, ainda nas três primeiras creches, houve um grande descontentamento da comunidade quando chegou o período de recesso e férias. O problema chegou à Câmara Municipal, fato que acelerou algumas medidas legais para regularizar a situação.

Os servidores da Sebes que ficaram nas creches puderam decidir se queriam permanecer onde estavam ou se transferirem para a SME.

Olha, houve um tempo. Eu não sei se faz dois anos, não sei dizer precisamente. Mas elas tiveram a opção de serem novamente, vamos dizer assim, voltar pra Sebes, e na Sebes serem encaixadas em outros programas que esta secretaria desenvolve. As que não estavam contentes com essa mudança realmente saíram e foram pra Sebes, mas pra você ter uma idéia, a grande maioria preferiu continuar. Então a gente vê isso de forma positiva, por que no começo, elas batiam de frente, não gostavam por que tinha uma diretora que cobrava e que estava ali o tempo todo, exigindo não só que trocasse a criança, mas que ela tivesse liberdade pra se movimentar dentro da creche, que ela saísse de dentro do berçário, que os bebês pudessem tomar

um banho de sol lá fora. Pudessem interagir com as outras crianças, então foi uma mudança brusca que incomodou. Então, aquelas que não se identificaram foram pra Sebes, no entanto a grande maioria ficaram na educação. E elas ainda lutam, é claro, por ser melhor reconhecidas profissionalmente e tudo. (PROFESSORA, 2007).

Porém, segundo a legislação vigente, “O trabalho junto às crianças na creche é entendido como sendo exercido por professor, com formação mínima de curso normal em nível médio” (OLIVEIRA, 2005, p. 81).

Foram muitas as dificuldades enfrentadas nesse processo, porém, já é possível perceber algumas mudanças significativas na realidade das creches em Bauru. O primeiro aspecto que se pode verificar é a mudança de concepção do atendimento nessas escolas, a começar pela denominação das instituições, “as antigas creches, que agora são chamadas de Escola Municipal de Educação Infantil Integral – EMEII, que a criança é atendida em período integral, mas sempre com a direção e a coordenação da Educação” (PROFESSORA, 2007). Além da denominação, a equipe remanescente da Sebes também apresenta uma postura diferente em sua atuação.

[...] elas estão desenvolvendo um trabalho junto com as professoras, por que dentro da unidade escolar, todos educam, então elas tem um papel fundamental, também, dentro da educação. Elas passaram pra secretaria da educação, o nome ainda continua como auxiliar de creche, ainda esta se pensando, num próximo concurso, teve um último concurso que teve que sair com este nome, mas esta se pensando como adequar essa nomenclatura a educação. (PROFESSORA, 2007).

Quanto ao problema do recesso, esse já não existe porque

[...] em julho as crianças não estão tendo mais recesso, este ano já não teve recesso. Embora algumas mães preferem, as que têm condições, manter o filho em casa, por que é realmente muito cansativo pra criança passar o ano todinho dentro desta instituição, por mais que tenha avançado. (PROFESSORA, 2007).

Com relação à postura dos pais quanto à função da EMEII, também houve mudanças.

[...] hoje os pais já têm reconhecido que os filhos estão produzindo muito mais, estão, assim, enquanto pessoas, intelectualmente falando, são crianças muito mais felizes. Crianças que levam um produto pra casa daquela aprendizagem que esta realizando. É claro que alguns pais, ainda, até pela falta de informação que muito ainda neste país não tem esse acesso. Então,

ainda dizem ter saudades de como era antes. Mas a grande maioria aplaude a atuação da educação nas antigas creches. (PROFESSORA, 2007).

Porém, sabemos que concepção de creche, como espaço de assistência social voltado aos pobres, é uma questão cultural no Brasil, que ainda precisa de muitas ações de esclarecimento.

Segundo o professor (2007),

[...] ainda ocorre em muitas cabeças de gente ignorantes e de gente *sábias*, quero deixar bem claro isso! De gente doutor e de gente analfabeta, ainda corre muito este pensamento de que creche é uma coisa ruim, creche é um depósito, pois essas pessoas têm essa visão que creche é um depósito de criança. A integração que a LDB prevê das crianças de zero ano integradas ao sistema de ensino, ou seja, traz a creche para o sistema de ensino isso quebra! A luta é para desmistificar que creche é depósito de crianças. Creche não é asilo. Creche não é lugar de gente coitadinha. Creche é lugar de gente sadia. De gente como qualquer uma outra. Não é vergonha nenhuma deixar a criança em creche, não deve ser vergonha nenhuma deixar a criança em creche, sejam pobres, sejam ricos, né?

Com relação à estrutura física das EMEIIs, houve alterações significativas, porém outras estão previstas.

Então hoje a educação tem investido, já tem equipado com material didático, livros de suporte para o professor e, também, para a utilização da criança. Muitos brinquedos foram adquiridos. Agora com a vinda do FUNDEB, [...] este ano já tem uma creche em construção e a partir deste ano outras três entraram no rol das reformas pra poder adequar cada vez melhor as necessidades destas crianças. Quem conhece as EMEIs e conhece as EMEIIs sente a diferença de estrutura que a EMEI tem em relação à EMEII, justamente porque cada uma tinha uma finalidade, a princípio, diferente. Uma finalidade era explícita de educar, a outra finalidade era assistencial. E hoje a busca é que a que tinha só o caráter assistencial, possa também cumprir com o caráter educativo que lhe compete. (PROFESSORA, 2007).

O reconhecimento legal da EI como primeira etapa da educação básica, provocou mudanças na concepção arquitetônica e espacial das creches, colocou as crianças como sujeitos de direitos, deu aos profissionais a perspectiva de reconhecimento e impulsionou o estabelecimento de padrões de qualidade, embora ainda seja necessário transformar todos esses preceitos legais em realidade.

Os novos marcos legais trazem novas implicações na área. Concebem a criança como sujeito de direitos (a educação infantil não é um favor, uma dádiva), dispõem sobre os princípios de valorização dos profissionais da

educação e preocupam-se com o estabelecimento de padrões de qualidade pelos sistemas de ensino. (OLIVEIRA, 2005, p. 81-82).

Esses novos marcos legais, em especial a LDB 9394/96, dispõem sobre a valorização dos profissionais e da própria instituição de educação infantil, como afirma Oliveira (2005, p. 81):

Aquela lei estabelece ainda critérios para o uso de verbas da educação para o atendimento em creches e pré-escolas. Ela cria mecanismos que possibilitam dar maior visibilidade do atendimento realizado e dos gastos efetivados para o gestor da educação e os usuários dos serviços: não mais cursos livres como até então os cursos pré-escolares eram considerados, nem apenas registro em cadastros de assistência social, como principal requisito para os serviços voltados para população de baixa renda.

Uma mudança significativa que se verifica, não só nas EMEIIs, mas principalmente nelas, em função de sua história, é um movimento que busca criar mecanismos de participação no processo de elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP) das escolas.

Segundo Oliveira (2005, p. 81),

Ter a creche incluída no sistema de ensino significa elaborar uma proposta pedagógica a ser planejada, desenvolvida e avaliada por toda a comunidade escolar. Essa gestão democrática da creche deve ser voltada para o aperfeiçoamento pedagógico de seu cotidiano.

O processo de planejamento do PPP na creche tem sido amplamente incentivado em toda a rede municipal de Bauru, inclusive com a contratação de um técnico e a designação de professores para assessorar esta tarefa. Assim, é possível afirmar que a situação atual é muito diferente da encontrada no início do processo.

Eu vejo que ela avançou e muito desde 2001, quando eu tive aquela primeira. Hoje eu já sou capaz de entrar nestas EMEIIs, que eu citei anteriormente e sentir a diferença, sentir que ela não é mais um depósito de criança, se assim eu posso dizer, mas lá é um local de aprendizagem significativa, a criança está muito mais feliz. A propósito, a questão da construção, agora, do projeto político pedagógico tem sido realizado, não só nas EMEIIs, mas também, nas EMEIIs, pra que a escola possa ter mais autonomia no seu trabalho. Então, eu tenho visto que os avanços têm sido muito grandes em relação á educação infantil. E Bauru sempre foi uma referência na região e agora com o acolhimento das creches pela educação, eu acredito que todos têm a ganhar tanto os professores, como os pais, e principalmente a criança, que é o objetivo maior da educação. (PROFESSORA, 2007).

Questionada com relação à participação dos pais no processo de elaboração do PPP, a professora (2007) relatou que

A busca é para que eles participem deste processo. Tanto que existem dois professores que estão atuando em assessoria com as diretoras batendo muito nesta questão da importância do pai estar presente. Como já te falei, neste país é cultural, muitas vezes a pessoa vai e ela quer receber algo em troca de imediato, então o trabalho tem sido dessa conscientização, deles perceberem que eles têm muito a contribuir com a escola e que eles têm potencial para isso e em contra partida eles muito, também, oferecem pra escola do que sabem, do que é importante para os filhos deles. Em 500 anos de educação, não vai ser em 6 anos que as coisas vão estar no patamar que a gente espera. Mais com certeza é bastante rico tudo que tem acontecido.

O cenário apresentado é complexo, pois apresenta um enfrentamento entre a ideia de assistência e a de educação que vai além das questões de concepção de atendimento às crianças pequenas, mas em termos de políticas públicas para educação, o problema tem outras dimensões. Segundo Rosemberg (2005), se no âmbito municipal o foco era a educação infantil, na esfera federal a ênfase era na importância dos serviços de assistência, pois não havia previsão orçamentária específica para a educação infantil. Os municípios ficaram em situação delicada quanto à destinação de recursos para a EI e o progressivo acolhimento das creches nas redes educacionais.

[...] enquanto no cenário municipal ocorria um maior concernimento das instâncias educacionais com a EI, no âmbito federal (e em algumas unidades federadas, também no âmbito estadual), o movimento era de aparente omissão das instâncias educacionais e representava um fortalecimento visível da assistência social. (ROSEMBERG, 2005, p. 63).

Entretanto,

Outro cenário a que não podemos deixar de nos referir diz respeito às consequências da diminuição de recursos para as políticas públicas, em função da crise econômica mundial e brasileira. Os recursos para a educação são significativamente oriundos das contribuições sociais que, como é sabido, são calculadas com base na folha de pagamento das empresas. Tais contribuições não mantêm o mesmo patamar, pois um dos primeiros indícios das crises é o desemprego que, por sua vez, acarreta a diminuição da massa salarial. Por outro lado, é exatamente nestes períodos de crise que os extratos de menos renda, necessitando crescentemente das políticas públicas, são os primeiros e principais penalizados pela escassez de sua oferta. (NASCIMENTO, 1999, p. 104).

Somado a esses argumentos sobre a escassez dos recursos disponíveis para investimento na EI, encontram-se as orientações do Banco Mundial apresentando como

paradigma para a elaboração das políticas públicas para EI uma nova concepção de desenvolvimento infantil. Segundo Rosenberg (2005, p. 66),

[...] não significa apenas alteração de terminologia. Significa, sim, alteração de concepção, programas para desenvolvimento infantil podem ser implantados pelas mães, por visitadoras domiciliares, no contexto da casa, da rua, da brinquedoteca sob a responsabilidade de qualquer instância administrativa. E mais: no bojo de programas *focalizados* para o combate à pobreza corre-se o risco (já conhecido) de que eles não sejam complementares, mas substitutos dos programas setoriais universais.

Diante do exposto, verificamos a concretização das políticas educacionais inspiradas nos modelos apresentados pelos organismos internacionais que visam à promoção de programas de desenvolvimento infantil a baixo custo, segundo Vieira (2006), permitindo o ressurgimento de modelos alternativos de atendimento à criança de EI, que não estão submissos a nenhum tipo de regulamentação, como por exemplo, as creches domiciliares (PENN, 2002).

A concepção de infância é importante nessa análise, pois somente com a definição desse conceito é possível determinar as ações dos órgãos educacionais e de assistência; em ambos os casos, o objetivo das políticas públicas para a infância deveria ser o de atender com qualidade e na totalidade a criança. Entretanto, as políticas públicas para a infância compreendem vários setores, entre eles os subsetores da assistência e da educação que têm visões diferentes. Ainda com referência às políticas educacionais, é possível subdividir em política educacional para a educação infantil, para o ensino fundamental, entre outros níveis e modalidades de ensino.

Instituições de educação infantil, em nome de atender as necessidades globais do ser humano, não devem conter em si atendimento especializado em saúde, em cultura, etc., mas sim estar articulada às iniciativas de outros setores. [...] A completude da atenção à criança pode (e deve) ocorrer no planejamento integrado da política social, respondendo ao conceito contemporâneo de totalidade do ser humano. Assim, a política de EI deveria ser um subsetor da política para a infância, que compreenderia outros subsetores como saúde, habilitação, saneamento, transporte, emprego, segurança, assistência, etc. (ROSEMBERG, 2005, p. 73).

Os órgãos de educação precisam ter clareza de seu papel, assim com os órgãos de assistência. Porém, para que o principal objetivo das políticas públicas para a infância seja atingido, é fundamental que esses dois órgãos municipais, assim como os demais órgãos municipais voltados às questões sociais, dialoguem e elaborem ações que

se complementem e não que se dividam e se distanciem. Quando a professora relata que a Sebes retirou os servidores das creches, deixando somente o mínimo necessário, e que a SME não tinha o contingente suficiente para atender as entidades que estava assumindo, o distanciamento entre as duas secretarias fica evidente. Enquanto os órgãos públicos continuarem trabalhando separadamente, os sujeitos que são alvos de suas ações sofrem negligências resultantes de lacunas de atenção e disputas de poder.

As animosidades verificadas entre a assistente social e a diretora pedagógica demonstram a falta de clareza de cada profissional sobre seu papel no atendimento integral à criança. Mas esse fato foi motivado em instâncias superiores, visto que os dados mostram não haver um processo de discussão e preparação para essa mudança; ela foi comunicada e não discutida e negociada. Segundo Foucault (1979), a orientação e a expressão de algumas formas de poder resultam em determinados comportamentos sociais no interior das instituições. Assim, quando as mudanças são comunicadas de cima para baixo, sem um processo democrático de construção de novas ações, o resultado mais provável é a disputa de poder, com a eliminação de pessoas que não se enquadram na nova realidade.

Em uma sociedade que valoriza o novo – a nova proposta, a nova teoria, o novo professor – o velho é trocado, o processo de reflexão e construção de uma prática pedagógica se perde e com ele o sentido se dilui. As idéias são perdidas, a novidade não inova e as práticas tornam-se repetitivas. (KRAMER; NUNES, 2007, p. 440).

Esse processo de adequação à legislação poderia ter resultados positivos se fosse

[...] orientado pela perspectiva do bem-estar coletivo e da realização de objetivos sociais superiores a interesses individuais. [...] Evidencia-se, assim, que o poder é construído do mesmo modo como a cultura, a democracia, a descentralização e a autonomia. (LÜCK, 2006, p. 100-101).

Porém, se o processo de acolhimento das creches na SME se deu de forma pouco positiva, segundo a professora entrevistada, atualmente há uma iniciativa da SME para que haja um processo coletivo de construção do Projeto Político Pedagógico nas Escolas Municipais, inclusive com a preocupação de oferecer uma assessoria com a finalidade de estimular a participação de todos no processo, até mesmo os pais de alunos. Restamos esperar para verificar qual tipo de participação esta iniciativa produzirá. Desejamos que a participação estimulada seja aquela na qual o conceito de “[...] participação, em seu sentido pleno, corresponde, portanto, a uma atuação conjunta superadora das

expressões de alienação e passividade, de um lado, e autoritarismo e centralização, de outro, intermediados por cobrança e controle” (LÜCK, 2006, p. 47).

Percebemos que, por parte dos educadores envolvidos no processo, existiu e existe um desejo de acertar e fazer o melhor para e pelas crianças, eles de fato acreditam que estão buscando a qualidade. Também, verificamos que houve melhorias significativas no atendimento às crianças dessas unidades escolares, principalmente no tocante à estrutura física. Houve a adequação do calendário da SME à necessidade da comunidade. Há uma grande esperança de que os recursos do Fundeb provoquem impactos positivos na educação infantil. Busca-se criar um ambiente de participação nas escolas através da elaboração do PPP. Há um projeto de reorganização da carreira do magistério em tramitação no município, no qual a nomenclatura do cargo *auxiliar de creches* deverá ser modificada, com a finalidade de reforçar uma nova concepção de educação de período integral, assim como já ocorreu com a denominação das antigas creches, que agora são EMEIIs.

Como desafios, ainda, se apresentam: a construção de uma nova cultura e concepção de EI em período integral, a melhoria da estrutura física de algumas unidades, a ampliação do número de vagas, a superação da fragmentação das ações dos setores e subsetores das políticas públicas para a infância, mas, principalmente, a construção de uma cultura de participação e democracia, que propicie a emancipação dos sujeitos que são alvos das políticas públicas, por meio da exigência de seus direitos constitucionais.

Tal inclusão da creche no sistema de ensino requer investimentos em educação permanente e nas condições de trabalho de seus educadores. Requer ainda repensar o modelo internalizado pelos educadores sobre o que é uma instituição escolar para a faixa etária de 0 a 6 anos. [...] a creche envolve novas concepções de espaço físico, nova organização de atividades e o repensar rotinas e, especialmente, modificar a relação educador-criança e a relação creche-família. (OLIVEIRA, 2005, p. 82).

### **4.3 A legislação e os documentos educacionais do município de Bauru**

Como já mencionamos, a EI na cidade de Bauru tem pouco mais de 50 anos de existência e, conforme a legislação nacional em vigor, ela é responsabilidade do governo municipal. Assim, ao longo desse período, o Poder Legislativo de Bauru

elaborou e promulgou algumas leis que visam disciplinar o desenvolvimento das atividades de EI mantidas pelo poder municipal, quanto à destinação dos recursos, do pessoal, da infraestrutura de modo geral, entre outros. Porém, neste trabalho o foco serão as leis de maior relevância e que afetam diretamente a temática em questão, ou seja, a gestão democrática das escolas municipais de educação infantil.

A pesquisa sobre essa legislação foi feita em livros sobre a história da educação da cidade, no acervo das próprias escolas e no diário oficial do município disponível na Internet, na *homepage* da prefeitura.<sup>31</sup>

As escolas municipais foram criadas por um decreto municipal e, como já citamos anteriormente, o primeiro decreto municipal de criação de escola de educação infantil é de 27 de julho de 1956 e criou o Parque Infantil *Stélio Machado Loureiro*. A denominação das escolas foi alterada em 1974, pela Lei Municipal n.º 1881, para Centro de Educação e Recreação (CER). Em 1987, para Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI).

O estatuto do magistério é outra legislação fundamental para a constituição da rede municipal. O primeiro Estatuto do Magistério foi instituído por meio da Lei n.º 2.109 de 1.º de dezembro de 1978. Em 30 de dezembro de 1985 foi aprovado o segundo Estatuto do Magistério Municipal que ainda está em vigor. A elaboração desse Estatuto baseou-se numa proposta democrática, porém, como se verá, os próprios professores recusaram essa proposta.

A comissão de elaboração do Estatuto foi eleita democraticamente em uma Assembleia Geral da comunidade escolar, realizada no dia 23 de setembro de 1983, “[...] ficando assim constituída: professor e um diretor de 1º grau, três professores universitário indicados pelo Executivo Municipal e um vereador, indicado pela Câmara Municipal” (MUNERATO, 2001, p. 74). A fim de garantir uma ampla discussão os encaminhamentos da comissão foram:

- solicitação e estudos de todas as contribuições da rede;
- elaboração do documento (estatuto);
- encaminhamentos do anteprojeto para estudos nas escolas;
- assembléia geral com as bases para conhecimento do projeto;

Após 2 anos, 3 meses e 7 dias do processo de estudos e elaboração, o segundo Estatuto do Magistério do Município de Bauru – SP é aprovado, instituído através da Lei n.2.636, [...]. (MUNERATO, 2001, p. 74-75).

---

<sup>31</sup> Disponível em: <<http://www.bauru.sp.gov.br>>.

Porém, a maior polêmica desse Estatuto foi sobre a questão da definição do cargo de diretor de escola,

[...] uma vez que no Projeto de Lei era proposto eleição para seu provimento. Os professores de Educação Infantil se mobilizaram na época, elaboraram lista de abaixo-assinado, conseguindo assinatura da grande maioria dos professores da rede, encaminharam-na ao Prefeito e Câmara municipal, conseguindo a modificação de eleição para concurso de acesso. (MUNERATO, 2001, p. 75).

Esse fato na história da educação infantil de Bauru sobre a definição do acesso ao cargo de diretor de escola pode indicar que os professores de EI tenderam a uma postura que privilegiou mais a competência técnica em detrimento da função de liderança política do cargo. Dessa forma, fizeram publicamente a opção por concurso para o preenchimento de tal cargo.

De acordo com Bezerra (2009, p. 62), o

[...] concurso público que se realiza por meio de provas ou de provas e títulos. As provas em geral são escritas, dissertativas ou não, e a prova de títulos é a comprovação da formação específica que habilita o candidato ao cargo. O argumento formal a esse tipo de escolha é defender a moralidade pública, evitando o apadrinhamento político. As críticas a esse mecanismo pontuam o privilégio da competência técnica em detrimento da avaliação da liderança política.

Paro (2008, p. 23-24) afirma que

Quando o cargo de maior autoridade na escola depende quase exclusivamente de um concurso, cuja função principal é aferir a competência administrativa do candidato sem qualquer vinculação mais direta com os interesses dos usuários da escola, essa hipertrofia do técnico acaba por escamotear a natureza essencialmente política do problema do ensino público entre nós. A autoridade máxima do diretor é concedida pelo Estado e legitimada por um concurso público que, por sua legitimidade e pelo caráter de defesa da moralidade pública que a ele é associado, embora afastando as danosas conseqüências da mera nomeação política, dificulta até mesmo a pessoas críticas e bem-intencionadas a percepção do tipo e da forma de exercer o poder que ele legitima.

Ainda, completa Paro (2008), que a opção pelo preenchimento do cargo de diretor de escola por meio de concurso pode até ser considerado um processo democrático, porém é democrático somente para o candidato que, uma vez aprovado, poderá escolher a escola e a comunidade com a qual deseja trabalhar, entretanto, à

comunidade cabe acolher o diretor que a escolheu. “O diretor escolhe a escola, mas nem a escola, nem a comunidade podem escolher o diretor” (PARO, 2008, p. 23).

Nesse sentido, salientamos que estudiosos da gestão democrática como Paro (2008), Dourado (2003), Bezerra (2009), indicam que a melhor opção de provimento do cargo de dirigente escolar nessa perspectiva é a eleição direta do diretor, proposta esta que, ao ser apresentada pelo poder público, foi rejeitada pelos professores de EI de Bauru.

Mas a história da educação em Bauru mostra que a opção foi manter algumas das exigências do antigo Estatuto: concurso de acesso, licenciatura plena em Pedagogia e habilitação em Administração Escolar. A única mudança foi o tempo exigido de exercício e experiência na educação municipal, que passou de três para cinco anos. Esse Estatuto está em vigor até os dias atuais, assim, o provimento do cargo de diretor é por meio de concurso de acesso, segundo a Lei n.º 3373/91, que dispõe sobre o regime jurídico da carreira do funcionalismo público municipal.

Artigo 20 – Acesso é a passagem de um cargo para outro de referência imediatamente superior na respectiva série.

§ 1º – O acesso é aberto na ocorrência de vaga e poderão concorrer todos os ocupantes dos cargos imediatamente abaixo, na série.

§ 2º – Os candidatos ao acesso serão selecionados e classificados e as vagas serão preenchidas pela ordem de classificação.

§ 3º – Não há interstício para o acesso, observado o contido no artigo 17.

§ 4º – Não havendo servidores para o preenchimento por acesso de determinada vaga esta será preenchida por concurso público.

Essa mesma Lei refere-se ao acesso para o cargo de diretor de escola da seguinte forma:

Artigo 21 – Nas carreiras do magistério o acesso segue as regras do artigo anterior, com as seguintes particularidades:

II – O acesso ao cargo de Diretor em cada subsistema, é aberto a todos os professores com mais de cinco anos de efetivo exercício no cargo de professor e portadores do diploma de Pedagogia, com habilitação específica em Administração Escolar.

O Estatuto atual, em vigor desde 1985, foi promulgado antes da Constituição de 1988 e da LDB 9394/96, estando obsoleto. Assim, em 2005 foi instituída uma Comissão de Estudo para Reestruturação do Estatuto do Magistério Público Municipal. Essa comissão elaborou a proposta de um novo Estatuto para a carreira do magistério municipal adequado-o à legislação vigente. Porém, esse processo de elaboração não foi fácil, visto que, no entendimento de alguns membros da equipe, se o cargo de diretor

fosse provido por meio de concurso público, como recomenda a legislação federal, a carreira docente seria prejudicada. Esse grupo entende que o cargo de diretor é uma consequência natural do cargo de professor e, portanto, o concurso para diretor deve continuar como prevê o estatuto vigente, como concurso de acesso, exclusivo aos docentes da rede municipal. Outro grupo entende que o provimento desse cargo deve ser por meio de concurso público, ou seja, deveria ser aberto a todos os interessados e habilitados legalmente. Como argumentos apresentam a interpretação de que o cargo de professor não é o mesmo que o cargo de diretor, inclusive a referência<sup>32</sup> não é imediatamente superior no quadro funcional. Além disso, a legislação federal é clara ao dizer que os cargos devem ser preenchidos por meio de concurso público de provas e títulos. Os professores, pelas ações do Sindicato da categoria, reagiram contra essa interpretação, alegando que o concurso de acesso é um direito de evolução funcional dos professores da rede municipal. Essa polêmica se arrastou por longos anos e, em março de 2009, a proposta do Estatuto foi entregue oficialmente pela comissão à Secretaria da Educação para análise e encaminhamento à Câmara Municipal para aprovação. Entretanto, embora o texto oficial tenha sido encaminhado, ainda não foi divulgado o parecer para que se pudesse observar como ficou definida a questão a respeito do provimento do cargo de diretor de escola.

Durante a pesquisa foram encontradas algumas experiências de elaboração de propostas pedagógicas que visavam coordenar e orientar a prática realizada nas escolas e que acabaram por se constituírem em formas de sistematização da caminhada da educação infantil na cidade. A primeira proposta pedagógica de educação infantil da rede municipal de Bauru foi elaborada em 1986 e apresentada aos professores em 1987, antes do início das aulas. A proposta estabelecia

[...] os objetivos da Educação Infantil, priorizando aspectos da formação humana e o desenvolvimento global e harmônico da criança, destaca as características evolutivas da criança, baseadas na teoria do desenvolvimento da inteligência de Jean Piaget e centraliza o trabalho pedagógico, em 4 (quatro) áreas de estimulação: Comunicação e Expressão, Raciocínio Lógico-Matemático, Meio Físico e Social e Saúde. As orientações metodológicas são baseadas nas experiências historicamente acumuladas na Rede Municipal e organizadas em cada área de estimulação, contemplando atividades sugeridas em obras que destacamos, dentre outras, *Alfabetização em Classe Popular* de Ester Pillar Grossi, *Fundamentos e Metodologia da Alfabetização* de Gilda Rizzo, *As Técnicas Freinet* e *O Método Natural* de Célestin Freinet; em documentos de órgãos oficiais, dentre outros, os organizados pela Fundação Educar e pela Coordenadoria de Estudos Pedagógicos do Estado de São

---

<sup>32</sup> Referência que determina o valor do salário de cada cargo na grade salarial da Prefeitura.

Paulo e, finalmente, quanto à área de Raciocínio Lógico-Matemático, orientações elaboradas pelo professor Dr. José Misael Ferreira do Vale. (MUNERATO, 2001, p. 114-115).

Analisando a referida proposta, verificamos que não houve qualquer menção sobre as questões relativas à gestão das escolas e nem sobre o reconhecimento da importância da participação das famílias no processo pedagógico. A única vez que aparece no texto da proposta (BAURU, 1987) uma referência sobre os pais, esta aborda a obrigação do poder municipal de ofertar vagas para todos os tipos de famílias e de todas as condições socioeconômicas.

No período de agosto de 1988 a agosto de 1989, segundo Munerato (2001), foi elaborado um documento denominado Diretrizes da Política Educacional, feito por várias comissões constituídas no interior da secretaria da Educação Municipal, sob a coordenação dos professores Dr. José Misael Ferreira do Vale e da Dr.<sup>a</sup> Ana Maria Lombardi Daibem.

Foi proposto em Assembléia Geral, sendo amplamente discutido, com propostas de emendas e correções. O documento apresenta como conteúdo: histórico da cada Divisão de Ensino da Rede Municipal, os fundamentos da educação, os objetivos e metas de cada Divisão e as diretrizes da administração da educação durante o quadriênio 1989/1992, do Governo de Antonio Izzo Filho. (MUNERATO, 2001, p. 65).

Em 1993 teve início um trabalho de levantamento do trabalho pedagógico realizado nas escolas de EI com o objetivo de oferecer aos profissionais de rede municipal subsídios teóricos e metodológicos que oportunizassem uma prática pedagógica coerente e de qualidade.

[...] através de encontros por Regionais, cursos, oficinas, palestras, atividades extra-classe, grupo de estudos, orientações nas escolas, criação de banco de dados por áreas do conhecimento, aquisição de livros e materiais diversos, pudemos ao longo desses anos construir os caminhos para viabilização da reformação da proposta. Paralelo a essas ações foram criadas comissões e subcomissões responsáveis pela discussão, estudo e elaboração dos pressupostos teóricos das diversas áreas do conhecimento. (BAURU, 1996, p. 11).

Além desses momentos de reflexão e formação teórica, houve preocupação com a participação da comunidade educativa da rede municipal, como se pode verificar no texto da proposta apresentada: “Dentro de uma visão democrática e participativa, as comissões foram compostas por professores, diretores, especialistas e equipe

pedagógica da Secretaria” (BAURU, 1996, p. 11). Apesar dessa citação mencionar uma concepção democrática, ela se limita à participação dos profissionais da educação, o que fica evidente no trecho a seguir.

Os professores junto à comunidade escolar deverão ampliar o leque de possibilidade de conteúdos e atividades a serem trabalhadas, considerando o contexto no qual a escola está inserida, bem como a realidade social dos alunos, suas necessidades e aspirações. (BAURU, 1996, p. 11).

Essa proposta foi entregue aos profissionais da rede municipal no ano de 1996, entretanto, logo em seguida, no ano de 1998, foram apresentados a todos os professores de EI do Brasil os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, que praticamente fizeram com que a Proposta Pedagógica de Educação Infantil do Município de Bauru caísse no vazio. Outro aspecto que favoreceu o enfraquecimento da proposta elaborada em 1996 foi sua apresentação excessivamente técnica e distante do cotidiano das professoras, agravada pela formação deficiente que receberam. Dados levantados por nós durante uma pesquisa realizada em 1999 apresentou que

A Proposta Pedagógica Educação Infantil do Município de Bauru é de difícil compreensão aos professores que nela deveriam buscar subsídios; no entanto percebe-se que da forma como esta organizada, ou melhor, redigida com termos altamente técnicos é muito difícil a compreensão por parte de todos os professores [...] devido sua organização excessivamente técnica e as limitações dos professores, que muitas vezes tem uma atitude passiva, perdeu sua força, enquanto instrumento de transformação qualitativa da Educação Bauruense. (ARIOSI, 1999, p. 91-92).

Atualmente, a rede municipal de EI não apresenta uma proposta pedagógica específica para a realidade bauruense. Mas, mencionamos que os aspectos referentes à gestão das unidades escolares pouco ou quase nada foram abordados nos documentos que visavam subsidiar as práticas pedagógicas nas escolas. Entendemos que isso pode indicar uma concepção fragmentada de educação, marcada pela dicotomia entre as questões administrativas e as pedagógicas, como se essas duas dimensões não estivessem totalmente entrelaçadas e fossem interdependentes.

Referentes às questões de gestão escolar encontramos nos arquivos municipais do diário oficial decretos que abordam especificamente aspectos ligados à organização das APM e com a finalidade de atender aos objetivos propostos neste trabalho, foram analisados os três últimos decretos sobre a entidade, tendo em vista que todos os

anteriores foram totalmente revogados e, portanto, não influenciam o período pesquisado.

Os decretos analisados neste momento são: Decreto n.º 9761, de 23 de abril de 2004; Decreto n.º 10205, de 19 de abril de 2006; Decreto n.º 10538, de 18 de outubro de 2007. O primeiro e o terceiro decretos estão com emenda que se referem à aprovação do Estatuto Padrão da Associação de Pais e Mestres das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino de Bauru e dá outras providências. O segundo é diferenciado dos demais porque trata especificamente da organização das APMs nas escolas de EI e creches, porém, esse decreto foi revogado totalmente pelo Decreto n.º 10538/2007. Os textos são muito semelhantes, mas no último Estatuto Padrão é apresentado um texto com mais detalhes sobre a organização da APM, as atribuições de seus membros e as finalidades da associação. Esse Estatuto Padrão apresentava lacunas a serem preenchidas com os dados de identificação da escola. Além disso, neste Estatuto Padrão estão presentes as determinações do Código Civil, Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

No Artigo 4.º do Decreto n.º 10538/2007 é apresentada a finalidade da APM, que nos decretos anteriores era apresentada em dois artigos. No atual foi compilado em um único artigo e ficou com a seguinte redação:

Art. 4º – A APM, instituição auxiliar da Escolar Municipal ..... OU: do Centro de Educação Municipal Integrado ..... OU: do Centro de Educação de Jovens e Adultos (colocar o nome da escola ou do CEMI ou CEJA), terá por finalidade colaborar no aprimoramento do processo educacional, na assistência ao educando e na integração família-escola-comunidade, e não fará qualquer discriminação de raça, cor, gênero, geração, religião e convicção política.

No Artigo 6.º, o Decreto ainda apresenta as propostas de ações que a APM deve executar para atingir seus objetivos:

Art. 6º – Para a consecução dos fins a que se referem os artigos anteriores, a APM se propõe a:

- I – colaborar com a direção, o pessoal administrativo, os docentes e os discentes da Unidade Educacional, para que os objetivos propostos sejam alcançados com sucesso;
- II – representar as aspirações da comunidade e dos pais de alunos junto à Unidade Educacional;
- III – mobilizar os recursos humanos, materiais e financeiros da comunidade, bem como administrar os recursos financeiros provenientes das subvenções diversas, para auxiliar a Unidade Educacional, provendo condições que permitam:
  - a) a melhoria da qualidade do ensino;

b) o desenvolvimento de atividades de assistência ao educando, nas áreas sócio-econômicas e de saúde;

c) a programação de atividades culturais e de lazer que envolvam a participação conjunta dos pais, professores e alunos;

d) a aquisição de material permanente e material de consumo, bem como a contratação de serviços para a conservação e manutenção do prédio, do equipamento e das instalações;

e) a execução de pequenas obras de construção, reformas ou reparos no prédio da Unidade Educacional, com a autorização da Secretaria Municipal de Educação e fiscalização da Secretaria de Planejamento – Seplan;

IV – favorecer o entrosamento entre pais e professores possibilitando:

a) aos pais: informações relativas tanto aos objetivos educacionais, métodos e processos de ensino; quanto ao aproveitamento escolar de seus filhos;

b) aos professores: maior visão das condições ambientais dos alunos e de sua vida no lar e na comunidade.

V – manifestar-se em situações que contrariem a ética e o respeito ao trabalho desenvolvido na Unidade Educacional;

VI – captar recursos para implementação de projetos coadunados pela Unidade Educacional;

Nesse artigo fica claro que a APM deve garantir o estabelecimento de uma estreita relação entre todos os membros da comunidade escolar, principalmente entre a equipe da escola e a família. No item IV desse artigo, também, fica evidente que a relação escola-família não deve se restringe à busca de recursos financeiros e às questões administrativas, mas também atentar para o desenvolvimento das atividades pedagógicas. Esse aspecto é corroborado pelo artigo subsequente, determinando que o Plano Anual de Trabalho da APM deve ser elaborado e integrado ao Plano Político-Pedagógico (PPP) da escola.

Art. 7º – As atividades a serem desenvolvidas para alcançar os objetivos específicos nos incisos do artigo anterior deverão estar previstas em um Plano Anual de Trabalho elaborado pela APM e integrado no Plano Político-Pedagógico – PPP – da Unidade Educacional da Rede Municipal de Ensino.

No capítulo II, Seção I, do Art. 11 ao Art. 16 do Estatuto Padrão apresentado no Decreto n.º 10538/2007, são definidas e descritas as características dos sócios, assim como seus direitos e deveres. No capítulo III, Seção I, do Art. 17 ao Art. 36, o mesmo Estatuto Padrão, apresenta a forma de administração e os Órgãos Diretores da APM. A Administração da APM é feita por meio de Assembleia Geral, Conselho Deliberativo, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal. Assembléia Geral é o órgão máximo de administração da APM e constitui-se a partir das determinações do Art. 18, do referido Decreto.

Art. 18 –A Assembléia Geral será constituída pela totalidade dos associados da APM.

§ 1º – A Assembléia será convocada e presidida pelo Diretor de Escola da respectiva Unidade Educacional.

§ 2º – A Assembléia poderá também ser convocada mediante manifestação de um quinto do total de associados.

§ 3º – O anúncio de convocação da Assembléia de sócios será publicado por 03 (três) vezes, ao menos, devendo mediar, entre a data da primeira inserção e a da realização da Assembléia, o prazo mínimo de 08 (oito) dias, para a primeira convocação, e de 05 (cinco) dias, para as posteriores.

§ 4º –A Assembléia realizar-se-á em 1ª convocação, com a presença de mais da metade dos sócios ou, em 2ª convocação, meia hora depois, com qualquer número.

Como podemos verificar, a Assembleia Geral será presidida pelo Diretor da Escola, assim como o Conselho Deliberativo que, também, tem como presidente o diretor da unidade. Porém, a Diretoria Executiva tem como diretor executivo um pai de aluno. E o Conselho fiscal conta com dois pais de alunos e um membro da equipe da escola. Nessa análise, identificamos que os dois órgãos diretores de tomada de decisão são presididos pelo Diretor da escola e que a Diretoria Executiva, como o próprio nome diz, cumpre as determinações da Assembleia Geral e do Conselho Deliberativo. Esse aspecto é apresentado no Artigo 26 do Estatuto Padrão.

Art. 26 – Compete ao Diretor Executivo:

I – representar a APM ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;

II – convocar as reuniões da Diretoria Executiva, presidindo-as;

III – fazer cumprir as deliberações do Conselho Deliberativo e da Assembléia Geral;

IV – apresentar ao Conselho Deliberativo relatório semestral das atividades da Diretoria;

V – admitir e/ou dispensar pessoal contratado para prestação de serviços, observadas as decisões do Conselho Deliberativo;

VI – movimentar conjuntamente com o Diretor Financeiro, os recursos financeiros da APM;

VII – visar as contas a serem pagas;

VIII – submeter os balancetes semestrais e o balanço anual ao Conselho Deliberativo e à Assembléia Geral, após apreciação escrita do Conselho Fiscal;

IX – rubricar e publicar em quadro próprio da APM, os balancetes semestrais e o balanço anual.

§ Único – O cargo de Diretor Executivo será sempre ocupado por pai de aluno.

Por meio da análise dos Decretos que apresentam o Estatuto Padrão das APMs das escolas municipais de Bauru, podemos inferir que a participação dos pais é colocada no âmbito de executor do plano e projetos estabelecidos nos órgãos diretivos que têm sempre como presidente o Diretor da escola. Não se está desconsiderando que os pais têm assentos em todos os órgãos diretivos e que, assim, têm voz, mas se está

salientando que, por Lei, a última palavra é sempre do Diretor da Escola, como se vê em uma das entrevistas.

E a diretora faz toda uma planilha de gastos, ela sempre mostra pra nós as despesas. [...]. E tudo é discutido. Não existe assim... que a diretora faz. É tudo discutido com a diretora. E são sempre as prioridades da escola. A questão das prioridades é discutida, e aí chega-se num consenso. Bom, sempre o aval, a palavra final é sempre da diretora. Ela ouve todo mundo. Mas todos têm a oportunidade de participar, entra-se num consenso. Se há alguma opinião que está divergindo, então a gente discute novamente e se precisar a diretora dá o voto curinga, vamos dizer assim. Mas é bem democrática, bem democrática. (PROFESSORA A1, 2008).

Com base nos documentos e na percepção da professora, podemos evidenciar que, neste caso específico, há uma contradição entre participação, democracia e o processo de tomada de decisão na APM.

Essa discussão é ampliada com a análise dos dados coletados nas entrevistas com diretores, pais e professores das escolas municipais de educação infantil de Bauru.

#### **4.4 A APM no cotidiano das escolas: uma discussão sobre participação**

Depois da análise da legislação sobre a organização e o funcionamento das APMs nas escolas municipais de Bauru, discutimos como esse órgão desenvolve suas atividades no cotidiano das escolas. As categorias que são focalizadas nessa discussão são: a participação dos membros da comunidade escolar nos diversos níveis de decisão, a existência ou não de órgãos colegiados deliberativos e a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da unidade escolar. Para obter as informações referentes às categorias mencionadas foram aplicadas 21 questões constantes do roteiro de entrevista.

Durante a análise das respostas obtidas por meio das entrevistas, podemos perceber que as respostas se assemelham muito, independentemente dos segmentos ao qual pertence cada entrevistado. Esperávamos que as concepções das mães fossem diferentes das concepções das professoras, como das diretoras, pois cada segmento tem funções e perspectivas diferentes e olham a escola por ângulos diversos, entretanto, o que se pôde identificar foi uma semelhança acentuada nos dados apresentados.

Para a primeira questão, se há APM nas escolas, todos os entrevistados responderam que existe APM nas escolas às quais estão vinculados, portanto, todos têm

alguma experiência com a ela. Com relação ao tempo de existência da APM, dos 11 entrevistados, dois responderam que quando entraram na escola ela já existia; seis entrevistados não souberam responder e três pessoas apresentaram uma data aproximada de fundação.

Sobre a função da APM na escola, apenas três pessoas, entre elas representantes de todos os segmentos, fizeram referência à importância dela como instituição auxiliar no aprimoramento do processo educacional e espaço de participação e colaboração da família, o que se pode identificar nas palavras de uma das entrevistadas.

Aqui na nossa escola? Serve pra gente partilhar tudo que a gente tem em mente com relação aos projetos para escola, festa ou coisa relacionada ao filho, a APM participa de tudo. Troca idéia com a gente em tudo. (PROFESSORA C2, 2008).

Uma diretora entrevistada menciona a função da APM que julga como primordial.

A função primordial é fazer esse elo com a comunidade, onde a escola procura se reunir, ver as necessidades, as prioridades da escola e procurar desenvolver um trabalho conjunto com os pais. (DIRETORA B, 2008).

As outras pessoas vincularam a função da APM na escola com a obtenção de recursos financeiros e a manutenção física da escola, sem qualquer menção ao seu papel pedagógico e educativo.

A APM serve pra dar suporte. Um suporte, ela serve pra escolas municipais. Por que como eu estava dizendo pra você, a prefeitura não dá esse suporte. Ela dá um suporte mais pesado de manutenção, mas alguns suportes básicos [...] vamos supor, um exemplo prático, um forro que cai, uma fechadura que você precisa trocar. Algumas benfeitorias que a prefeitura também não faz. (MÃE B1, 2008).

Outra mãe entrevistada disse que a APM serve “Para arrecadar fundos para a escola” (MÃE C2, 2008). E finalmente, sobre essa questão, uma diretora afirmou que “A APM funciona como uma forma de melhoria e manutenção de benfeitorias na Unidade Escolar, sempre relacionada às crianças” (DIRETORA D, 2008).

No tocante ao funcionamento da APM, o que chamou a atenção é que, pelas respostas apresentadas, não há clareza a respeito dos órgãos diretivos existentes na APM, nem entre as mães, nem entre as professoras, e, deixando-nos mais preocupada,

nem entre as diretoras. Conforme se verifica no Estatuto Padrão, são quatro os órgãos administrativos: a Assembleia Geral, o Conselho Deliberativo, a Diretoria Executiva e o Conselho Fiscal. Nos dados coletados, nenhum entrevistado menciona o Conselho Deliberativo e o Conselho Fiscal é mencionado somente por duas entrevistadas. Uma delas mencionou que o Conselho Fiscal é eleito em uma reunião realizada no início do ano. A outra pessoa mencionou o Conselho Fiscal quando relatou o funcionamento da APM em relação à prestação de contas. “Todas essas notas, esses valores, extratos bancários, é tudo repassado para o contador. Esse contador manda pra gente um relatório, um balancete que também é fiscalizado pelo conselho fiscal” (MÃE B1, 2008).

As pessoas entrevistadas indicaram a existência da Assembleia Geral e de reuniões mensais, porém, só uma pessoa denomina essa reunião mensal como reunião do Conselho Executivo.

Então, eu sou diretora executiva. Eu faço toda parte de [...] a gente faz reuniões. Nas reuniões estão presentes todos os membros do conselho, na qual eu também estou presente. Onde nós discutimos o que a escola precisa, o valor que deu entrada no APM, alguns valores de festas, então fora isso... tem essa reunião onde tudo é descrito em ata. Tem também a parte monetária, que eu faço junto com o diretor financeiro. A gente faz as contas, soma tudo bonitinho. (MÃE B1, 2008).

Quanto à Assembleia Geral, segundo as entrevistadas, elas acontecem no início do ano, para constituir a diretoria da APM.

Todo início de ano sai no diário oficial do município. Sai no diário oficial do município que vai ser formada a APM. Que vão ser formados os conselhos da APM. Fora isso, as escolas, no início do ano, as escolas mandam bilhetes informando que vai ser feita uma reunião de APM e quem quiser e estiver disposto a participar que venha. Então foi feita uma reunião desta, veio um grande número de pais. Então, quem gostaria de participar levanta a mão, quem está interessado e fez-se uma votação. (MÃE B1, 2008).

Uma diretora entrevistada, falando sobre a Assembleia, relata que:

Nessa escola, por exemplo, no começo do ano saiu a convocação pelo diário oficial convidando e logo que nós iniciamos o ano eu coloquei no portão um aviso de convocação pra quem quisesse e se interessasse em estar participando e também, foi mandado um bilhete, um convite. Quando nós recebemos os pais para a reunião, convidamos-os particularmente para estar participando, quem gostaria. E foi marcada assembleia isso após três convocações no diário oficial. (DIRETORA B, 2008).

Quando a pergunta se referia a como teve início sua participação na APM, as duas diretoras são membros natos da APM, das demais entrevistadas, cinco disseram que foram se envolvendo e participando e quando perceberam estavam como membros do Conselho e quatro pessoas afirmaram que receberam um convite pessoal da diretora para fazer parte da APM.

Como já mencionamos anteriormente, na prática democrática é desejável que as pessoas que venham a ocupar cargos nos órgãos de gestão sejam eleitas, em processo que integrem discussões coletivas e que valorize a liderança política e a participação. Entretanto, na realidade pesquisada, verificamos uma tendência ao processo de indicação dos membros da APM pelas diretoras e não de eleição. Afirmamos isso, pois mesmo as pessoas que mencionaram estar participando, a sua representação na APM não se deu por meio da eleição pelos pares, mas como estavam muito próximas da equipe da escola, acabaram sendo convidadas também.

Somente nas entrevistas coletadas na Escola B houve a nítida menção quanto à realização da Assembleia Geral, com a convocação por meio do diário oficial do município e aberta a todos os interessados. Nas demais escolas foi relatada certa dificuldade em conseguir uma participação efetiva dos pais (homens) na escola, nos conselhos da APM encontramos apenas mulheres como membros.

Nós temos uma participação pequena. Infelizmente é pequena. Na primeira reunião que nós tivemos, primeira reunião do início do ano, tinha muitos pais, muitos, muitos. Só que poucos se interessam em prestar esse serviço, porque é um serviço voluntário. É um serviço que ocupa o seu tempo. É um serviço que você tem que ter um tempo disponível. Infelizmente você tem! Você tem que estar aqui, você tem que estar vendo, é lógico que você não vai estar aqui todo período. Mas pra algumas coisas você vai ter que estar aqui. Mas é um serviço voluntário. (MÃE B1, 2008).

Outra professora entrevistada comenta:

Eu acho que o que falta é ter maior participação em termos do número de pessoas. Porque o número de pessoas que vem, elas dão idéias, participam, mas isso poderia... poderia ter mais pessoas. Acompanhando mesmo, né? Vamos supor, se hoje tem vinte, que venha trinta, quarenta pais, sempre... aumentando para eles tomarem conhecimento e poderem exigir também, né? (PROFESSORA A1, 2008).

Dados semelhantes aos nossos foram discutidos por Paro (2008, p. 59, grifos do autor)

Um componente que parece muito generalizado em nossa cultura, e que se mostrou como argumento bastante recorrente [...] para explicar a fraca participação da população na escola, é o de que a população se mostra *naturalmente* avessa a todo tipo de participação. Termos ou expressões como *desinteresse, comodismo, passividade conformismo, apatia, desesperança e falta de vontade* foram constantemente utilizados para retratar a *falta de disposição* dos usuários em participar na escola.

A pouca participação dos pais nas assembleias e no cotidiano da escola é apresentada como um dos fatores geradores da dificuldade de promoção de um processo eleitoral para definição dos membros da APM, justificando um processo com pouca participação efetiva. Porém, salientamos que as assembleias são marcadas em horários que não favorecem a participação dos pais, sempre em horário de aula dos alunos (8 h às 11 h ou das 13 h 30 min às 17 h) dado que podemos verificar nas convocações publicadas no diário oficial do município<sup>33</sup>. Nesse horário, a maioria dos pais está trabalhando.

Para além da questão de definição de horário, há a problemática apresentada por Paro (2008) e Dourado (2003), entre outros autores, de que a participação não é um processo que ocorre naturalmente, mas é uma postura que se constrói historicamente. Assim, não adianta esperar que a realidade de pouca participação se transforme sem que haja a construção de uma visão coletiva de escola culminando no surgimento da disposição de participação que vise ao bem desse coletivo.

Nas escolas A, B e C, foi possível observar as mães dentro da escola realizando alguma atividade da APM. Na Escola A, observamos uma mãe que discutia com a diretora alguns orçamentos de serviços para a festa de final de ano. Na escola B, uma mãe, que é Diretora Executiva da APM, entregava algumas notas, orçamentos e discutia algumas questões com a Diretora. Na escola C, as próprias mães contaram um pouco sobre sua participação: “Eu ajudo na biblioteca e ajudo na APM. Faço eventos, no caso, bazar, festas, tenho a minha participação” (MÃE C2, 2008).

A outra mãe contou:

Eu participo da biblioteca e da APM. Na APM eu sou vice-diretora financeira, eu controlo os envelopes da APM. Sempre que está precisando, quando a T. está precisando de alguma coisa, eu estou aqui. Eu procuro ajudar no que eu posso. (MÃE C1, 2008).

---

<sup>33</sup> As convocações referentes às primeiras Assembleias do ano letivo de 2008 foram publicadas no Diário Oficial do Município de Bauru, no dia 2 de fevereiro de 2008, em especial as convocações das escolas pesquisadas foram publicadas nas páginas 10, 11 e 12.

Esses relatos apresentados reafirmam a ideia apresentada por Côrrea (2006) da ausência de programas nas instituições que visem a fomentar a participação da família, em uma perspectiva da gestão democrática. A participação dos pais na escola é incentivada para garantir a obtenção de recursos financeiros e materiais.

O que há, isto sim, é o incentivo, ainda que indiretamente, para que a escola chame a família para o seu interior apenas a fim de executar tarefas previamente programadas ou angariar recursos que o poder público insiste em não prover. Nesse sentido, participação continua significando, de um modo geral, *ajuda* à escola, seja diretamente com o trabalho das famílias, seja com sua contribuição financeira. (CÔRREA, 2006, p. 17, grifo do autor).

Esse conceito de participação com significado de ajuda à escola, amplamente difundido nos documentos do BM e nos que alicerçam as políticas educacionais dos países que seguem as suas diretrizes, pode ser percebido também nas palavras das entrevistadas.

É... desde ajudar, vamos supor, a montar um cenário. Nós fizemos, por exemplo, na semana das crianças, montamos uma discoteca. As mães sugeriram. Trouxeram pessoas que conheciam como se trabalha numa discoteca, as músicas. Então, é desde o material humano. E contribuições também! Como por exemplo, na horta. Nós pedimos sementes. Vieram várias, vários tipos de sementes para nós plantarmos. Então desde o material, até o humano. As duas coisas. É uma escola privilegiada. (PROFESSORA A1, 2008).

Outra entrevistada disse:

É uma falta de estrutura muito grande nos municípios. Acho que é que mais pesa é a falta de estrutura. Uma falta de estrutura muito grande. A prefeitura simplesmente abandona. [...] é aí que entra a APM, onde você arrecada pra escola. Onde a APM arrecada dinheiro pra escola pra poder fazer a manutenção do prédio, sendo que essa estrutura tem que vim do município. (MÃE B1, 2008).

Também, encontramos outra concepção de participação, como, por exemplo, nos argumentos de outra entrevistada.

Desde opinar. Tem os que só opinam. Desde dos que arregaçam as mangas a vão fazer com a gente, se é uma festa, se é uma campanha que a gente está fazendo no bairro. Tem pais que participam em diferentes áreas: tem os que ajudam a executar, os ajudam a pensar, os que só opinam, os que só aprovam ou desaprovam, tem também. (PROFESSORA C2, 2008).

No entanto, nenhum dos entrevistados colocou em tela a participação enquanto uma questão de poder.

Diante do debate sobre o conceito de participação, somos remetidos a uma reflexão sobre democracia e gestão democrática das escolas. Mas, afinal, qual o conceito de democracia presente entre os entrevistados? Por se tratar de um conceito fundamental para essa discussão, apresentaremos os conceitos presentes nas respostas, ainda que duas entrevistadas não tenham respondido.

Para a Diretora B (2008), democracia pode ser definida por meio da afirmação “Se você quer assim, vamos ver o que quer a maioria. Vamos sentar e conversar.” A outra diretora define democracia como “o direito de cada cidadão em exercer sua liberdade, porém respeitando sempre o outro e a sociedade onde vivemos, pois normas e regras existem e devem ser cumpridas para que harmonicamente a sociedade como um todo se respeite” (DIRETORA D, 2008). Assim, são definições que não produzem uma crítica da realidade na qual estão inseridas, pois fica clara a submissão sem questionamento às leis e normas estabelecidas, principalmente pela Diretora D, desconsiderando, inclusive, a potencialidade dos órgãos colegiados de promoverem mudanças materiais e ideológicas no contexto no qual estão inseridos.

De modo geral, as professoras definem democracia como participação. E participação no sentido de poder falar, poder se expressar e ter a sua opinião valorizada, mas essa valorização na perspectiva de aceitação de propostas, pois quando a proposta ou a opinião não é aceita, para o grupo é como se não fosse valorizada.

A vivência da democracia é um processo permeado por conflitos, visto que o centro da questão é a busca de satisfação de diferentes interesses, muitas vezes contraditórios.

Outra professora afirma que “Democracia na escola pra mim é isso, dar o mesmo conhecimento para que eles possam competir de igual pra igual” (PROFESSORA A1, 2008). Embora se tenha a impressão de que essa idéia tem uma base igualitária e democrática, a professora menciona a competição que é um fato normal na sociedade capitalista. No entanto, embora a competitividade seja encarada como algo normal, não significa que seja uma prática saudável para a formação das crianças.

Encontramos na resposta de uma única professora a vinculação do conceito de democracia com a tomada de decisões, mencionando que democracia “É quanto é dada a oportunidade de a pessoa escolher. Não é imposto isso.” (PROFESSOR B1, 2008).

Entre as mães que participam da APM, uma apresentou o conceito de democracia dizendo que “Aqui... a democracia, aqui, da APM são as reuniões, é onde todo mundo discute, cada um expõe seu ponto de vista e por uma votação maior, é decidido” (MÃE B1, 2008). Aparentemente, pela fala dessa mãe, seu entendimento de democracia está vinculado à participação e à discussão de ideias, e a democracia se concretiza na tomada de decisões por meio do voto.

Analisando os conceitos apresentados pelas pessoas envolvidas diretamente com a gestão das escolas, por meio de sua participação na APM, podemos identificar que democracia é identificada com participação, diálogo, discussão de propostas, oportunidade de escolha e tomada de decisão e, finalmente, exercício da cidadania. Vale ressaltar que, de todas as pessoas entrevistadas, apenas uma mencionou a relação entre democracia e cidadania e cidadania como o exercício dos direitos e dos deveres.

Nos conceitos apresentados podemos perceber uma ligação entre a democracia e a participação, no entanto, finalizado com o processo de votação.

De acordo com Schneider (1999, p. 22),

[...] a combinação dos dois termos democracia-participação, precisamente para indicar que o processo democrático não se restringe à mera definição de objetivos, votar e ser votado e participar fisicamente nas assembleias gerais, mas significa também assumir um envolvimento mais efetivo, consciente e permanente nos vários momentos da ação cooperativa, num clima de constante transparência. Consideramos a educação permanente, a comunicação e a nucleação dos associados como condições para aprofundar a democracia-participação e a autonomia cooperativa.

O autor desse texto discute a democracia-participação nas cooperativas, mas se entende que nas escolas a democracia também não pode se resumir a uma participação física ou em assuntos selecionados e apresentados pela diretora. Os membros da comunidade educativa precisariam ter mais autonomia, fato que não ocorre nas escolas pesquisadas, pois os participantes da APM ficam esperando as determinações da Diretora, comportamento fortalecido pela legislação, quando determina que o diretor é presidente nato da Assembleia Geral e do Conselho Deliberativo. A postura de algumas diretoras que se colocam como *donas* da escola é apontada como uma dificuldade, um desafio e superar.

Então eu diria que alguns dos entraves é ainda romper com a resistência de alguns diretores, eu não conheço nenhum ainda, mas de alguns diretores que ainda acham que a escola é sua, a escola do diretor, a escola da diretora, a escola do professor, a escola da professora, não a escola é pública! Tem que

desmistificar isso, a escola é pública, a escola é do público. Não é do diretor, da diretora. Talvez o entrave seja romper essa resistência de que a pessoa acha que pode tudo. (PROFESSOR, 2007).

Atualmente a participação está sendo colocada para a comunidade escolar como uma imposição por meio de um programa nacional de assistência financeira às escolas estaduais e municipais de educação básica. Esse programa foi criado inicialmente como Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, aplicado apenas no Ensino Fundamental. Depois passou a ser intitulado como Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Tem por objetivo “[...] a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica”,<sup>34</sup> porém, como se pode verificar nos dados coletados, o foco desse programa se restringe aos aspectos de infraestrutura física. Um das exigências legais desse programa é que os municípios regulamentem, por meio de leis municipais, as APMs e que essas associações sejam constituídas em cada unidade escolar com a finalidade de administrarem os recursos. Por esse motivo, a constituição e a regularização das APMs estão sendo estimuladas, visto que a escola que não contar com uma APM constituída e legalizada não receberá verbas públicas, como relata um professor cuja função é apoiar e incentivar a organização da APM, conforme as exigências legais.

Foi aprovada uma lei pela Câmara. Um projeto de Lei do prefeito encaminhado à Câmara foi aprovado, e o prefeito vai deslocar, enviar verba diretamente para escola, ou seja, aquilo que a escola tinha até então... que é quebrar uma torneira, quebrar uma porta, um vidro, uma janela, uma cadeira, ou sei lá o que. A escola precisava solicitar a secretaria da educação, a secretaria abrir um processo, solicitar o dinheiro, mandar pra lá. Então veja o tempo perdido. O caminho, a burocracia, é muito longo, então a escola ficaria muito tempo com aquele prejuízo, o muro que caiu, a cerca que quebrou. Então com essa idéia do prefeito foi aprovada já uma lei na qual o prefeito transfere diretamente os recursos e aí estabelecem-se os critérios para repassar os recursos, a escola vai poder fazer direto esses reparos. (PROFESSOR, 2007).

O PDDE é um processo administrativo de descentralização, mas com pouca autonomia real para as escolas, pois o principal foco é a manutenção da infraestrutura física e não atinge as questões pedagógicas, embora isso esteja previsto no texto do projeto apresentado pelo MEC.

---

<sup>34</sup> Conforme dados apresentados no *site* do MEC. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12320&Itemid=86](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12320&Itemid=86)>. Acesso em: 20 nov. 2009.

A lei já prevê que a escola tem autonomia para reparos, construções pequenas com a supervisão da secretaria de obras, mas elas têm autonomia para fazer e gastar esse dinheiro, inclusive contratar mão de obra da própria localidade, da comunidade, isso significa gerar renda para a comunidade, gerar emprego, ou pequenos empregos. E isso do ponto de vista social é muito bom. Então nos estamos organizando um estatuto padrão, onde todas as escolas vão organizar as suas APMs dentro deste estatuto padrão. Nós estamos com um projeto de formação pra esses futuros membros destas APMs e destas que já têm organizadas. As que não têm, nós vamos fazer a eleição dentro do novo estatuto. (PROFESSOR, 2007).

Embora haja a autonomia de escolher a pessoa que irá realizar pequenos reparos na escola, as questões mais abrangentes permanecem centralizadas nos órgãos de administração. Um exemplo é que a comunidade não pode interferir na alocação ou realocação de qualquer professor ou diretor, por isso o processo é realizado na SME, sem qualquer oportunidade de manifestação da comunidade sobre a satisfação ou não com aquele profissional. O calendário escolar é outro exemplo, pois deve ser elaborado com base em um modelo apresentado pela SME, com possibilidades limitadas de alteração, ou seja, a comunidade local pode apenas incluir a data do aniversário da unidade, a data da formatura das turmas de Pré e das festas relativas a datas comemorativas, porém a data de início e término do ano letivo e todas as outras informações são definidas na SME. Todos os aspectos referentes a condições de trabalho dos professores, diretores e outros trabalhadores também não têm espaço de discussões realizadas no interior da APM, ou qualquer possibilidade de mudança.

Entendemos que os processos democráticos devem conduzir os sujeitos envolvidos a uma emancipação social, a uma visão mais ampla de sociedade e, portanto, deve transcender o muro da escola. As famílias precisam conhecer a prática pedagógica da escola, seus pressupostos teórico-filosófico-sociológico-pedagógicos, seus objetivos, suas finalidades, entre outros conhecimentos que fundamentam a prática educativa realizada na escola.

Uma entrevistada afirma,

É comunidade, professores e diretores que trabalham em conjunto. Sempre assim, que essas três unidades tenham um elo entre si e conheçam a linha pedagógica. Não adianta o professor trabalhar aquilo que ele acha certo, o diretor não concordar e a comunidade nem saber o que é. Então, esses três elementos precisam caminhar juntos para que haja democracia. E principalmente ouvir sugestões, isso é importante para todos. (PROFESSORA A1, 2008).

A gestão democrática nas EMEIs é um processo ainda embrionário. As mães participantes da APM entrevistadas não souberam definir gestão democrática quando questionadas. Porém, na questão posterior que perguntava se achavam que as escolas de seus filhos eram democráticas, as três disseram que sim.

É possível inferir que há uma nítida confusão conceitual nos argumentos das mães da Escola C.<sup>35</sup> Quando questionada, a mãe disse “Acredito que sim. Você fala no modo de aprendizado? [gestão da escola] Olha, o que eu vejo é que tudo é muito organizado, tanto na parte de professores, como na administração, com a diretora.” (MÃE C1, 2008). A outra mãe disse: “Acho que sim. Por que ela [Diretora] é bem rígida no que ela faz. Ela quer tudo certinho. Tudo seguindo as regras. Acho que é isso.” (MÃE C2, 2008).

A mãe da Escola B ao falar sobre a sua ideia de gestão democrática, valoriza a oportunidade de discussão e de tomada de decisão.

Sim. Sim. É feito reuniões. Nessas reuniões da APM são discutidos tudo que se vai fazer, tudo que é gasto. Um exemplo que eu posso te dar: a piscina. Nós fizemos uma reunião, mostramos três orçamentos que foram feitos, e foi decidido pela APM qual orçamento entraria. Como com qualquer outro tipo de orçamento, se a gente for comprar um ventilador, um exemplo. Para esse ventilador será feito três orçamentos, esses orçamentos serão discutidos na APM, pra poder saber o que as pessoas que fazem parte do conselho da APM decidem. É totalmente democrático. Não é feito por uma ou duas pessoas. É feito... tudo que é decidido, tudo que vai ser comprado, tudo que vai ser gasto, toda essa parte é feito reuniões pra discutir o que vai ser feito e o que não vai ser. Não é por uma pessoa só. Todo o pessoal do conselho decide e vota aquilo vai ser feito. (MÃE B1, 2008).

A fala da mãe indica que há um nível de autonomia de decisões no interior da APM, embora ela seja pequena. Assim, a participação na APM é concebida como meio de suprir as carências e ausências do poder governamental e, nas entrevistas realizadas, não percebemos a preocupação das mães com a questão da autonomia pedagógica da escola. As prioridades estão voltadas para questões práticas de estrutura física da escola.

Na tentativa de aprofundar alguns pontos após a conclusão das questões do roteiro, abrimos um espaço para que as entrevistadas completassem o que julgassem necessário e nesse momento uma contradição ficou muito evidente.

---

<sup>35</sup> É importante lembrar que a Escola C é a que está localizada na região mais periférica da cidade, em um bairro distante do centro da cidade, enquanto as demais estão localizadas em bairros centrais e tradicionais da cidade. Além disso, quanto ao nível de escolaridade, as duas mães da Escola C têm o ensino médio completo e a Mãe da Escola B tem ensino superior completo e é bacharel em Direito.

A Mãe da Escola B enfatizou a necessidade de acesso às informações para que as APMs pudessem funcionar melhor.

Falta da prefeitura uma pessoa, sabe, uma pessoa que chega a cada uma das EMEIs e mostre como funciona realmente a estrutura da APMs. É isso que precisa! É de uma pessoa que ajude. Uma pessoa que mostre realmente como funcionam as APMs. Qual a atribuição de cada um. A atribuição das pessoas do conselho. As atribuições do diretor da escola. Falta! E Falta muito! Acho que o que mais falta é isso. Era uma pessoa que pudesse chegar em todas as EMEIs e pudesse fiscalizar isso, uma pessoa que estivesse de perto, pra estar informando, pra estar mostrando como funciona, por que só o estatuto não garante. Não garante esse funcionamento. Então precisaria de uma pessoa especializada. O melhor seria uma pessoa da área jurídica, uma pessoa que estivesse presente. Uma pessoa que informasse como funciona, como que vai ser, qual é a atribuição de cada um. Uma pessoa que já tivesse experiência, que estivesse presente, acho que é essencial em todas as EMEIs para que funcionasse. Por que eu acho que ainda têm muitas que não funcionam. Muitas que não têm esse conselho democrático. Muitas que não são feitas reuniões. Então, é um ponto muito interessante. E que... valeria a pena e talvez funcionasse melhor, não houve tantos problemas. Não houvesse desvio de dinheiro. Não houvesse conselhos não formados de outras escolas que tem por aí. (MÃE B1, 2008).

Porém, quando entrevistado, o professor que trabalha na Secretaria de Educação como técnico de apoio à formação das APMs nas escolas municipais, ele descreveu sua tarefa como:

Vamos dar curso de capacitação pra esse pessoal de como administrar o dinheiro, como fazer um orçamento, como aplicar, como contabilizar, como prestar contas, notas, os prazos, os recolhimentos, pra que eles possam prestar contas ao Ministério Público, com o ministério da fazenda, sem problema nenhum. Tudo isso já está programado, nos só estamos esperando sair publicado no diário oficial para gente conversar nosso trabalho. (PROFESSOR, 2007).

A entrevista com o professor foi realizada um ano antes da entrevista com a mãe,<sup>36</sup> e a publicação do Estatuto Padrão, à qual ele se referiu como necessária para que seu trabalho pudesse começar, ocorreu no dia 8 de novembro de 2007. Dessa forma, podemos concluir que o trabalho do assessor técnico não foi realizado ou, na melhor das hipóteses, não chegou a todas as escolas.

Outro elemento apontado nas entrevistas é a falta de continuidade de trabalho por parte de alguns pais, que assumem um cargo na APM e o abandonam durante o ano.

O pai tem que trabalhar o ano inteiro. Porque o pai entra pra trabalhar, mas chega no meio do ano, em agosto, ou setembro, começa a dizer: agora não

<sup>36</sup> A Mãe B1 foi entrevista no dia 17 de novembro de 2008.

posso! Então acho que isso tem que deixar claro. Assumi, então vamos fazer seu papel de membro da APM até o final do ano. (PROFESSORA B2, 2008).

Enfim, retomando as categorias básicas tomadas como referência, isto é, a participação dos membros da comunidade escolar nos diversos níveis de decisão, a existência ou não de órgãos colegiados deliberativos e a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da unidade escolar, quer-se apontar que a participação acontece, mas ainda é muito frágil e incipiente.

Na verdade, seria necessário construir uma postura de participação. O ideal seria a construção de uma cultura da participação que transcendesse os muros da escola e se expandisse para a sociedade. Essa participação é definida como participação cidadã por Gohn (2003), que afirma

Na participação cidadã, a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade. [...] Trata-se de práticas que rompem com uma tradição de distanciamento entre a esfera em que as decisões são tomadas e os locais onde ocorre a participação popular. [...] A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formação e implementação de uma política pública, por que toda a ênfase passa a ser dada nas políticas (GOHN, 2003, p. 56-57).

Quanto à existência de órgãos colegiados deliberativos, já sabemos que há as APM, porém, os seus principais órgãos administrativos têm como presidente nato a Diretora da escola. A tendência na maioria das escolas é a de que a diretora acabe indicando os membros da APM.

No que se refere à autonomia, podemos inferir que a autonomia financeira e administrativa está razoavelmente difundida na rede municipal de Bauru. Porém, as questões sobre as quais a escola pode decidir são relativas aos problemas cotidianos da instituição, de reparos e pequenas reformas, e não de caráter estrutural. As escolas não podem decidir os profissionais a serem contratados ou definir os salários, por exemplo.

Já a autonomia pedagógica não aparece como preocupação dos membros da APM. Com exceção da Escola C, na qual as mães desenvolvem atividades junto à biblioteca, nas outras escolas as participações das mães se voltam a questões de estrutura física ou realização de festas.

Enfim, embora haja diferença entre as experiências apresentadas pelas escolas pesquisadas, e embora todas elas estejam tentando construir uma prática participativa, a participação efetiva e a partilha de poder encontram várias limitações.

Assim, após analisarmos a realidade bauruense no tocante a gestão democrática, no próximo capítulo discutiremos a experiência italiana de gestão social da escola de EI pública.

## **CAPÍTULO 5**

### **GESTÃO SOCIAL DA ESCOLA INFANTIL NA ITÁLIA**

Neste capítulo será abordada a gestão social da escola infantil na Itália, a partir de dados coletados de março a junho de 2009, em quatro cidades italianas da região centro-norte. O objetivo desta discussão é apresentar as experiências desses sistemas municipais como indicativo de algumas ações que podem contribuir para a consolidação de práticas participativas nas escolas de educação infantil brasileiras.

Entendemos que o contexto italiano de desenvolvimento das práticas participativas na escola de infância é muito diferente do contexto brasileiro, embora os dois países estejam sob a ação do regime político de democracia liberal. Contudo, esse regime teve um tempo maior de construção na Itália do que no Brasil. Cabe considerar que esses dois países são capitalistas, regidos, atualmente, em termos de políticas educacionais, pelo ideário neoliberal.

Algumas questões de política, sociologia, filosofia, ética, entre outras, já foram discutidas por pensadores italianos e influenciaram as práticas sociais e políticas naquele país, enquanto nós estamos em pleno processo de consolidação de algumas estruturas sociais e políticas. Apresentamos como exemplo a própria democracia, que em tese já é considerada, pelos italianos, um processo consolidado e no Brasil esse processo ainda se constrói depois do período da ditadura militar da década de 1960-1980.

#### **5.1 A realidade italiana pesquisada: contextualização da coleta de dados**

Para a realização da coleta de dados foram escolhidas quatro cidades italianas: Pistóia, Reggio Emilia, Torino e Milão.

Reggio Emilia foi escolhida por ser a pioneira na promoção da participação comunitária na gestão da escola de educação infantil, ainda na década de 1960 e por ser uma experiência reconhecida mundialmente que, segundo informações apresentadas na

reunião do *interconsigli*,<sup>37</sup> já tem relacionamentos de troca de experiência com grupos de 102 países.

A cidade de Pistóia é uma pequena cidade da região da Toscana, com aproximadamente 86 mil habitantes e economia baseada na fabricação de vagões de trem e ônibus e no cultivo de árvores. Essa cidade está vivendo um período de grande motivação dos pais para participação nos serviços para a primeira infância.

Outra cidade escolhida foi Torino, capital da região de Piemonte no norte do país. Os próprios italianos denominam a cidade de Torino como a mais europeia da Itália e que, embora grande e industrializada, é uma cidade tranquila.

Milão está localizada na região da Lombardia e é denominada *frenética* pelos milaneses. É uma das regiões mais industrializadas da Itália e, segundo dados no *site* oficial da cidade,<sup>38</sup> conta com 1,8 milhão de habitantes. A cidade tem cinco anciãos para cada criança, demonstrando que sua população está envelhecendo, porém, esse fenômeno não é exclusivo dela.

Essas cidades enfrentam duas grandes questões ou desafios. A primeira é a grande quantidade de imigrantes, principalmente de países do leste europeu, da Ásia e da África, que precisam ser acolhidos nas escolas de educação infantil. A outra questão é o envelhecimento da população. Essas duas questões, associadas à mudança na estrutura padrão da família, são grandes desafios postos aos educadores de infância, pois a escola de infância é o primeiro serviço que as famílias buscam e nela precisam ser acolhidos.

Para efeito de categorização dos dados, foram consideradas as seguintes características: a participação dos membros da comunidade escolar nos diversos níveis de decisão, a existência de órgãos colegiados deliberativos e a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da unidade escolar.

**Tabela 3** – Atividades desenvolvidas na Itália

Cidade	Período	N.º de entrevistas	Escolas visitadas
Pistóia	11 e 12/5	2	• <i>Nido LagoMago</i>
Torino	13 e 14/5	1	
Reggio Emilia	16 e 17/6	1	• <i>NidoScuola Nilde Iotti</i> • <i>NidoScuola do Centro Internacional Loris Malaguzzi</i>
Milão	18 e 19/6	3	• <i>Nido Universitário BICOCCA</i>

<sup>37</sup> União dos Conselhos escola-cidade de cada unidade escolar.

<sup>38</sup> Informação disponível em: <<http://www.comune.milano.it/dseserver/sice/index.html>>.

Foram realizadas sete entrevistas no total e também entrevistados os representantes de pais, professores e dirigentes. Na realidade italiana, quando se fala de dirigentes, refere-se às *pedagogistas*, responsáveis por mais de uma escola, pois, na Itália, ao contrário da realidade brasileira, não há uma diretora ou coordenadora em cada unidade escolar. A *pedagoga* tem como ambiente de trabalho o *Assessorato all'educazione e alla formazione*, equivalente à Secretaria de Educação Municipal no Brasil. A *pedagoga* visita com frequência as escolas pelas quais é responsável, dando suporte e apoio ao desenvolvimento das atividades. Incluímos na categoria dos dirigentes a responsável pelo sistema municipal de educação infantil de Milão, que concedeu a entrevista. Assim, na categoria dos dirigentes, foram mantidas as *pedagogistas* e a Secretaria da Educação de Milão, já que todas elas ocupam funções e têm atribuições que não estão vinculadas unicamente a uma unidade escolar. Também se considerou importante salientar que a professora entrevistada de Pistóia é professora em uma escola e tem o filho em outra escola, participando da comissão de gestão em ambas. Por esse motivo, apresenta uma visão bastante interessante de todo o processo.

Na tabela a seguir, apresentamos a distribuição das entrevistas.

**Tabela 4** – Entrevistas realizadas na Itália e denominação utilizada na análise

<b>Cidades</b>	<b>Pistóia</b>	<b>Torino</b>	<b>Reggio Emilia</b>	<b>Milão</b>
<b>Dirigente</b>	Pistóia A	Torino A	Reggio Emilia A	Milão A Milão B
<b>Professora</b>	Pistóia B			
<b>Pai/Mãe</b>				Milão C

Além das atividades mencionadas no quadro, participamos de alguns eventos que permitiram analisar a questão de forma mais ampla. Na cidade de Pistóia, participamos de uma reunião de formação continuada no *Assessorato all'educazione e alla formazione*,<sup>39</sup> com todas as professoras de creches para a apresentação das análises da equipe de pesquisadores do CNR/ISTC sobre os registros escritos da prática pedagógica elaborados pelos professores, considerados um instrumento valioso de verificação da qualidade do trabalho desenvolvido. Esses registros escritos são canais de comunicação escola-família e elementos de promoção da participação. Esse trabalho foi coordenado pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Tullia Musatti e é parte integrante da pesquisa dela sobre a

<sup>39</sup> Órgão equivalente à Secretaria Municipal de Educação, no Brasil.

participação da família como elemento de verificação da qualidade nos serviços para a infância na Itália.

Em Torino, participamos do Seminário *Educazione e partecipazione: tra sogni e bisogni*,<sup>40</sup> promovido pela *Divisione Servizi Educativi*<sup>41</sup> da cidade de Torino e pelo *Gruppo Nazionale Nidi D'Infanzia*.<sup>42</sup> Esse evento foi dividido em duas partes. A primeira parte, com a apresentação teórica e alguns testemunhos, que serão analisados mais adiante. Na segunda parte, os participantes foram divididos em grupos para discutir temáticas específicas sobre a temática da participação.

Na cidade de Reggio Emilia, assistimos a reunião de encerramento do ano letivo 2008/2009 dos *Consigli Infanzia Città*, a reunião do *Interconsigli*. Nessa oportunidade, houve a apresentação do novo regulamento dos serviços para primeira infância daquele município. Foram apresentadas as atividades desenvolvidas com grupo de educadores de outros países e, ainda, os projetos realizados pelas comissões de gestão das escolas, como, por exemplo: *I tempi del tempo*,<sup>43</sup> *ReggioNarra: La città delle Storie*,<sup>44</sup> *Tra terra e cielo: eventi gioiosi negli ambienti verdi della città*,<sup>45</sup> *Bilinguismo e apprendimento di altre lingue: una prospettiva internazionale*,<sup>46</sup> entre outros projetos que serão mencionados ao longo das análises. Além da reunião do *Interconsigli*, visitamos o *ReMida*, centro de reciclagem criativa de produtos baseado no clássico da mitologia grega *Rei Midas*, que se apresenta como uma proposta de prática ecológica, ética, estética e econômica, mantido por meio de trabalho voluntário e pela Associação Internacional Amigos de *Reggio Children*.<sup>47</sup> Esse centro recolhe material descartado no processo de produção de diferentes indústrias; na sequência, os voluntários fazem experiências para verificar a possibilidade de esse material ser aproveitado como matéria-prima para a criação de obras de arte. O *ReMida* fornece às escolas e às instituições sociais material e oficinas de criação.

<sup>40</sup> Educação e Participação: entre sonhos e necessidades (tradução livre).

<sup>41</sup> Órgão equivalente à Secretaria Municipal de Educação, no Brasil.

<sup>42</sup> Grupo Nacional de Creches (tradução livre). Esse grupo nasceu em 1980, em Reggio Emilia, por iniciativa de Loris Malaguzzi, seu principal animador até morte dele. A ideia original era partilhada por muitos pesquisadores, pedagogos e educadores diretamente protagonistas da progressiva maturação da experiência italiana das creches no projeto da Lei n.º 1044/1971 e constituiu uma rede para coordenação, trocas, incentivo da experiência que se desenvolvia em diversas regiões da Itália.

<sup>43</sup> Os tempos do tempo (tradução livre).

<sup>44</sup> Reggio Narra: a cidade das histórias (tradução livre).

<sup>45</sup> Entre a terra e o céu: eventos alegres nos ambientes verdes da cidade (tradução livre).

<sup>46</sup> Bilinguismo e aprendizagem de outras línguas: uma perspectiva internacional (tradução livre).

<sup>47</sup> Fundada em 1994, em Reggio Emilia e dedicada ao professor Loris Malaguzzi, é uma associação sem fins lucrativos, que se vale de trabalho voluntário dos associados e das doações recebidas.

As cidades escolhidas para realização da pesquisa estão localizadas na região setentrional da Itália, isso porque nesse país há uma divisão muito nítida de desenvolvimento entre as regiões do norte e do sul. Essa diferença de desenvolvimento se reflete na educação infantil.

As escolas de infância são hoje freqüentadas por 87% das crianças italianas na faixa etária de 3 a 6 anos e são reconhecidas como o primeiro nível do sistema formativo. As creches são freqüentadas por 5% das crianças de 0 a 3 anos, são difundidas de maneira desigual no território italiano, pois no sul são quase inexistentes. (GHEDINI, 1993, p. 21).<sup>48</sup>

Salientamos também outro ponto importante da organização da escola de infância na realidade italiana. Tratamos da divisão, inclusive constante na legislação, das instituições que atendem crianças de 0 a 3 anos e as escolas que atendem crianças de 3 a 6 anos. Essa divisão é constatada inclusive nas possibilidades de financiamento público para cada um desses segmentos de educação. Essas questões são abordadas mais adiante.

## **5.2 Reggio Emilia, Torino, Milão e Pistóia: a gestão social na escola municipal de EI**

A organização da EI na Itália é regulamentada pelas Leis n.º 444/68, que se refere às escolas maternas, e n.º 1044/71, referente às creches. Essas leis determinam a gestão social como forma oficial de administração dos serviços para a infância. Porém, a regulamentação operacional desse tipo de gestão ficou sob a incumbência de cada município e cada um deles tem seu regulamento específico, entretanto, no geral, tudo é muito semelhante.

Em todo o território italiano, averiguamos que os sistemas públicos funcionam melhor quando estão enraizados na comunidade local. Por isso, os administradores públicos esforçaram-se por estabelecer vínculos com a comunidade baseados na comunicação, no debate e na colaboração. Os educadores são cada vez mais eficientes em seu papel de produzir inovações em nível local. Os governos municipais planejaram e implementaram formas de intervenção e práticas que estimularam a mudança e a busca por soluções

---

<sup>48</sup> Todas as citações, deste texto, foram traduzidas pela autora da tese.

inovadoras, que depois foram introduzidas na legislação nacional. (GALARDINI, GIOVANNINI, 2002, p. 124-125).

Os municípios na Itália apresentam uma estrutura política organizacional do sistema de educação para a primeira infância que visa favorecer a participação da sociedade na vida da escola e da comunidade escolar na vida da cidade, como se pode perceber no relato de uma mãe reconhecendo que a participação é um ato político e transcende os muros da escola. Neste relato apresentado na reunião do *Interconsigli*, a mãe diz:

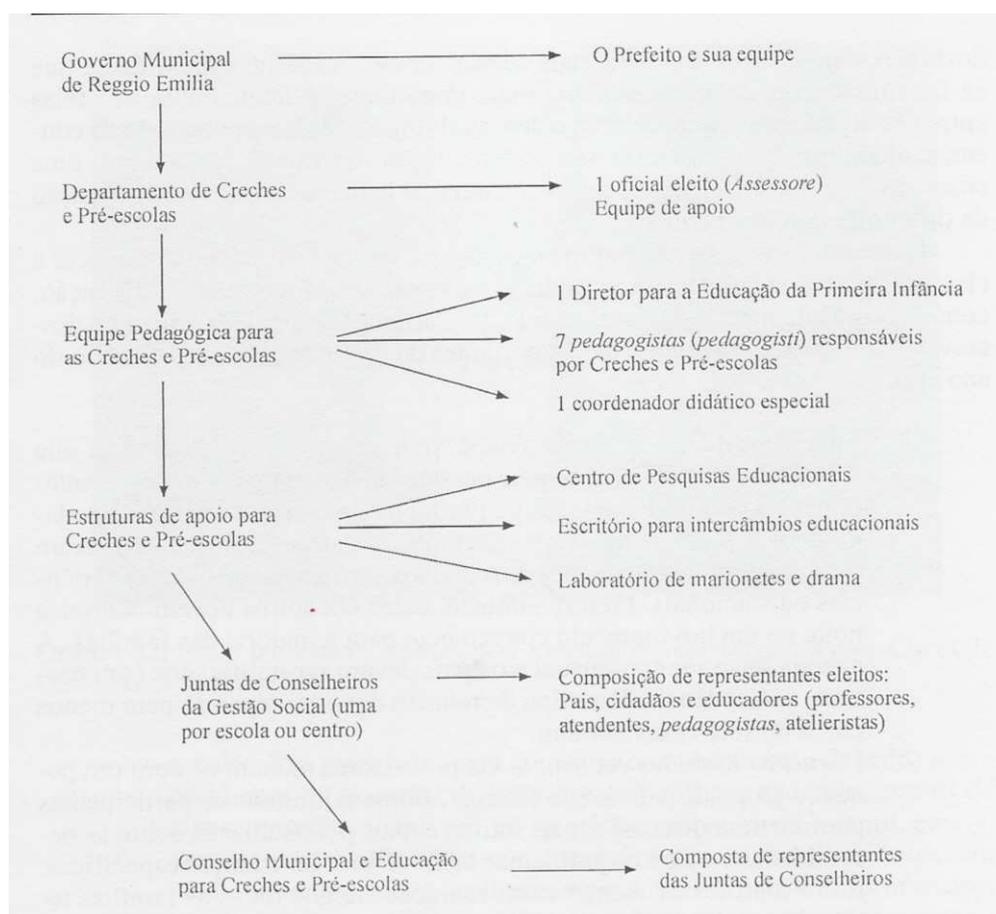
Bem, eu estou aqui em Reggio Emilia há poucos anos. Quando cheguei, tinha me transformado em mãe há pouco. Estava sozinha aqui, com uma criança pequena. Procurei uma creche e fui ao primeiro colóquio com a professora e ela disse que havia várias possibilidades de participação e que para mim, que era sozinha, eu poderia fazer amizades e realizar alguma coisa legal. Então comecei a participação e me envolvi no projeto *ReggioNarra*. No primeiro ano fizemos muitas oficinas para aprender a contar histórias e eu exercitei com a minha menina e na escola, fui descobrindo coisas sobre mim que eu nem acreditava. A cidade me acolheu através da creche, me senti bem, fazia parte de tudo. Mas tive um pouco de receio de participar do evento *ReggioNarra*. Esse ano participei. Foi maravilhoso! Foi a minha oportunidade de retribuir para a cidade tudo que ela fez por mim. Agora me sinto cidadã, agora sou regginiana. Faço parte da cidade e a cidade faz parte de mim, é um verdadeiro projeto de cidadania, isso! No próximo ano, mais segura, quero dar tudo que posso para a minha cidade!<sup>49</sup>

Nesse relato, percebemos que a participação na escola pode ser uma via para uma participação social mais ampla. De acordo com o relato dela, foi por meio da participação na escola que essa mãe passou a sentir-se cidadã. Verificamos que a escola acaba educando não só a criança, mas também os adultos que se dispõem a participar.

Há uma estrutura no sistema de ensino que favorece esse sentimento e essa concepção de participação como elemento essencial da prática cidadã na escola e na sociedade. Essa estrutura é configurada da seguinte forma:

---

<sup>49</sup> Relato apresentado no dia 16 de junho de 2009, na reunião do *Interconsigli*, realizada no auditório da Fundação Internacional Loris Malaguzzi.



**Figura 1** – Organograma do Sistema de Educação para primeira infância em Reggio Emilia, Itália.  
Fonte: SPAGGIARI (1999).

Segundo Spaggiari (1999, p. 108), a função e a ocupação da Junta de Conselheiros se transformaram ao longo do tempo para atender as necessidades das famílias, ela “[...] tornou-se a iniciadora e o principal veículo de participação em todos os seus complexos aspectos”.

Fazendo uma relação com a organização da escola no Brasil, a Junta de Conselheiros apresentada por Spaggiari é equivalente aos Conselhos de Escola, expressos na legislação brasileira como o *locus* de efetivação da gestão democrática. As transformações na função e na ocupação das Juntas a que se refere o autor versam sobre as preocupações de vertente mais administrativa em determinado momento ou de aspecto mais político em outros.

A Junta de Conselheiros em uma pré-escola com 75 crianças matriculadas pode ser composta de 19 pais, 13 educadores e 7 munícipes. Dentro de cada Junta, um grupo de voluntários assume a administração: eles elaboram agendas e planos de emergência, processam as preocupações e as propostas dos pais, etc. Outros membros servem em diferentes comitês com objetivos específicos. Por exemplo, estudam e implementam estratégias para a maximização da participação parental; organizam encontros sobre temas

especiais, tais como problemas de sono na infância ou a necessidade de pintar novamente a sala de refeições de uma escola; consideram atividades para facilitar entre a creche e a pré-escola, ou entre a pré-escola e a escola primária, e assim por diante. Também coordenam sessões de trabalho, monitoram a implementação e avaliam os resultados do trabalho realizado. (SPAGGIARI, 1999, p. 108).

Atualmente em Reggio Emilia prevalece uma estrutura um pouco diferente, porém, é importante entender que a estrutura atual é o resultado de uma evolução originada na estrutura que Spaggiari (1999) apresentou.

O novo regulamento<sup>50</sup> das creches e escolas maternas de Reggio Emilia apresenta os organismos de participação e co-responsabilidade: O *Consiglio Infanzia Città*, o *Interconsiglio cittadino*, os encontros de sessões, o grupo de trabalho, a coordenação pedagógica e a equipe alargada.

O *Consiglio Infanzia Città* está presente em cada escola do município, é eleito a cada três anos em uma assembleia eletiva e pública entre os membros da comunidade escolar. É um órgão equivalente à Junta de Conselheiros mencionada anteriormente no quadro apresentado por Spaggiari (1999).

O *Consiglio Infanzia Città* representa a estrutura democrática de base que promove e oferece a forma pública e organizada dos processos de participação e de co-responsabilidade segundo os critérios e os valores explicitados na Carta dos *Consiglio Infanzia Città*. (REGGIO EMILIA, 2009, p. 15).

O *Interconsiglio cittadino* é o lugar de encontro e coordenação de todos os *Consiglio Infanzia Città*. Ele se reúne periodicamente, e inclui também, além dos conselhos de cada escola municipal e conveniada, a *Associazione Internazionale Amici di Reggio Children*, os representantes dos órgãos oficiais de educação da municipalidade. Os encontros de sessões são os espaços de construção da identidade e sentimento de pertença de cada grupo no processo de participação. Esses encontros, que acontecem periodicamente, favorecem o planejamento educativo e participativo na creche e na escola. O grupo de trabalho, mencionado no regulamento, é composto de todos aqueles que, na especificidade de seu papel profissional, trabalham em cada escola. A coordenação pedagógica é composta por todos os *pedagogistas* que trabalham nas escolas. Eles têm a tarefa de buscar, apresentar e sustentar as práticas educativas inovadoras.

---

<sup>50</sup> Apresentado oficialmente na reunião do *Interconsiglio* da qual a autora da tese participou, no dia 16 de junho de 2009.

É importante salientar uma afirmação desse regulamento, cujo primeiro diz:

A educação é um direito de todos, das meninas e dos meninos, e como tal é uma responsabilidade da comunidade.

A educação é uma oportunidade de crescimento e de emancipação da pessoa e da coletividade, é um recurso para aquisição de saber e para conviver, é um terreno de encontro onde se pratica a liberdade, a democracia, a solidariedade e se promove o valor da paz. (REGGIO EMILIA, 2009, p. 15).

Podemos verificar que, no documento, a educação aparece como uma responsabilidade da comunidade, mas se pensa que essa afirmação é interessante e ambígua, ao mesmo tempo. Por um lado, a ideia de responsabilidade pode indicar um compromisso coletivo, ao contrário da ideia de *dever* apresentada na legislação brasileira que se baseia em uma obrigação, uma imposição, visto que se na escola não há o conselho de escola ou APM, a escola não recebe verba. Na Itália, a ideia de responsabilidade está baseada em uma concepção de ação coletiva e nessa coletividade, para os italianos, está inserido o poder público, que faz parte da sociedade, ou seja, da comunidade e, portanto, tem sua responsabilidade, cobrada com força pelas famílias, pelos educadores e outros agentes da sociedades. Por outro lado, essa afirmação pode camuflar a intenção do poder público em diminuir sua responsabilidade e transferi-la para a comunidade, porém, essa questão não ficou clara, pois os entrevistados só apresentam a ideia de compromisso coletivo.

Os regulamentos das cidades pesquisadas apresentam diversos e variados tipos de órgãos colegiados dentro da escola. No regulamento do Município de Torino (2001), há os seguintes órgãos colegiados na escola de infância: *consiglio di circolo*, *comitato di gestione della scuola*, *conferenza di servizio della scuola*, *collegio dei docenti*, *assemblea generale della scuola*, *assemblea di sezione*, *assemblea dei genitori della scuola*, *commissione handicap di circolo*, *commissione continuità del circolo* e *commissione mensa*. Todos esses conselhos e comissões fazem parte da estrutura operacional da gestão social, sendo os meios pelos quais a gestão social acontece nas creches e escolas maternas, às vezes com outras denominações e formas de composição, mas, no geral, são muito semelhantes em todos os municípios.

Basicamente, na realidade italiana, a educação infantil é de responsabilidade dos municípios e neles há os conselhos municipais de educação, os conselhos de regiões do município, os conselhos de escola, os conselhos de turma, os conselhos de professores e de funcionários, o conselho dos pais ou portadores de necessidades especiais e outros

que o município entenda como necessários. Assim, esse vínculo entre os conselhos é o fator que os fortalece perante a administração pública. Ou seja, no Conselho Municipal de Educação estão os representantes dos conselhos das regiões, que por sua vez são formados por representantes dos conselhos de escola, que são formados pelos representantes dos conselhos de cada segmento da escola. Logo, os representantes vão levando as reivindicações das bases (escolas e creches) aos órgãos de maior abrangência e poder de decisão.

A dirigente desse conselho concebeu entrevista em Torino e relata:

Bem, órgãos de gestão? Tem a assembleia geral da creche onde todos participam, que acontece pelo menos uma vez no ano. Nesta assembleia nós informamos aos pais toda a programação e falamos sobre a organização da creche. Também podemos discutir as necessidades das famílias, outros projetos e assuntos que possam emergir do grupo. Mas tem a assembleia dos pais, que se ocupa de escolher os seus representantes e de discutir o grau de satisfação com o trabalho desenvolvido na creche. Essa assembleia acontece de duas, três, quatro vezes ao ano, quantas vezes os pais sentirem necessidade, por que é convocada por eles mesmos. Tem a assembleia de turma, que são os pais mesmo que convocam conforme sentem necessidades. Não precisam pedir, só me comunicam para poder usar o espaço da escola. Não tem um período definido para acontecer, acontece quando os pais sentem necessidade de alguma coisa. Ah! Fora da creche temos o conselho de Circunscrição. Porque a cidade de Torino é dividida em circunscrição, são regiões administrativas. Por exemplo, o *Nota* é o dirigente da nossa circunscrição, que tem 34 creches. No conselho de circunscrição temos representantes dos pais, os diretores didáticos, um representante da circunscrição de referência (que vem da administração pública), representantes do pessoal administrativo, representantes dos professores de creches e escola da infância e representante dos trabalhadores destas escolas. Esse é um conselho que tem vínculo direto com a administração pública. (TORINO A, 2009).

Além dos conselhos relativos à educação, há o *Consiglio Comunale*,<sup>51</sup> que é a assembleia pública representativa em cada município, prevista na Constituição da República Italiana (Art. 114). O Conselho Municipal é composto pelo prefeito e um número variável de conselheiros, em função do número de habitantes do município. Esse conselho é o órgão de administração e de controle político-administrativo do município. As matérias de competência dele são definidas em lei e entre as principais competências estão ocupar-se do estatuto municipal, do balanço, das contas, do plano urbanístico municipal, do plano de obras públicas e das convenções e dos convênios entre as entidades locais. Do conselho municipal participam representantes dos conselhos das diferentes áreas da administração pública, entre elas da educação infantil,

---

<sup>51</sup> Conselho Municipal.

oriundos do Conselho Municipal da Educação. Entendemos que esse processo de representatividade possibilita que as reivindicações das bases cheguem aos órgãos de tomada de decisão e de elaboração das políticas públicas.

Em Pistóia, a participação encontra nas comissões de gestão o organismo fundamental para consolidação de uma forma, um suporte ao desencadeamento de um processo de gestão. A comissão de gestão tem, na comunidade pistoiense, uma validade formativa, de suporte e uma visão madura sobre o papel dos pais, com uma ação de encorajamento ao modo de agir ativo no confronto com a comunidade.

A carta dos serviços educativos do município de Pistóia, na sessão *As garantias*, coloca a comissão de gestão como o organismo institucional da vida participativa dos serviços e define seu papel. Foram realizados encontros com os integrantes das comissões de gestão que foram interrogados sobre o que representava a comissão de gestão, qual eram suas funções, através de quais estratégias as comissões podem transformar-se em um organismo de verdadeira representatividade, como poderiam promover a participação de todos os pais da escola. Foram também questionados sobre a necessidade de dar aos componentes das comissões de gestão maior informação relativa à organização e à gestão dos serviços, seus custos, as redes na qual estão inseridos, a qualidade das intervenções realizadas, pois os pistoienses acreditam que se pode participar melhor quando há conhecimentos que podem ajudar a entender a realidade dos serviços, tendo uma visão mais ampla dos processos (PISTÓIA, 2007). A contribuição com ideias e experiências transcendeu o momento de reflexão e redefiniu os objetivos, as modalidades, os tempos e os lugares da gestão social nas escolas de EI da cidade.

Os representantes de todas as comissões de gestão dos serviços educativos para infância repensaram o papel desse organismo para ampliar, tentar interpretar e organizar seu modo de agir pela integração e pela participação. Desse movimento de reflexão teve origem um documento elaborado graças às contribuições surgidas nos encontros, que aconteceram no ano de 2006/2007 com os representantes de todas as comissões de gestão dos serviços para infância.

No documento elaborado em Pistóia, em 2007, a comissão de gestão foi definida como: o organismo de gestão social, presente em cada serviço educativo, composto por pais, educadores e pessoal não docente, por meio do qual se organiza a participação das famílias no projeto de educação das crianças. É um importante momento para a vida das instituições, que dá força e visibilidade às ideias fundamentais da experiência educativa

da creche e da escola como lugar de participação e de trocas. Nesse sentido, a educação é concebida como processo contínuo de diálogo e de escuta entre crianças, equipe de trabalho e pais.

A comissão de gestão das creches e das escolas de Pistóia se constitui a partir da assembleia plenária que acontece em todas as unidades, no início do ano escolar,<sup>52</sup> confirma os pais eleitos no ano precedente,<sup>53</sup> e elege novos representantes, ou seja, os pais representantes das turmas que estão entrando na escola e aqueles que substituirão eventuais demissionários. Vejamos o que fala uma entrevistada:

[...] rapidamente nos colocamos a organizar momentos de encontro com a família em Assembléia onde é explicado o significado, o porquê é importante, segundo nós, haverá esse relacionamento de colaboração. E depois, podemos dizer que são evidenciados alguns aspectos do conselho de gestão. Que é aquele grupo de pessoas que representa os pais. O conselho de gestão é formado por pais, alguns pais representantes de cada turma e representantes das professoras. Em geral, dizemos que a cadência depende um pouquinho das necessidades que se tem, ou seja, não tem uma frequência mensal, porém substancialmente posso dizer que em um ano, seguramente, se encontram cinco ou seis vezes. (PISTÓIA B, 2009).

É necessário que a comissão exponha com clareza na primeira assembleia as tarefas e as funções destes órgãos, o compromisso firmado e o tipo de colaboração que será requerida dos pais. Há uma preocupação em fazer referência às experiências e aos projetos já realizados na escola, com a finalidade de garantir continuidade e integração das ações da comissão gestora.

Nós fazemos assembléias todos juntos, mas, também, em situações oportunas e necessárias fazemos também assembléias de sessão, nas quais falamos de questões específicas. Assim, nas assembléias com todos juntos tratamos de temáticas mais gerais, nas assembléias de sessão os temas são mais particulares, como processos de trabalho, projetos particulares. Nós aqui, já faz alguns anos, nos encontramos com os pais uma vez por mês. Em cada mês fazemos com que os se encontrem todo mês, um mês é assembleia, no outro mês se pode encontrar para um colóquio individual, em outro mês os pais se encontram para uma para organizar uma noite especial. (PISTÓIA B, 2009).

A comissão de gestão deve manter uma cadência rigorosa nas próprias reuniões. Quando um membro não puder participar, é oportuno que comunique a sua ausência e possa delegar outro representante. Para aligeirar a carga de trabalho da comissão,

<sup>52</sup> No mês de setembro, pois o ano escolar europeu começa em setembro e termina em junho.

<sup>53</sup> Com a finalidade de garantir uma continuidade dos trabalhos da comissão de gestão, o mandato dos pais eleitos para ela é de dois anos. Assim, todos os anos a comissão de gestão tem pessoas experientes.

recomenda-se que seja efetuada uma divisão interna de tarefas na comissão, assinalando as tarefas específicas de cada um dos seus membros: grupos temáticos, comissão de alimentação, comitês.

Quanto ao presidente da comissão de gestão, “[...] é oportuno que seja eleito entre os pais do grupo de 4 anos, isso para garantir uma exigência e as características da escola e para que tenha tempo para garantir uma continuidade por pelo menos dois anos” (PISTÓIA, 2007, p. 9). O número dos pais participantes na comissão de gestão pode variar de dois a quatro por turma e o de educadoras é uma por turma.

Para favorecer a participação dos pais representantes nas reuniões da comissão de gestão, cada escola pode avaliar a possibilidade de organizar a presença das crianças ou gerar formas de solidariedade entre as famílias para esse fim. Além disso, há a preocupação com a realização de uma boa comunicação entre a comissão de gestão e os pais da escola, mas também entre as várias comissões.

As atribuições da comissão de gestão, apresentadas no documento que já mencionamos, são:

- Criar situações de confronto entre os pais buscando reforçar a capacidade deles através da partilha das dificuldades e a colocação em circulação dos recursos disponíveis.
- Enriquecer os momentos de encontros de convivência que constituem as ocasiões de consolidação dos espaços de encontro entre pais da escola; considerando e organizando-os como oportunidade para trocas de idéias e de práticas sobre a educação dos próprios filhos;
- Procurar modalidade e tempos para encontros espontâneos.
- Valorizar a revista *Impronte* para realizar a circulação dos projetos e das experiências vivenciadas. (PISTÓIA, 2007, p. 11-12).

Finalmente, a comunidade educativa de Pistóia ratifica as características da comissão de gestão afirmando que a comissão de gestão é:

- a) Ponto central e de referência para os eventos que acontecem no interior da creche ou da escola (iniciativas de grupo ou gerais, festas, encontros temáticos, visitas a museus, passeios);
- b) Lugar de informação relativas as iniciativas voltadas aos pais em nível de cidadania;
- c) Organismo de proposta de ações para serem desenvolvidas o interior da creche ou da escola de infância, que podem envolver a comissão de gestão para informar, para assinalar e para iniciar a proposta;
- d) Órgão operativo e organizativo de atualização de eventos relativos a creche ou a escola ou a relação com outras creches ou escola (festa dos cidadãos, inscrição e matrícula, definição de critérios de preenchimentos de vagas, iniciativa na cidade). (PISTÓIA, 2007, p. 13-14).

Outra realidade pesquisada foi a experiência de Milão, como já citamos, uma cidade de grande porte, bastante industrializada e, como dizem os próprios milaneses, uma cidade frenética. Por se tratar de uma cidade com essas dimensões, a organização do sistema de educação infantil, também, é muito grande. São 170 escolas municipais de infância, 106 creches municipais e mais oito outras tipologias entre Sessões Primaveraes, centros conveniados, centro para famílias, classes hospitalares, entre outras.

A administração municipal garante e promove a participação dos pais por meio de momentos e espaços formais (*Consiglio Scuola, assemblee e riunioni di sezione*) e informais (festas e iniciativas variadas). Nas assembleias ou reuniões de sessões, geralmente se promovem:

- a apresentação do projeto educativo;
- a discussão e a reflexão sobre o andamento e a organização educativa e didática da escola;
- os encontros individuais entre as famílias com as educadoras ou com o pessoal diretivo segundo os casos e as necessidades;
- as eventuais iniciativas de sustento do papel dos pais por meio de encontros com a presença do pessoal diretivo, educadoras, especialistas chamados quando for tratado um assunto específico. (MILANO, 2009, p. 14-15).

A comissão de gestão também está presente no sistema de EI de Milão, mas com o título de *Consiglio Scuola*.

De acordo com a fala de uma entrevistada, “[...] havia a comissão de gestão, era um órgão, uma estrutura formada pelos pais, pelos educadores, funcionários auxiliares e mais representantes do conselho regional que se ocupava da gestão organizativa e administrativa da creche” (MILÃO B, 2009).

De modo geral, as pessoas entrevistadas apresentaram como atribuição dos órgãos de gestão a responsabilidade total pela vida do serviço.

O conselho que decide tudo sobre o funcionamento da escola. Tudo o que acontece na escola. Se é necessário fazer alguma compra, como será feita, quem fará, enfim tudo! Ah! Decide também sobre os critérios de classificação para admissão da criança, ou seja, quem terá prioridade: quem a mãe trabalha, quem algum (pai ou mãe) está desempregado, quem vai ter mais dificuldade se não conseguir vaga em outro tipo de escola não municipal e assim por diante. Depois a equipe da escola faz a lista a partir dos critérios estabelecidos no conselho de escola. Essa lista será usada para definir quem terá seu requerimento de vaga atendido e quem vai ficar na classificação para lista de espera. Os pais participam de outras coisas como, por exemplo, uma festa, alguma coisa que vai acontecer na escola. Os pais participam de tudo na vida da escola. (MILÃO C, 2009).

Outra entrevistada de Milão ratifica essa afirmação, dizendo:

Essa comissão se ocupava de elaborar os critérios de seleção das crianças para preenchimentos das vagas, nós recebemos na escola as requisições de vagas, mas é a comissão de gestão que define quem ocupará as vagas. A comissão de gestão é eleita pelos pais da escola. (MILÃO B, 2009).

Como já mencionamos anteriormente, os critérios para preenchimento das vagas são uma atribuição importante do conselho de escola, também, em Milão. Devido ao grande nível de industrialização da cidade, a presença de imigrantes é muito grande e há certa tensão sobre essa questão. A problemática dos imigrantes será analisada mais à frente.

Em Torino, as atribuições das comissões de gestão são apresentadas da seguinte forma:

A comissão de gestão se ocupa de decidir o que vamos fazer na creche, o horário de abertura e fechamento, o calendário, o que vamos fazer com o dinheiro que temos, o que vamos fazer na festa de natal. Ocupa-se também do projeto pedagógico que será desenvolvido na creche, um projeto específico. Faço um exemplo, na minha creche nos fizemos um projeto de colocar as crianças em contato com a natureza. Para isso tínhamos que realizar uma visita ao horto biológico ou a um parque, e assim por diante. Os pais puderam sugerir e ajudar. É lógico que cada um tem seu papel e nos sabemos disso, mas eles podem ajudar a refletir e a fazer. A comissão de gestão se ocupa de tudo para a creche funcionar. (TORINO A, 2009).

As atribuições das comissões de gestão são bastante amplas e complexas, exigindo tomada de decisão e a concretização dessas decisões. Assim, as comissões são espaço de participação que devem garantir distribuição do poder na tomada de decisões, não apenas uma participação de caráter consultivo, e quanto maior a variedade de representações, maior o poder de participação e tomada de decisão por parte de todos os segmentos da comunidade escolar.

Embora haja uma preocupação em garantir o espaço de participação com real poder de decisão, podemos identificar que as temáticas trabalhadas no conselho são conflituosas. Durante as visitas e a participação nos eventos, percebemos que são grandes os conflitos de interesse, principalmente quanto aos critérios de preenchimento das vagas. Quando o conselho é formado predominantemente por famílias italianas, os filhos de famílias de outra nacionalidade encontram mais dificuldade para conseguir vagas. Outra problemática importante é a flexibilização do horário, que envolve

interesses de pais, funcionários e professores, ainda que nas pesquisas realizadas, esse problema estava relativamente equacionado.

Verificamos que a participação da família na gestão da escola é muito valorizada na Itália, principalmente porque, na cultura italiana, a ideia de família como base da sociedade é muito forte. Os italianos postulam que todas as pessoas são fruto de uma família. Mas é importante ressaltar que lá existe um movimento de luta para construir e reconhecer um conceito de família não padronizado como: pai, mãe e filhos. A sociedade italiana tem buscado responder às exigências dos novos formatos de famílias. Um exemplo disso são as novas tipologias de serviços para infância, que estão se constituindo em um terreno fértil de investigação e análise aberto a novas possibilidades de pesquisa a nós e a outros pesquisadores que possam se interessar sobre essa problemática em todo o mundo.

### **5.3 A participação da família nas escolas de educação infantil**

O interesse que os outros países têm demonstrado pela realidade italiana se nutre pela qualidade dos serviços municipais para crianças de 0 a 6 anos, representando em muitos casos um sistema integrado, funcional e culturalmente apropriado pela comunidade na qual surgiram (MANTOVANI, 2002; GALARDINI, 2003b).

Os serviços para a infância na Itália estão alicerçados na comunidade local e com ela tem se desenvolvido um relacionamento de estreito vínculo, de diálogo e de colaboração. Isso acontece nas creches e escolas de infância mantidas pelos municípios, que tiveram seu desenvolvimento a partir dos primeiros anos de década de 1970, segundo Galardini (2003b).

As intervenções da comunidade local na vida da escola produzem soluções que respondem aos problemas existentes e favorecem inovações na prática educativa cotidiana. Quando se fala de comunidade local, falamos de todos os envolvidos com a escola, mas principalmente das famílias dos alunos. Nesse sentido, a colaboração das famílias é significativa, não só para apoiar de modo adequado a criança, mas também pela riqueza de experiências que coloca à disposição das creches e das escolas. Segundo Galardini (2003c), a participação da comunidade na vida do serviço educativo pode se desenvolver de diversas formas, considerando sua disponibilidade e a competência

peçoal de cada família. A participação pode ser por meio de ações e de respostas às solicitações quanto ao recolhimento de material que poderá ser utilizado pelas crianças; à preparação de alguma coisa de útil; à realização de pequenos trabalhos que enriqueçam os espaços dos serviços. Trata-se de presenças que deixam marcas.

A relação entre os serviços para infância e a comunidade pode ser abordada a partir de dois pontos de vista, como apresenta Galardini (2003b). Por um lado, podemos examinar o tipo de relação entre a família e o serviço, significando considerar como se constrói no serviço um ambiente favorável não apenas para a criança, mas também para a família dela. Por outro lado, podemos considerar, em um sentido mais amplo, as respostas que uma comunidade em particular disponibiliza em relação às necessidades que as famílias exprimem. Quando nos referimos ao primeiro aspecto significa voltar à história da participação dos pais na vida dos serviços. História caracterizada pela busca de uma modalidade sempre mais contínua para colocar em relação educadores e pais com objetivo de partilharem saberes, sentimentos e comportamento sobre as crianças. O segundo aspecto se volta para a responsabilidade que a comunidade tem para com as crianças, ou seja, quais são suas escolhas políticas para a infância. Trata-se de um problema cultural complexo que evidencia o modo como a sociedade vê a criança, o investimento que faz na infância e as expectativas que tem.

Nesse sentido, Ghedini (1993) afirma que os espaços de participação dos pais nos serviços de infância devem ser fortemente garantidos, como é o caso da gestão social,<sup>54</sup> porém, a participação democrática dos pais deve ir além do processo formal de espaços reservados para as famílias, abrangendo situações de colaboração que possam invocar as capacidades dos pais oferecendo oportunidades e instâncias de diálogo e trabalho conjunto.

Galardini (2003c) afirma que é importante sublinhar que *fazer juntos* permite participar com real envolvimento no projeto educativo, como exemplo na criação de um espaço para jogos ou na preparação de pequenos espetáculos que, na realidade, correspondem à proposta educacional em torno da qual convergem a troca recíproca de conhecimentos sobre a criança que os educadores e os pais realizam.

Experiências partilhadas criam um ciclo virtuoso que enriquece a todos, desta forma esses eventos são também importantes para permitir o intercâmbio entre os pais. Nasce entre eles a solidariedade e a amizade, sentem-se parte

---

<sup>54</sup> A gestão social é abordada em um tópico específico.

de uma pequena comunidade, partilham experiências, podem experimentar que a solidariedade existe. (GALARDINI, 2003c, p. 170).

Nas creches, tanto a criança como a família têm a oportunidade de vivenciar o crescimento na perspectiva da socialização.

Ainda na visão de Galardini (2003c), é preciso muita determinação e sensibilidade por parte dos educadores para envolver os pais nos diferentes projetos, uma vez que envolver os adultos não é fácil, já que, na realidade social atual, as famílias estão centradas nos espaços privados e não orientados para a partilha e a participação. Exigie-se das pessoas que trabalham nos serviço para a infância um gerenciamento atento das situações e, especialmente, uma vontade de viver com competência e entusiasmo o seu papel. Cada situação deve ser preparada com cuidado; não se pode improvisar qualquer encontro de grupo, momento de festa, projeto de trabalho. A participação vai se construindo também por meio da atenção aos aspectos organizativos, significando preparar para cada situação um convite, organizar bem o espaço para que os adultos se sintam à vontade, utilizar material adequado de documentação para que os pais possam perceber que a presença deles é importante e esperada. Mas a participação pressupõe, sobretudo, a atenção ao clima socialmente complexo do serviço. Uma sociabilidade positiva vivenciada nas relações cotidianas é na realidade o fator principal de predispor os diversos adultos a estarem juntos com prazer. Os pais, quando entram na creche, devem se sentir antes de tudo em um lugar que pertence a eles, que consideram significativa a presença deles, mas devem também estar disponíveis para compartilhar partes de si e de sua afetividade nas situações cotidianas de troca, para dar uma contribuição pessoal ou ter o desejo de realizar e aproveitar as oportunidades que emergem da condição de estarem juntos. Isso significa que uma presença ativa e participativa se constrói dia após dia, por meio de uma socialização positiva que deve ser percebida e apreciada. Também os relacionamentos entre os diversos trabalhadores do serviço são importantes: a colegialidade, a cooperação, o diálogo são modalidades de relação que definem a profissionalidade de quem trabalha em um serviço educativo e são comportamentos que conferem um sinal positivo à sociabilidade da pequena comunidade, que é a creche.

Para dar calor à vida do serviço e manter um clima de amizade e familiaridade, deve-se proporcionar também pequenas oportunidades de convívio, como tomar chá juntos, partilhar um lanche com as crianças. Não devem faltar conversas individuais entre educadores que se encarregam da

criança e seus pais: se trata de situações com a finalidade de um conhecimento mais aprofundado que devem prever tempo e espaço justos, que possibilitem a necessária intimidade. O fato de ter de tempo em tempo a oportunidade de falar com calma, talvez sem a criança e não em pé com uma situação complexa a ter sob controle é indispensável e ajuda a fluir o relacionamento diário em que é inevitável que se façam as comunicações de forma sinteticamente e significativa. É por isso que na creche deve ter também um espaço reservado para o adulto, onde os pais e os educadores possam ter a oportunidade de parar. (GALARDINI, 2003c, p. 172-173).

Para Galardini (2003c), a relação de confiança entre os pais e os educadores de referência é a base para depois se abrir a trocas mais alargadas, como prazer de fazer juntos qualquer coisa de útil pelas crianças. Com esse objetivo, há situações estratégicas, que vêm do exterior, entrelaçam-se com os eventos festivos e permitem valorizar a tradição da comunidade. O tempo da festa é um deles e pode ser um tempo de convivência e de amizade para viverem juntos, crianças e adultos. Algumas famílias sentem-se particularmente mais dispostas a dar um contributo em ocasiões importantes do que outras e que com prazer aceitam ter um protagonismo especial. Isso confirma que é importante oferecer mais possibilidades aos pais, mais formas de ir ao encontro deles, favorecendo modos diversos de relacionamento com o serviço.

Segundo Galardini e Giovannini (2002), são três as estratégias de construção de relacionamento entre as creches e as famílias:

- **Organização:** a primeira forma de promover os relacionamentos está vinculada aos espaços organizacionais de creche (horários, registros e honorários).

Em cada creche, os pais elegem um comitê de representantes, responsável por proporcionar diretrizes à creche e promover os encontros entre os pais. Eles participam desse comitê como forma de garantir que a creche mantenha-se a par das necessidades das famílias e de verificar democraticamente o manejo dos serviços. Ao estimular o envolvimento dos pais nas decisões relativas ao orçamento e à organização, a administração pública mostra quanto ela valoriza o envolvimento das famílias. (GALARDINI, GIOVANNINI, 2002, p. 126-127).

- **Comunicação:** as creches oferecem informações aos pais através de vários tipos de documentos, como: cartazes, painéis, panfletos, etc.

As creches são espaço de conhecimento e são vistas como lugares de aprendizagem. São lugares onde os educadores reúnem-se com os pais para lhes explicar e comunicar as coisas interessantes, importantes e belas que as crianças fazem. [...] Quando os educadores fazem com que um certo serviço torne-se verdadeiramente conhecido pela comunidade, eles realizam uma complexa tarefa que tem valor cultural e político. Contribuem para a disseminação do conhecimento sobre a infância. Fazem da participação uma

parte do exercício mais amplo de democracia para os cidadãos. Encorajam um maior número de pessoas a assumir responsabilidade para com as novas gerações. (GALARDINI, GIOVANNINI, 2002, p. 127).

- **Intercâmbio:** esta estratégia de construção de vínculos entre os pais e as creches envolve a colaboração e o intercâmbio cotidiano vinculados a ocasiões específicas, tais como celebrações, aniversários, viagens, etc.

Os educadores buscam uma contribuição prática de cada pai e de cada mãe para vida da comunidade, através, por exemplo, da construção coletiva de peças de mobiliário, de equipamentos para os pátios de recreio e de brinquedos. Ainda mais importante do que isso, espera-se que os pais interajam com os educadores, de várias maneiras, todos os dias. Esses intercâmbios sociais são muitas vezes ocasiões bastante positivas e úteis, pois ajudam a construir relacionamentos mais significativos e trazem vida e cor para a creche. Muitas vezes, os pais trazem à creche pequenos brinquedos e comida, assim como que às vezes as crianças também levam alguns presentes para casa. Cada oferecimento é uma expressão simbólica do valor que cada uma das partes dá ao intercâmbio. Esses pequenos presentes envolvem tanto a quem dá quanto a quem recebe, e o intercâmbio garante a reciprocidade que une a comunidade. (GALARDINI, GIOVANNINI, 2002, p. 127-128).

A construção do relacionamento escola-família é a base da cultura de participação, pois educadores e pais afirmam que para participar é preciso conhecer, e para conhecer é preciso que a escola esteja aberta.

Nos serviços para a infância do município de Pistóia, a participação das famílias assumiu uma série de importantes significados. O primeiro deles é o direito e o dever dos pais de estarem presentes nos momentos de escolha e de planejamento que definem o perfil de um serviço para a infância comprometido, conquistado e considerado patrimônio de todos os cidadãos.

As crianças, de fato, são filhos, mas suas identidades não podem se resumir ao relacionamento com os pais. A vida afetiva e social interna delas à família representa uma dimensão necessária, mas não suficiente para exprimir as múltiplas dimensões de sua personalidade. Consequentemente, os direitos da infância, dentro e fora da família, devem ser entendidos como responsabilidade da esfera pública. Nessa perspectiva, os serviços educativos para crianças pequenas cuidam do relacionamento com a família, que transforma e agrega valor com a sua presença ao projeto de oportunidades para a infância realizado na creche e na escola materna. Esse é um recurso precioso no contexto atual, pois hoje não há proximidade e solidariedade suficiente entre a família e a sociedade para dar segurança e proteção à infância. As famílias italianas mostram

baixo nível de confiança na instituição pública, pois sentem que são distantes, ineficientes e caminham no sentido contrário a suas necessidades (PISTÓIA, 2007). Percebemos que os pais apresentam um pouco de insatisfação com o poder público, pois entendem que ele poderia e deveria fazer mais do que faz, por isso cobram do poder público ações concretas em favor da infância.

Para a experiência pistoiense, proximidade e afeição são palavras integradoras de um projeto educativo e cultural de qualidade, que objetiva superar um isolamento perigoso gerado pelo clima social na comunidade. Por isso, tem havido grande compromisso partilhado com as comissões de gestão para fazer dos serviços educativos um *espaço público* com a finalidade de reforçar a cidadania ativa por meio das trocas e do diálogo. De fato, são espaços onde se oferece e se consome aquilo que vem definido como bom relacionamento; bom porque nele as pessoas se enriquecem gratuitamente, como por exemplo, no debate de um projeto e de uma experiência.

Hoje o Produto Interno Bruto (PIB) não representa mais o grau de bem-estar vivido pelos cidadãos de um país, segundo afirmação constante no documento Pistóia (2007). Por isso há a necessidade de criar outros indicadores para medir a satisfação das pessoas e das famílias. Esse novo indicador, para a comunidade pistoiense, é a participação, que deve ser inserida em uma trama de relações positivas, para se consolidar um novo indicador de bem-estar e de qualidade de vida. Encontrar, portanto, um lugar onde é possível construir uma rede alargada de relacionamentos e de suporte é uma garantia de bem-estar que se pode encontrar na vizinhança e na família alargada e que falta na sociedade atual.

Muitas vezes, para pais muito jovens, a experiência da participação na vida da creche e da escola materna é a primeira forma de participação cívica, de exercício da cidadania ativa. De fato, a disponibilidade dos pais para participarem na gestão dos serviços para a primeira infância é mais forte do que nos segmentos sucessivos da escolarização italiana. Isso porque em ambientes educativos baseados no alto valor das relações humanas se vive uma forma de sociabilidade gentil, porque há a prontidão ao diálogo, ao confronto e à escuta.

Assim, por meio da participação das famílias na escola, para Ghedini (1993), é preciso fortalecer o debate sobre a necessidade de um alargamento dos espaços para o exercício da democracia e, em seguida, não apenas aos usuários dos serviços, mas de forma geral na redefinição das relações entre as instituições públicas e a sociedade civil. A responsabilidade dos cuidados e da educação das crianças pequenas é uma

responsabilidade que afeta a sociedade como um todo e, portanto, requer presença ativa não só de entidades privadas, como o caso da família, mas de entidades públicas.

Musatti e Picchio (2005) salientam ainda que, além do reconhecimento estatal dos serviços educativos para infância, a Lei de 1971 também confiou a gestão dos *nidi d'infanzia* à comunidade local. Segundo as autoras, foi possível perceber na referida lei elementos de gestão já vivenciados nas escolas maternas, como o envolvimento dos pais na gestão dos serviços educativos para crianças pequenas e o forte vínculo com o contexto local, que anos depois mostraram ser elementos importantes para uma evolução qualitativa dessas instituições.

Nos últimos 30 anos, aponta Catarsi (2008), a Itália viu uma verdadeira ebulição de uma cultura de infância inédita, que nasceu nas creches e nos serviços integrativos para crianças pequenas. Esse momento de efervescência possibilitou muitas oportunidades de reconhecimento da responsabilidade dos pais com o processo educativo de seus filhos. Na Itália, as creches nasceram historicamente com a função assistencial, porém, já obtiveram o reconhecimento do seu valor pedagógico de seu projeto educacional, marcado pela presença dos pais, como o valor qualificante e fundamental.

A participação na escola possibilita aos pais, segundo Catarsi (2008), colaborarem com a vida da escola e terem experiências diferenciadas que marcam a vida de todos os envolvidos. A participação dos pais na escola não é somente uma contribuição para a vida democrática da instituição, nem só um melhoramento das questões de organização, mas principalmente uma possibilidade de emancipação humana e uma resposta às necessidades de conhecimento ecológico<sup>55</sup> das crianças.

A sensibilização para a presença dos pais na escola, segundo Catarsi (2008), tem como base a teoria do afeto e a perspectiva ecológica da educação. Porém, a efetiva participação dos pais na escola infantil nasceu inserida em um contexto maior de agitação política e social, traduzido para o contexto escolar como um anseio por oportunidade de participação dos pais na escola. Essa possibilidade de participação dos pais nas creches foi uma das primeiras experiências de descentralização institucional, dando suporte para uma democratização mais ampla do sistema escolar.

Quanto ao tema, Malaguzzi (1971, p. 141-142) afirma que:

---

<sup>55</sup> Quando Catarsi utiliza a expressão: “[...] conhecimento ecológico das crianças” (BROFENBRENNER, 1996, p. 5), ele apóia-se na teoria do desenvolvimento humano de Urie Brofenbrenner, já mencionada neste trabalho e que tem modelado a reflexão dos pesquisadores e educadores italianos.

Refletindo sobre a experiência de Módena e Reggio Emilia, penso que ambos reconhecem o quão importante são: a participação dos cidadãos, dos trabalhadores, dos partidos políticos e das instituições democráticas que foram possíveis graças a um grande e demorado movimento de mobilização e lutas, que perceberam na presença de todos esses agentes na escola, não só a rápida expansão do serviço, mas a defesa da pesquisa e a garantia de manutenção de sua identidade cultural e política.

Assim, podemos dizer, concordando com Spaggiari, que

[...] a participação em geral e a gestão social em particular, são centrais para a experiência educacional. Isto é, não se pode separá-las das escolhas de conteúdo e de método nas creches e nas pré-escolas, pois têm igual importância e peso no crescimento individual de todas as crianças, em especial desse grupo etário. (SPAGGIARI, 1999, p. 107).

#### **5.4 A gestão social: aspectos da realidade**

Depois das considerações sobre a importância da família na vida da escola de EI na Itália, segue uma discussão traçada nos dados coletados na Itália, no período de março a junho de 2009, junto aos profissionais e teóricos da educação infantil. A realização dessa tarefa pautou-se pelas mesmas categorias utilizadas na discussão da realidade brasileira. As referidas categorias são: a participação dos membros da comunidade escolar nos diversos níveis de decisão, a existência ou não de órgãos colegiados deliberativos e a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da unidade escolar. Com base nessas categorias, foram elaboradas e aplicadas questões aos entrevistados, organizadas em três blocos.

O primeiro bloco apresentava questões referentes a dados pessoais dos entrevistados, para identificação da formação e função que o informante ocupava no processo da gestão social. Assim, apresentamos a Tabela 5 com a sistematização dos dados.

**Tabela 5** – Dados pessoais dos entrevistados na Itália

Entrevistado	Segmento ao pertence	Idade	Formação/Profissão	Tempo de relacionamento <sup>56</sup>
<b>Pistóia A</b>	Dirigente das escolas maternas	55 anos	Pedagoga e Literatura	35 anos
<b>Pistóia B</b>	Professora	43 anos	Pedagoga e Literatura	15 anos
<b>Torino A</b>	Diretora didática	48 anos	Pedagoga	15 anos
<b>Reggio Emilia A</b>	Coord. Pedagógica	49 anos	Pedagoga	25 anos
<b>Milão A</b>	Diretora do setor de EI	58 anos	Pedagoga	35 anos
<b>Milão B</b>	Supervisora de EI	46 anos	Pedagoga	27 anos
<b>Milão C</b>	Mãe – presidente da Comissão	37 anos	Arquiteta	2 anos

O segundo bloco tratava de questões referentes à gestão social e à participação na creche e na escola materna.

Além disso, a gestão social, segundo Catarsi (2008), desenvolve-se em uma perspectiva de controle democrático da instituição não se preocupando de imediato com a discussão sobre o significado educativo da relação escola-família e nem com o apoio aos pais na educação de seus filhos.

Um dos aspectos positivos da gestão social é o envolvimento dos pais (homens), pois eles são historicamente mais ligados às questões políticas e de instituições públicas fora da família. Porém, os resultados dessa participação não são satisfatórios, permanecendo no nível formal, e se esvazia progressivamente da presença dos representantes eleitos nas diversas entidades e instituições nas comissões de gestão. Na metade dos anos 1990, uma nova lei regional tornou a participação desinstitucionalizada, mais flexível e rotativa com relação à participação dos pais e educadores.

Após essas considerações, podemos apontar que os órgãos mais mencionados pelos entrevistados foram os mais gerais, ou seja, de caráter mais amplo, como assembleia geral, conselho de escola, comissão de gestão, assembleia de sessão e conselho de circunscrição (refere-se ao conselho de região da cidade).

A assembleia geral e o conselho de escola têm definição e funções muito semelhantes ao que entendemos, também, no Brasil. A comissão de gestão<sup>57</sup> é o grupo responsável pela concretização das propostas provenientes da assembleia geral e das decisões do conselho de escola. A chamada assembleia de sessão é a reunião dos pais de uma única turma e é convocada e dirigida pelos próprios pais, com a participação ou não dos professores da turma, que precisam ser convidados para poderem participar.

<sup>56</sup> Tempo que o entrevistado mantém uma relação direta com o serviço para a infância, seja como pai ou mãe de aluno, ou como profissional.

<sup>57</sup> Também pode ser denominado Conselho de Gestão, dependendo da definição na legislação municipal.

A estrutura dos órgãos de gestão é muito semelhante em todos os municípios italianos, variando a nomenclatura e a composição. Por exemplo, em Torino, a presidência da comissão de gestão é exercida pela diretora da escola, que disse:

Temos a comissão de gestão que é formada conforme a determinação do regulamento, com uma presidente, que sou eu. Tem um pai de cada turma da creche, que é eleito pelos pais daquela turma, uma representante das educadoras da creche por cada turma escolhida entre os pares e uma pessoa que se ocupa das funções de secretária, como ecônomo. Essa comissão se reúne quando o presidente chama a reunião. (TORINO A, 2009).

Em Milão, a presidência da comissão é exercida por um pai ou mãe, como relata uma mãe que foi entrevistada.

Existe o conselho de escola, do qual eu sou presidente de um. Aqui em Milão os serviços para a infância são organizados em distritos, que tem muitas escolas. Depois de tempos em tempos há reunião dos conselhos das escolas dos distritos. O conselho de escola é representativo. Tem representantes dos pais, das educadoras, do pessoal auxiliar e o dirigente. (MILÃO C, 2009).

Ao comparar a composição dos Conselhos das escolas italianas com os do Brasil, duas questões sobressaem. Em primeiro lugar, na Itália é possível aos pais exercerem a presidência dos Conselhos e, em segundo, a representação dos segmentos é ampliada. Isso mostra uma participação representativa com um número muito maior de pessoas e, também, que o órgão nem sempre está centralizado nas mãos do diretor.

Em Pistóia, a presidência da comissão de gestão também é exercida por um pai ou uma mãe. Novamente, ressaltamos esse aspecto, pois mostra a preocupação com a democratização das estruturas oficiais de participação. Entendemos que a democratização do processo de participação não pode se restringir à possibilidade da presença ou à realização de consultas à comunidade. Mas o processo deve ser consolidado pela garantia real de poder na tomada de decisão. Quando verificamos em alguns regulamentos que a presidência da comissão de gestão é destinada a uma pessoa que está fora da equipe da escola, acreditamos haver uma valorização da participação, mas participação com poder de tomada de decisão. Assim, podemos afirmar que existe um processo democrático instituído.

Com relação à constituição da comissão de gestão, encontramos uma variação nos regulamentos municipais quanto à quantidade e à proporção de representantes de cada segmento, como já mencionamos anteriormente, mas a comissão está presente em

todas as escolas estudadas. Elas foram instituídas e evoluíram ao longo do processo de construção da prática participativa e democrática nas escolas de EI italianas. Essa evolução ocorreu em vários sentidos, um deles foi uma evolução para possibilidades de organizações oficiais de gestão que se ampliaram no cenário municipal, como verificamos pela fala das entrevistadas.

Embora as citações sejam longas, julgamos importante transcrevê-las para maior compreensão do leitor sobre os processos de democratização da EI italiana.

Com o desejo de grande envolvimento de todos e com respeito a toda essa vitalidade que marcou nossa história. Porém com uma forma mais organizada, então surgem os conselhos com o nome de conselho escolaridade. Eles eram compostos por representantes da paróquia, da biblioteca do bairro, das pessoas próprias daquele território, com a tarefa de fazer toda uma operação que fosse própria da escola, para garantir a qualidade das experiências das crianças. Promovendo experiências que até então elas não tinham, como por exemplo, experiências com piscinas, em ginásio, com ações de autofinanciamento, angariando o dinheiro que fosse necessário. E, também, recebendo as requisições de inscrições e elaborando os critérios de preenchimento das vagas. Definindo o valor das parcelas de contribuição dos pais. Portanto, são muitas as funções estruturantes das atividades escolares desenvolvidas por esses conselhos. Esses conselhos acabam fazendo parte do conselho municipal. Permaneceu sempre esse organismo na escola, que em 1980 passou a chamar conselho de gestão e no ano 2000, passou a ser o conselho infância-cidade.<sup>58</sup> Esse é um organismo de promoção da participação interna dos pais, mas também da ligação entre eles e a cidade. Surge o diálogo entre o conselho e os administradores municipais. Os administradores não fazem nada na escola sem consultar esse organismo de participação, que são sempre muito atentos à qualidade dos serviços e às necessidades das crianças. A participação na escola tem essa estrutura, essa do conselho, que tem os pais eleitos a cada três anos através de uma eleição pública. Entretanto, a participação não aconteceria somente por esse organismo eleito na escola, com todas as suas leis e seus representantes. Na realidade, o conselho é um espaço de participação, mas uma pequena parcela de participação. [...] O conselho infância-cidade é formado por pais que desejam estar mais dentro<sup>59</sup>, para aos quais não basta estarem dentro da classe do seu filho, na escola de seu filho, mas eles desejam se relacionar com outros pais de outras escolas, com a cidade e com as outras pessoas do mundo inteiro que vêm de outros países para Reggio Emilia. Assim, se propõe o conselho onde se pode dialogar com outros pais, com os diretores, os administradores e podem estabelecer os desejos, sonhos e as propostas para a infância na cidade. Os pais que se colocam dentro do conselho infância-cidade fazem isso para atender as exigências e necessidades que o projeto educativo coloca. Nós, há diversos anos, organizamos vários eventos na cidade, que começam na escola com laboratórios e terminam na cidade. São situações nas quais os pais podem colocar à disposição suas competências. (REGGIO EMILIA A, 2009).

---

<sup>58</sup> O Conselho infância-cidade corresponde ao Conselho Municipal.

<sup>59</sup> Quando a entrevistada usa a expressão “[...] formado por pais que desejam estar mais dentro [...]”, ela se referia à ideia de estar mais dentro na instituição, da vida da escola para participar mais.

Em Milão também verificamos uma mudança nas formas oficiais de gestão. Diante dos desafios atuais e das mudanças no perfil dos usuários, as formas de participação também sofreram alterações que visam aperfeiçoar o processo democrático.

Nós temos, aqui em Milão, uma gestão das creches que atendem crianças de 0 a 3 anos e outra das escolas maternas para crianças de 3 a 6 anos. Até 2004, cada serviço tinha, portanto, no seu interior órgão institucional colegiado de votação e participação dos pais, etc. Em 2004, o município de Milão reorganizou tudo, partindo das estruturas dos órgãos centrais. Reorganiza todo o aspecto do território, criando assim a direção didática, colocando juntas a gestão de 0 a 3 e a de 3 a 6 anos. Foram criadas 60 direções didáticas, colocando juntos neste serviço uma função administrativa e uma função mais didática, pondo em questão o pensamento, uma revisitação sobre o significado de órgão colegiado com representantes de mais escolas. Em 2004 as comissões de gestão das creches que estavam com mandato vencido, não foram renovadas. A renovação era a cada dois anos. Com essa mudança foram extintas as comissões de gestão das creches, as que restaram poderiam fazer parte da direção didática da região, mas sem direito a voto. Em 2004 e 2005, foram reeleitos os órgãos de gestão, mas nas creches não se fala mais de comissão de gestão das creches, não tinha mais. Foram criados os conselhos de escola nas escolas maternas e cada creche ficou vinculada a uma escola, porém os representantes das creches não teriam direito a voto. O discurso era que os representantes das creches poderiam participar nas discussões, teriam voz de participação sobre a problemática do serviço, mas não teriam direito e poder de voto ou sua decisão diretamente sobre a decisão do conselho escola, assim não teria nenhum direito a voto. Isso durou dois anos, mas não funcionou muito bem, pois era uma participação falsa, porque como pode uma pessoa participar, discutir e na hora de decidir não ter direito a votar? Em 2006, envolvemos a universidade, em particular a Universidade BICCOCA, sob a coordenação de Sussana Mantovanni. A direção do setor infantil abriu uma reflexão que levou a entender como constituir um órgão colegiado de participação democrática no interior dos nossos serviços num contexto que atendesse as instituições que atendiam crianças de zero a seis anos e não mais com a divisão entre creches e escolas de infância. Em 2007 refizemos a votação dos conselhos de nossos serviços e os pais de creches que participavam da direção didática entram como membro de direito, portanto agora nós temos o conselho de escola que são representativos em porcentuais das creches e das escolas que formam a direção didática. Os representantes foram eleitos nas escolas entre seus pares, sendo representantes dos pais, dos professores e do pessoal auxiliar. Hoje temos 39 direções didáticas na cidade de Milão, por um total aproximadamente de 300 serviços entre creches e escola de infância, mais temos os centros para família, sessões primaveras e um centro para a primeira infância, que nasceu esse ano como uma experiência. Isso é um pouco a nossa situação. São 39 presidentes que foram eleitos no interior da direção didática. Os presidentes são convocados ao *Assessorato* freqüentemente para apresentar seu pensamento, sobre prováveis soluções para os problemas. Reitero que a participação democrática dos pais em Milão tem uma história um pouco diversa. Cada serviço tem uma cultura e uma história de participação e envolvimento dos pais. (MILÃO A, 2009).

Observamos nesses relatos da história de constituição da gestão social em Reggio Emilia e Milão que houve uma preocupação constante em fazer com que os órgãos de gestão fossem deliberativos e aos administradores caberia executar as

decisões. Além disso, outra questão muito interessante é que as ações da comissão de gestão não ficam restritas ao espaço da escola, mas transcendem seus muros. Podemos verificar mais adiante como as ações propostas pela comissão vão para além dos muros das escolas, quando são relatadas as experiências dos pais que colocaram sua prática profissional à disposição dos projetos educativos e que como esses foram realizados em espaço extra-escolar.

Outro elemento que chama a atenção é o envolvimento dos pais nas discussões e na defesa do processo de participação. Eles se empenham e buscam alternativas de participação, fato que pôde ser verificado na reunião do *Interconsigli* em Reggio Emilia, no Seminário *Educazione e partecipazione: tra sogni e bisogni*, realizado em Torino e na experiência da Associação Àgora, que existe em Reggio Emilia. Essa associação criou e mantém várias classes de escola maternas que funcionam dentro das escolas municipais e é uma resposta dos pais que estavam excluídos do sistema municipal de educação infantil por falta de vagas.

Como conta a *pedagoga* de Reggio,

Um exemplo é a escola que você vai visitar amanhã que é um *nido-scuola*, com três turmas de creches, de 0 a 3 anos e duas turmas de 3 a 6 anos *auto-gestida* pelos pais, de escola de infância. Então, *auto-gestida* no seguinte sentido... é uma experiência que nasceu nos anos noventa, entre os pais que permaneciam excluídos da escola municipal, que é reconhecida pela sua trajetória longa de qualidade. Embora encontrassem vaga nas escolas de outro tipo de gestão, como a escola estatal ou as escolas autônomas mantidas por entidades religiosas católica, eles não conseguiam vaga na escola municipal devido aos critérios de preenchimento de vagas, estabelecidos pelos conselhos de gestão. Esses pais desejavam uma experiência com a escola municipal. Então eles se organizaram numa associação que se chama Àgora. Essa associação realiza alguns serviços gerais, mas principalmente organiza nas escolas municipais classes de escola de infância para seus filhos. É uma experiência que acontece a 19 anos em nossa cidade e se ampliou. Os pais que todos os anos inscreviam seus filhos para escola municipal e não obtinham a vaga, constituíram o conselho de administração que governa através da doação dos próprios pais essas classes *auto-gestida*, porém o município continua dando um suporte geral, como nos serviços de cozinha. Nos serviços municipais também temos as cooperativas educacionais, que funcionam através de convênio com o município, que atendem àqueles que pelos critérios de admissão não conseguem vaga nos serviços municipais. Essas são experiências de participação muito interessante! Essa experiência de participação comumente gera um grande movimento dos pais dentro dos serviços para crianças e de nossa cidade. Isso envolve, portanto, inteligência, desejo, disponibilidade. Na Àgora existe um conselho de administração que é eleito anualmente entre os pais que são associados. (REGGIO EMILIA A, 2009).

Esse exemplo mostra a autonomia construída pela comunidade em Reggio Emilia, para encontrar ou propor respostas às necessidades que a própria comunidade tem.

Agora Associação foi fundada em fevereiro de 1991, pela vontade de algumas famílias que não foram atendidas nas creches públicas. É uma associação de voluntariado sem fins lucrativos, uma experiência no campo dos serviços de infância em especial, única na Itália, o que torna a participação e colaboração características essenciais para a sua própria existência.<sup>60</sup>

A Associação Àgora é uma ação concreta da comunidade para encontrar soluções às suas necessidades, porém precisa ser analisada com cuidado, uma vez que os pais assumem a responsabilidade de manter as classes autogeridas com recursos financeiros próprios. Nesse sentido, o poder municipal se exime de grande parte de sua responsabilidade em garantir vaga a todos os alunos, pois os pais assumem essa responsabilidade. Pelo que percebemos nas entrevistas e nas visitas, há alguns anos o município não investe na ampliação da rede, e toda a ação de ampliação com abertura de novas classes acontece por meio da Associação Àgora. O município, além de ofertar o suporte pedagógico às professoras da associação, permite a abertura das novas classes avulsas anexas às classes existentes e mantidas pela Prefeitura. Assim, a estrutura de refeitório, área verde, ateliê, entre outras dependências da escola são utilizadas por todas as turmas sem qualquer tipo de discriminação. Os pais associados da Àgora participam do conselho diretivo da associação e não da escola municipal na qual as classes estão anexas, mas existe um diálogo bastante amplo entre a comissão de gestão da escola e da Àgora. Na reunião *interconsigli*, o conselho diretivo da Associação tem assento garantido e essa experiência tem grande valor para toda a comunidade.

A experiência das classes autogeridas Àgora, que era considerada altamente experimental, vive feliz por 16 anos e tem sido uma experiência positiva e interessante, que está se fazendo conhecer por suas diferenças e particularidades para garantir que a qualidade e o pensamento em sobre a infância esteja em conformidade com todas as escolas e creches da cidade de Reggio Emilia.<sup>61</sup>

Outro aspecto em relação à Associação Àgora a se refletir é sobre a contratação das professoras, pois nessas classes autogeridas as profissionais são contratadas pela

<sup>60</sup> Dados do *site* da própria associação, disponível em: <<http://www.agora.re.it/chi.htm>>. Acesso em: 1 set. 2009.

<sup>61</sup> Idem.

associação. O salário e os benefícios das professoras da Àgora são diferentes das professoras contratadas pela prefeitura, com menos benefícios, além de não receberem a mesma quantidade de horas-atividade que as professoras da prefeitura, mas seguem a mesma proposta pedagógica e têm as mesmas tarefas a realizar. Entendemos que, embora seja uma experiência muito rica e interessante de participação dos pais, para os profissionais há uma precarização nas relações de trabalho.

Considerando a tendência atual de privatização presente nas políticas públicas estimuladas pelos organismos internacionais, em especial na área dos direitos sociais, há o alerta de que a vivência da Associação Àgora possa ser mais uma experiência apropriada por esses organismos para ser apresentada como proposta de solução para a queixa de falta de vagas nas instituições de EI nos países periféricos. Isso porque parte da riqueza e da validade da prática da Associação Àgora reside justamente na sua originalidade e no desenvolvimento a partir do grupo, ou seja, da participação das pessoas na busca de respostas para os seus problemas e necessidades. E acrescentamos uma questão: uma experiência como essa não poderia se desenvolvida na escola pública?

Embora os relatos de participação na EI italiana sejam abundantes, para os italianos a participação é muito mais do que estar presentes nos órgãos instituídos, mas participar é fazer algo novo acontecer, como o exemplo da Associação Àgora.

Nesse sentido, avançamos na discussão desta tese, refletindo sobre o conceito de participação que guia a prática da gestão social nos serviços italianos para a infância.

A participação é definida como “fazer parte, ser parte, sentir-se parte. É ter co-responsabilidade pela escola. É fazer parte das decisões e partilhar as idéias, acho que participar é isso, é sentir-se parte” (MILÃO C, 2009).

Esse conceito traz um elemento importante da cultura de participação da Itália, é o sentimento de pertença, ou seja, sentir-se parte. Outro conceito apresentado amplia a ideia de participação como sentimento de pertença e afirma que participar é partilhar, porém, transcrevemos a fala com a expressão em italiano, por acreditarmos que a expressão na língua original demonstra muito bem a ideia.

Participar significa *condividere*. Significa [...] a *condivisione* para mim, é uma modalidade de participação. Porque a participação pode ser em vários níveis. Se não é ativa, para mim não existe. É o fato do pai se encontrar na condição de fazer, em primeira pessoa. Que decide participar plenamente, se fazendo como criança, pois a criança não se contenta em participar só por estar dentro, mas a criança participa. Pode-se participar ativamente. Pode-se

controlar. Pode-se estar dentro. Certamente, cada um ao seu modo, mas estar dentro. Portanto é *condivisione*. Portanto é participação ativa. Participação não é uma palavra, é um ato prático. Participação, para mim, faz parte do cotidiano. Se está dentro, deve participar. (PISTÓIA B, 2009).

A mesma entrevistada completa: “Mas participar não significa só entrar e sair. Mas significa propriamente saber o que acontece, colocar-se com sabedoria diante das coisas que vem”. (PISTÓIA B, 2009).

O conceito de participação se amplia com outra definição apresentada durante a realização das entrevistas.

É mais do que estar presente, é um ato político. Porque se trabalha buscando o bem de todos, precisa abrir mão dos interesses pessoais para buscar concretizar os objetivos da coletividade. Além disso, estar em constante confronto com a administração pública. (PISTÓIA A, 2009).

A participação exige que as pessoas possam pensar além de seus interesses pessoais e pensar na coletividade, no que é melhor para todos e nem sempre coincide com os seus próprios interesses. Outra exigência da prática participativa é o movimento, ou seja, disposição para agir.

[...] tem muitas formas de participação, tem a participação na gestão social, mas tem a participação para fazer a vida melhor e que não depende de estar ou não na comissão de gestão. A participação é sentir parte, é estar junto, é pensar junto, é construir alguma coisa junto. A creche é o espaço de uma comunidade e os pais fazem parte desta comunidade, pois precisam estar conosco. Participação é sempre mudar, não é ficar parado, mas é buscar sempre o melhor. (TORINO A, 2009).

Pensar na coletividade, estar disposto a mudar e fazer algo novo são as características do conceito de participação na prática italiana de educação infantil, diferente da realidade brasileira, na qual o maior valor é ter a oportunidade de expressar suas opiniões.

A participação é uma estratégia, mas é também um valor que nasce nas pequenas relações cotidianas que você tem na tua creche e na tua escola, que se alarga e atinge uma dimensão muito larga, sem jamais perder ninguém e se mostra uma experiência muito importante. (REGGIO EMILIA A, 2009).

A partir desses relatos podemos aferir que o entendimento de participação é bastante amplo, mas o elemento essencial, para os italianos entrevistados, é o sentimento de pertença, tanto para pais, como para os profissionais da escola; as pessoas

precisam sentir-se parte. Não basta estar dentro da escola ou dos órgãos de gestão, é necessário ter a disposição para participar, de *condividere* as experiências e o conhecimento com sabedoria e sensibilidade. Quem participa deve ser alguém disposto a dar, mais do que receber, por isso participar é um valor. Valor no sentido de ser parte, de ser útil; não é suficiente estar presente, é necessário, também, estar junto, pensar coletivamente, deixar seus interesses pessoais em segundo plano para trabalhar com afinco em favor do bem comum. Aquela frase muito comum em nossos dias – *cada um deve fazer sua parte* – não satisfaz o conceito de participação na perspectiva italiana, pois não basta fazer a sua parte, é preciso fazer junto, preocupar-se com o coletivo. Nesse sentido, aparentemente, o discurso dos entrevistados sobre a participação, baseados na realidade italiana, aponta a participação do sujeito em todas as etapas do processo e visa à emancipação do sujeito no interior do coletivo ao qual pertence.

Na experiência italiana, a comunicação é a principal estratégia de estímulo e promoção da participação dos pais na escola, pois apresenta a vida da escola aos pais.

Aquelas conversas no portão, na hora da entrada e da saída das crianças são momentos ricos para se ouvir o que se espera da creche. Também comunicamos tudo que acontece para que os pais tenham vontade de participar, que eles sintam vontade de estar juntos, para que se sintam parte. Para participar precisa se sentir parte. (TORINO A, 2009).

A documentação é uma estratégia de comunicação que promove a formação educativa dos pais, visto que ensina sobre seus próprios filhos. Essa documentação é elaborada pelas educadoras com base nas atividades desenvolvidas diariamente com as crianças; são relatos das experiências mais significativas e apresentam aos pais a dinâmica do grupo e a importância das atividades desenvolvidas para o desenvolvimento infantil. Os professores acreditam que a divulgação dessa documentação é importante para a promoção da participação, porque ninguém participa do que não conhece.

Para nós, a participação que buscamos é sempre incentivar a participação dos pais no projeto educativo. Procuramos fortalecer a participação na atividade educativa. Por exemplo, na documentação semanal que nós fazemos para restituir o andamento do grupo de crianças, temos procurado dar uma cópia para a família, para que ao final da semana ela possa saber o que aconteceu com o grupo de crianças. Neste documento não se fala de cada criança no singular, mas do grupo. Mostra-se um pouco o percurso do grupo, digo que é deste relato que nasce a colaboração dos pais. E isso se transformou numa forma interativa de comunicação. Delineia-se, durante uma semana, um bom percurso, um projeto daquilo que aconteceu. Os pais voltam, perguntam e

comentam que entenderam por que a criança falou determinada coisa em casa. Tem coisa que não dá para contar para a família na entrada ou na saída, precisa de algo mais para contar um evento significativo de um dia, por isso a documentação semanal nos serve muito para contar à família um pouco do que é o centro do nosso fazer. Portanto, o fato deles saberem aquilo que fazemos pontualmente dá a oportunidade deles estarem mais dentro de nosso projeto educativo, dentro da nossa história de todo dia. E isso é uma bela forma de participação. Chega um pai que, por exemplo, traz um objeto que propicie sombra, para contribuir com um projeto sobre diferença entre sombra e luz. Os pais quando conhecem o tema, se colocam na condição de participar. Para mim, essa é a participação mais importante. Por que não é um encontro que se coloca a situação de discutir, de falar sobre uma temática, sobre uma problemática, mas nessa participação se coloca em condição de viver a vida do serviço, para mim isso é o máximo! Sempre se alcança tudo. Tem pais que dão cansaço para estar dentro do serviço, mas você pode chamar a atenção do pai para aquilo que o filho dele fez. Assim, podemos trazer o pai para dentro e, para mim, esse é o nosso papel, pois não dá para ficar só no *oi e tchau* e basta! A documentação ajuda, mas a relação professor – pai é fundamental. É importante construir dia-a-dia, é na relação cotidiana que se constrói um relacionamento que pode fazer o pai participar e se sentir importante num projeto e na vida escolar. (PISTÓIA B, 2009).

Um elemento interessante que podemos analisar a partir desse relato é que atualmente está mais difícil fazer a participação acontecer no interior da escola, por isso as estratégias dos educadores para atrair os pais para a participação na escola têm se baseado na valorização da atividade desenvolvida pela própria criança. Com base na proposta do estreitamento dos vínculos com os pais, percebemos que o apelo à participação hoje, na Itália, passa mais pelos vínculos afetivos do que pelo interesse político de participar.

Outro aspecto interessante é sobre a participação, apresentada como um processo que favorece a pessoa que participa, além do coletivo, mas por meio da participação, a pessoa pode fazer amizade, adquirir conhecimentos, aprender alguma atividade.

Outro relato apresenta a participação na escola como um meio para as pessoas se ajudarem.

Temos muitos grupos de famílias que se formam, que chamamos de grupo de relacionamento. Onde os pais podem dividir os problemas que têm. Onde se pode descobrir que um problema meu também pode ser seu. Onde se pode encontrar os professores e outros pais que podem estar passando pela mesma situação, que podem dar uma mão na solução dos problemas, isso principalmente nesta faixa de 0 a 6. E falando com outros pais é possível entender o problema e resolvê-lo, o que não acontece na idade sucessiva. Agora, eu como mãe, sinto que isso se perde, essa possibilidade de estar junto, de confrontar-se, de estar dentro, de entender melhor o outro, se perde na escola de nível sucessivo. Essa oportunidade se perde por que a escola não consente, não abre a porta. A escola recebe a criança e diz até logo, nos veremos na reunião. Ao contrário da nossa escola, que o contato é cotidiano, nos vemos todo dia. Aqui se pode ver, se pode ouvir, se pode dialogar todo dia, para mim esse é o nível mais alto de interação. (PISTÓIA B, 2009).

Esse ganho para as pessoas em particular, normalmente, é uma consequência natural, mas em Pistóia tornou-se um processo intencional e que começou no interior do conselho de gestão, como se pode observar pela fala de uma entrevistada:

No último ano, nosso conselho de gestão trabalhou exclusivamente um aspecto um pouco específico. Porque cada grupo trabalha um aspecto, são grupos de conselhos de gestão que trabalham juntos. Nosso grupo trabalha o aspecto da solidariedade entre as famílias. É uma temática que parecia importante na data do levantamento das necessidades e um pouco difícil das famílias resolverem sozinhas. E agora essa realidade se encontra em uma situação um pouco diferente. Os pais se encontram sistematicamente, fazem encontros entre eles, simplesmente para estarem juntos para partilharem noites e tardes, para dialogarem, ou mesmo para dialogar sobre as suas competências, talvez algum pai deseje partilhar, também, sua própria experiência profissional. Devo dizer que são encontros agradáveis e um modo de estar juntos substancialmente. (PISTÓIA B, 2009).

Na escola, a participação deve possibilitar que a pessoa que participa seja protagonista do processo, pois, na visão dos italianos, a pessoa que se sente protagonista torna-se mais hábil e mais capaz, para tanto ela precisa de espaço para colocar à disposição o que ela tem de melhor.

Devo dizer que nos últimos anos, os pais têm se mostrado muito hábeis, por que se sentem como protagonista. E esse fato, assim como acontece com as crianças, acontece com os grandes. Quando se sente protagonista faz melhor e se transforma em mais hábil. Portanto é motivo de grande satisfação esse relacionamento de colaboração que, segundo nós, não pode faltar, porque seria, para nossa creche, muito problemático. Sobretudo em nosso serviço, como em qualquer outra creche não se pode trabalhar sozinho, necessitamos trabalhar juntos e de se colocar em acordo. (PISTÓIA B, 2009).

A participação não está engessada; as necessidades e os projetos do conselho de gestão não estão definidos *a priori*, mas são definidos e articulados a partir do grupo que se tem. No entanto, se, por um lado, essa ideia de partilhar sua profissionalidade é interessante, por outro lado pode propiciar que as pessoas reproduzam sempre as condições de vida às quais estão sujeitas.

No documento sobre as comissões de gestão de Pistóia afirmou-se que o papel da escola é promover a emancipação da pessoa. Mas qual seria essa emancipação? Podemos considerar que os elementos da comissão de gestão e toda a comunidade escolar estarão sempre se retroalimentando? Embora os entrevistados tenham apresentado plena satisfação com o processo de participação, é importante apontar essa ambiguidade e questionar até que ponto a emancipação se efetiva. A verdadeira

emancipação configurar-se-ia no sentido de superação das classes sociais existentes na sociedade capitalista para a construção da verdadeira igualdade. A igualdade não existe nem na sociedade nem nas creches e escolas. Como evidenciamos anteriormente, os imigrantes se sentem discriminados, não há vagas para todos a ponto de o processo de elaboração dos critérios para o preenchimento das vagas ser a maior preocupação para todos os conselhos, entre outros problemas encontrados. Embora o processo seja bastante interessante, parece que as questões de fundo político não são abordadas pelas comunidades.

Em Reggio Emilia, a participação na qual os pais colocam sua profissionalidade à disposição também acontece, como já afirmamos anteriormente; a participação deverá transcender os muros da escola.

Um exemplo é uma mãe que é atriz, colocando à disposição sua competência, fez com os pais uma oficina de *contação de história*. Neste ano, tivemos um monte de inscrições e os pais fizeram um percurso de formação para contar história. E os pais se transformaram em contadores de história dentro da escola, na ocasião da festa de natal, na festa das crianças, e assim esses pais foram se exercitando e depois fizemos um grande evento o *ReggioNarra*, que consiste em um domingo no qual a cidade se transforma num lugar de contar história e são os pais que contam história em diversos lugares da cidade. Essa ligação entre a escola e a cidade, faz com que através da escola a cidade se enriqueça, é uma dinâmica muito interessante. (REGGIO EMILIA A, 2009).

A escola de infância é vista como um espaço de participação no qual nascem práticas que podem transformar ou agregar valores à vida da cidade e dos seus cidadãos. Porém, percebemos que as ações estão voltadas sempre para atividades culturais e educacionais, tudo é muito belo, mas, e as questões sociais e econômicas? Parecem não incidir sobre as escolas e cidades pesquisadas. Não se quer dizer que as ações desenvolvidas não são válidas, mas podem mascarar diversas contradições.

Esse ano o nosso *Assessorato* organizou, também, vários eventos em nossa cidade, em várias estações. E nosso *Assessorato* de modo particular, no início da primavera, nos envolveu naquela ocasião em um movimento de organização de um coro. No final foram cinco coros que cantaram em várias partes da cidade. Segundo nós, esse é um aspecto importante de como fazer a gestão social. Esse modo de fazer gestão social acontece também fora, portanto não é só dentro do serviço, mas além dele. É andando fora que são capazes de entender a cidade e o que acontece no interior do nosso serviço. De fato percebemos que os pais que participam ativamente podem sentir-se como cidadãos de primeira ordem. Tem também, para mim, um aspecto mais importante a respeito da gestão específica no interior da escola. É o fato de criar uma rede, de fazer coligação, de oferecer a possibilidade, que primeiro era observado somente pelas pessoas que frequentavam aquele serviço, mas agora entendemos que é justo alargar as relações, esse é um aspecto importante. [...] Por gestão social se entende uma situação mais alargada ou

mesmo, também, são essas situações. Na festa dos cidadãos organizada na cidade. Ou quando o museu esta aberto, como por exemplo, em outubro, e os pais colaboraram conosco na visita ao museu, são tantos aspectos. (PISTÓIA B, 2009).

A escola, também, assume um papel mais amplo, discutindo e propondo ações que visam melhorar a qualidade da escola de educação infantil.

Os pais podem participar de tudo da vida da escola. Agora, por exemplo, os conselhos estão lutando para que a qualidade dos serviços para infância seja mantida. Por aqui em Milão, estão fazendo uma reforma, seguindo um pouco a reforma da escola estatal, cortando recursos e por isso vão diminuir as educadoras por turma. Os conselhos de escola estão promovendo várias iniciativas para colocar em discussão essa reforma e para tentar gerar uma ampla discussão sobre os resultados ruins que essa reforma pode trazer para os serviços para infância que aqui são bons, tem qualidade. Eu entendo que o aspecto financeiro tem pesado, mas não podemos aceitar a perda, ou o que seja, a diminuição da qualidade. Então, os conselhos estão debatendo, discutindo propostas e alternativas para demonstrar nossa posição sobre a reforma e que queremos a garantia da manutenção da qualidade. Estamos tentando fazer alguma coisa, participando deste momento que os serviços para infância estão enfrentando aqui. (MILÃO C, 2009).

Nos dados apresentados, identificamos que começa a haver uma diminuição do investimento público na escola de EI em Milão, fato já analisado em Reggio Emilia, com a criação da Associação Àgora. Porém, em Milão parece que a resposta a essa diminuição de investimento que os conselhos estão delineando é um pouco diferente de Reggio. A postura dos milaneses é de cobrar do poder público a manutenção da qualidade, ao contrário da postura em Reggio, que foi criar uma associação privada.

Nas respostas obtidas por meio das entrevistas, percebemos que a participação na vida da escola vai muito além de apenas participar no conselho de gestão, e os entrevistados deixaram isso claro. Porém, outro elemento fundamental ao processo de participação é a atuação das professoras, consideradas fundamentais para a concretização do processo de participação e envolvimento dos pais. São elas que têm o primeiro contato com os pais, acolhem a família, apresentam o serviço e conquistam esses pais para a prática participativa, como podemos verificar pela fala das entrevistadas.

Os professores são fundamentais para a gestão social, porque são eles que sensibilizam os pais para participarem da vida da creche. São os professores que explicam aos pais o que é e como funciona a gestão social (PISTÓIA A, 2009).

Outra entrevistada disse:

Bem, a professora é tudo neste processo, porque é ela que tem o primeiro contato com os pais. É ela que sensibiliza os pais para participarem. É ela que ouve a família. E é com ela que os pais têm uma maior relação de confiança, porque é ela que cuida do filho deles, que fica mais tempo com as crianças. Então a professora é tudo neste contexto. (TORINO A, 2009).

Além de estimular a participação dos pais, as professoras também participam dos órgãos de gestão, porém há uma preocupação clara de favorecer e evidenciar a participação dos pais na vida e na gestão da escola.

As professoras são fundamentais nesse processo. Algumas de nós que somos pedagogas e professores somos atores protagonista, pois também aprendemos e crescemos na participação. Nossas professoras, mas também, nossas auxiliares, nosso cozinheiro, todas as pessoas da escola, no tempo próprio de trabalho participam e promovem a participação das famílias. Promovem encontros, sobretudo os primeiros encontros. Além disso, as professores participam também do projeto da escola e em outras ocasiões, essa noite verá muitas professoras, pois são participantes, são parte ativa do conselho. [...] É esse dialogo entre pais e professores favorecem o envolvimento dos pais, pois são os professores que estão com as crianças na escola e as conhece no processo educativo, porque os pais são profissionais muitas vezes de outras áreas. (REGGIO EMILIA A, 2009).

Apesar de consolidado, o processo de participação na Itália começa a sentir as consequências das condições de vida contemporâneas e das políticas neoliberais. As questões de falta de tempo e de disposição para participar já começam a despontar, principalmente nas cidades maiores, como Torino e Milão. Os educadores já encontram mais dificuldade para encontrar pais que estejam dispostos a participar e a se envolver. Além disso, a concepção de usuário como cliente começa a se difundir na realidade italiana, ocupando o lugar do sentimento de pertença e de co-responsabilidade.

Hoje o pai se coloca no serviço como cliente, não mais como co-responsável. Ele se coloca como cliente e chega na escola com grosseria e cobrança. Por sua vez, as professoras preferem não se confrontar com o pai e acabam reforçando essa postura no pai, fortalecendo a idéia que o pai é cliente. A educadora precisa estar convicta da importância da participação para mostrar ao pai que ele também tem responsabilidade com o serviço. Além disso, tem o problema do individualismo, que hoje está muito forte, mas o serviço para infância é um serviço essencialmente coletivo. Assim, alguns pais acabam não participando da vida da escola. Aqui em Milão tem vizinho que nem se conhece mais, assim também acontece na escola, nossos filhos são amigos e os pais não se conhecem. Tem, também, o problema da falta de tempo, ainda mais aqui! Milão é uma cidade frenética e por conta da situação financeira em muitas famílias o pai e a mãe precisam trabalhar e trabalhar muitas horas

por dia, senão perde o padrão de vida. Assim, não tem tempo para participar da escola. (MILÃO C, 2009).

A concepção de escola como empresa que atende a um cliente é reflexo do contexto atual que traz para o campo educacional a lógica do mercado própria do discurso apresentado pelas grandes corporações empresariais e pelas políticas dos organismos internacionais, que sobretudo visam “[...] estabelecer modelos estatais fortes de responsabilidade em íntima relação com a mercantilização” (APPLE, 2005, p. 27).

Esse contexto se reflete na disponibilidade de participação nos órgãos de gestão, pois os pais também têm trabalhado cada dia mais, ficando sem tempo para participar e se envolver na vida da creche e da escola. O apelo por ganhos (salários) cada vez maiores tem produzido essa nova realidade, principalmente nas grandes cidades italianas e se constitui em um grande desafio e, ao mesmo tempo, uma grande frustração para os educadores que estão acostumados com a participação dos pais na escola. Há um sentimento crescente de impotência diante dos ditames da sociedade atual.

A dificuldade de envolvimento é própria da cidade de Milão. [...] O que se entende pela participação na escola não é uma substituição das pessoas que são próprias do trabalho interno da escola. Por outro lado, considerando que Milão é uma cidade bastante frenética, por isso precisa-se trabalhar muito, deve-se andar rápido, tempo não se têm, os pais andam sempre correndo devido ao trabalho, assim não tem tempo para participação de reunião, para se dedicar a outras iniciativas, por isso a participação é um pouco mais baixa. O intento é seguramente sempre aquele de trazê-los para dentro da escola, esse é um aspecto muito gratificante, principalmente para o educador. Ele planeja, prepara como apresentar a história de cada criança na reunião de classe e por isso deseja partilhar com os pais. De fato, numa sessão de 20 crianças, na reunião temos cinco ou seis pais, isso causa um pouco de tristeza. Isso nos leva a uma reflexão, do por que desta diminuição da participação. (MILÃO A, 2009).

Embora a participação na Itália seja um valor cultural importante, esse também está se enfraquecendo nos dias atuais. As pessoas entrevistadas demonstraram preocupação com esse processo de enfraquecimento e, conseqüentemente, a dificuldade em atrair os pais para dentro da escola como acontecia anteriormente na Itália que é um país reconhecido pelo alto índice de participação das famílias na escola de EI.

[...] participação na Itália é cultural, principalmente nos serviços para infância e isso é bem particular da Itália, porque nos outros países da Europa não tem essa abertura para a participação dos pais. Na França, por exemplo, que eu conheço um pouco, não tem nada de participação dos pais. Na Itália isso é cultural, mas mudou bastante nos últimos tempos. (MILÃO C, 2009).

Segundo dados apresentados por outra entrevistada, essa mudança no processo de participação nos serviços para infância deve-se a uma alteração no cenário político da própria Itália, pois, segundo ela, atualmente, as pessoas não são chamadas a participar da vida política do país, como eram antigamente e como era a tradição política do país demonstrada em sua história política.

A participação sempre mudou! Como se diz: em outro tempo era assim, agora é de outro modo. Por quê? De uma parte, se sente a falta do que era antes. O aspecto social e cultural mudou muito na Itália de hoje. Houve uma perda muito grande do senso de participação, porque a política não chama mais os cidadãos para discutir. Porém tem muito um aspecto subjetivo, nós vemos em nossa escola que a cada ano temos que fazer um grande esforço para promover a participação. Então podemos dizer: *Mama mia, os pais partecipam pouco! São pouco ativos!* Mas talvez no ano seguinte, teremos um grande envolvimento, uma grande presença. De uma parte é difícil dar uma resposta, pois se perdeu um pouquinho isso como categoria. Seguramente, hoje temos menos hábitos de participar. A política não chama os cidadãos para essas situações de participação. Nossos pais vivem essa experiência de não participação, porém esse é um estímulo, pois se encontra um lugar onde pode participar se colocam no processo com entusiasmo. É claro que muda muito, precisam de atenção. Quando os pais começam sua experiência de participar na escola concentrados em seus filhos e inicialmente tem um pouco de dificuldade de olhar e observar o contexto e o grupo. Talvez quando começou a experiência de participação nos anos de 1970, eles já olhavam o contexto e o grupo, pois isso sempre que se fala de participação precisa-se partir do contexto que se tem. Eu devo dizer que esse ano houve verdadeiramente um envolvimento grande dos pais e nessa ocasião tivemos um conselho um pouco pequeno, não foram muitos os pais eleitos, mas puderam escolher uma organização mais simples e não muito estruturada, não muito formal, etc. Mas outras pessoas poderão falar que a participação não foi boa. Que houve poucos pais participando, depende da experiência de cada um. (REGGIO EMILIA A, 2009).

Essa falta de oportunidade de participação existente na Itália de hoje tem gerado outro fenômeno interessante, pois, quando os pais chegam às escolas de primeira infância com o objetivo de participar, esse objetivo está alicerçado na preocupação com o bem-estar de seu filho, não há a preocupação com o coletivo, mas exclusivamente com o seu filho e nesse aspecto os educadores assumem um papel muito importante, trabalhando com esses pais para compreenderem que a participação deles na escola deve visar ao bem daquela comunidade educativa e não exclusivamente ao do seu filho. Mais uma vez, a participação dos professores é fundamental nesse processo de participação da família na escola.

A dificuldade de envolver os pais também é sentida em Torino, como relata a entrevistada: “[...] os pais participam de muitas formas e, às vezes, é difícil fazer os

pais participarem, mas nós fazemos, é um trabalho que dá cansaço, mas que está acontecendo. Os pais precisam de um trabalho de sensibilização com sabedoria” (TORINO A, 2009).

Além das dificuldades com o contexto atual que não favorece a participação, a educação infantil italiana está enfrentando um grande desafio, presente em todas as cidades pesquisadas. Esse desafio refere-se ao grande número de imigrantes, de outros países e nacionalidades e, portanto, com muitas línguas e culturas diferentes.

[...] na sociedade multicultural que vivemos precisamos estar mais atentos às necessidades das novas famílias, ou seja, das novas formas de organização da família e das famílias de imigrantes que chegam na escola. Tudo é novo e muitas vezes a cultura praticada em casa é diferente da praticada na escola. Penso que as necessidades das diferentes formas de famílias e das famílias imigrantes ainda precisam de mais atenção e cuidado. (TORINO A, 2009).

Já citamos anteriormente que a estrutura de família tem se modificado ao longo do tempo, em especial nesse contexto social, política e econômico. Assim, um grande desafio que tem se apresentado para os sistemas de EI italianos é a inclusão de todas as famílias na escola, aquelas com uma formação diferente, mas também as famílias de imigrantes, que trazem para escola uma nova cultura e modo de ser e de pensar o mundo. As famílias imigrantes encontram-se em um país diferente, mas querem manter a cultura natal. Isso gera grande desafio para as escolas: lidar com culturas diferentes, tratando a cultura italiana como oficial sem desrespeitar as demais. As escolas são italianas, portanto a língua oficial é a italiana, mas os alunos vêm de casa falando outras línguas. Por isso, é imperativo nos sistemas de educação infantil da Itália que se acolha essas famílias, com respeito à cultura e à identidade delas, mas sem perder a própria identidade, pois só quando as famílias imigrantes se sentirem acolhidas na vida da escola poderão se disponibilizar a participar dos órgãos de gestão.

Outro aspecto de estamos trabalhando muito nos últimos anos é a incidência da imigração. Enquanto cidade, temos alta taxa de imigração de muitíssimos países, temos mais de cem países do mundo representados em nossa cidade. São em grande parte famílias, porque nosso território é um território ainda rico, que oferece posto de trabalho, oferece a possibilidade de integração, oferece a possibilidade de encontrar uma casa, assim temos muitos destas crianças, muitas vezes mais do que as que nascem aqui. Nós estamos enfrentando um encontro com culturas diferentes, e, portanto, diferente da idéia de escola, de criança, de participação, e assim precisamos de outro modelo de sistema escolar. Esse é o nosso desafio agora. Porque uma parte dessa diferença causa uma queda no número de presença, porque não entendem a importância disso. E nós precisamos entender que muitas vezes não tem carro, tem horário de trabalho diferente, que não permite a

participação. Assim precisamos pensar em como convidar, como mostrar que são importantes, como fazê-los entender. Essa é uma realidade nova para nós também, é diferente de tudo que tínhamos conhecido até então. Muitas vezes precisamos de interprete, de uma mediadora cultural, que converse antes com a família, para colocar em relação à escola e à família. Esse é o nosso desafio atender essa grande pluralidade de família. (REGGIO EMILIA A, 2009).

Para superar esse desafio, o conselho infância-escola, de Reggio Emilia, está promovendo várias atividades com o objetivo de criar um ambiente de acolhimento e integração entre todas as famílias usuárias, como relata a *pedagoga* entrevistada:

Esse ano nós realizamos de forma mais sistematizada, também encontros entre os pais que estavam interessados em conhecer pessoas provenientes de outras partes do mundo que vem aqui trazer informação. Encontramos pessoas que vieram da Alemanha, da Nova Zelândia e da Suíça para falarem sobre problema do bilingüismo, para contar como suas escolas tratam as crianças provenientes de outros países e que falam outras línguas. Essa oportunidade se mostrou uma atividade muito interessante de trocas de experiência, pois a experiência dos outros países fez nossos pais reverem algumas posturas de aprendizagem. Encontramos da América do Sul, uma professora do Brasil e outra do México. Conhecemos uma série de instrumentos, de pensamentos, de ações acerca da questão. Essa noite nós vamos mostrar os resultados desta experiência. (REGGIO EMILIA A, 2009).

Durante a reunião do *Interconsigli*, presenciamos relatos emocionados de pais e professores que participaram dessas atividades. Avaliaram como uma experiência muito rica, primeiro para seu crescimento pessoal e depois para sua atuação no conselho, pois foram unânimes em afirmar a validade da atividade. Além dessa ação, todos os panfletos e o material de divulgação dos serviços para infância em Reggio Emilia apresentam as informações em pelo menos três línguas, sendo as principais italiano, inglês e árabe.

Em Milão, por se tratar da cidade mais industrializada da Itália, a problemática das famílias imigrantes é mais intensa, pois as indústrias atraem muitos imigrantes, como se pode verificar:

Principalmente no contexto de Milão, no qual temos muitos imigrantes, a escola é um espaço para o encontro de culturas diferentes, pois aconteceu que em uma reunião eu tinha 50% de famílias de italianos e 50% de estrangeiros, isso fez com que se repensem a organização da escola. Como a escola acolhe essas pessoas que muitas vezes não falam nada de italiano. Porém durante a reunião os pais foram se conhecendo e alguns pais que se sentiam sozinhos, descobriram que existiam outros pais na mesma situação e assim começaram a encontrar soluções e a fazer propostas que atendessem aos seus interesses. Os pais estrangeiros que falavam italiano serviram de intérprete e ajudaram a equipe da escola a pensar atividades que respeitassem todas as culturas, pois participação exige que se integre a todos. (MILÃO B, 2009).

Toda a Itália vive o desafio do acolhimento dos imigrantes. Em Pistóia não é diferente, por isso as educadoras têm buscado tratar em uma perspectiva multicultural, com respeito a todos.

Os serviços educativos de Pistóia estão atendendo as necessidades das famílias, mas precisam melhorar o atendimento as famílias de imigrantes, contemplando a multiculturalidade existente atualmente. Um desafio importante à participação dos pais na escola de infância é inserir nas comissões de gestão das escolas pais de famílias de imigrantes, para conseguir atender a essa multiculturalidade. (PISTÓIA A, 2009).

A situação dos imigrantes na Itália é muito complicada, visto que muitas famílias estão em território italiano, mas desejam preservar a cultura nativa, assim as crianças vivem em meio a duas ou mais manifestações culturais. E os educadores vivenciam um conflito: que cultura valorizar? Pela tradição e pela proposta oficial, devem trabalhar a cultura italiana, mas diante alunos encontram muitas culturas diferentes.

Outra ação que os serviços para infância têm realizado para superar o desafio de acolher as famílias imigrantes é elaborar as orientações e os regulamentos dos serviços em várias línguas, principalmente italiano e árabe, visto que a grande maioria dos imigrantes é oriunda de países que falam essa língua. Além disso, as placas de sinalização dos espaços das escolas e órgãos dos sistemas de EI são, também, em várias línguas. Em Reggio Emilia, visitamos uma escola na qual a professora de uma turma de 3 anos fala três línguas diferentes e mesmo assim não consegue atender a todos os alunos, pois são 24 alunos de 16 nacionalidades diferentes, incluindo países da África, Oriente Médio e Ásia.

Finalmente, podemos afirmar que as relações estabelecidas por meio dessa cultura de participação italiana são a base de uma prática democrática, uma vez que todas as entrevistadas confirmam que são realmente democráticas as bases da gestão social, quando questionadas a respeito do tema. Seguem algumas das respostas mais significativas. A entrevistada de Pistóia, quando questionada sobre a sua opinião quanto ao fato de a gestão social ser uma prática democrática, fez uma comparação entre o que era e o que é atualmente:

Agora devo dizer que sim. Primeiro era mais um órgão burocrático que parecia acontecer porque era uma boa norma para fazer o serviço se concretizar, por fim participavam de modo muito básico. [...] era um órgão

burocrático e não um órgão que não dava um contributo de um ponto de vista prático. Agora, para mim, ao contrário, ao menos aqui para nós, funciona muito bem esse aspecto. Devo dizer que as famílias se mantêm dentro de maneira ativa. Pois como já disse antes, nos preocupamos em envolvê-las na vida cotidiana. Eles não querem participar de encontro fictício, eles querem participar de nossa vivência cotidiana, de coisa que são inerentes a nossa realidade, a nossa situação. Desta forma os pais se sentem dentro e participam de forma sábia. (PISTÓIA B, 2009).

Outra entrevistada, de Milão, afirmou: “Sim, porque todos podem participar das decisões. As decisões são partilhadas, discutidas para se chegar à melhor estratégia. Mas hoje, está dando um pouco de cansaço, porque os pais não são tão disponíveis como antes” (MILÃO C, 2009). Nessa afirmação fica evidente que a participação não se resume à consulta de opinião, mas realmente se configura em um processo de tomada de decisão e, como já relatamos anteriormente, decisão sobretudo na vida das instituições.

A representante de Torino afirma que a participação nos serviços para infância é democrática porque

[...] existe uma efetiva democracia representativa, mas precisamos acolher e ouvir a todos para que a democracia se amplie e todos possam sentir que o processo é democrático. Mas eu acho que é democrático, pelo menos na minha creche, porque procuramos ouvir as necessidades das famílias, das crianças de todos para fazermos nosso planejamento. [...] Acho que ser democrático é buscar o bem do grupo, é ter uma atitude de partilha e de responsabilidade com o processo. Ser democrático é atender as necessidades do outro mesmo que ele não fale. (TORINO A, 2009).

E, enfim, a *pedagoga* de Reggio Emilia ratificou o que foi mencionado, concluindo a questão da seguinte forma:

Para nós, a partir das crianças, acreditamos no grande valor da democracia de se faz de negociações, de acordos, e também, de conflitos que precisam de soluções e mediação. Somos muito convictos de que é importante que cada um possa exprimir sua opinião, encontrar quem o escute, encontrar quem discorde, ou não encontrar, mas encontrar alguém que principalmente escute. Nós acreditamos que também para as crianças precisamos ter aberta essa possibilidade de dizer, de imaginar, de pensar. Essa é a base da democracia, que está presente em nosso pensamento pedagógico. É essa nossa proposta pedagógica que se apóia nessa idéia de democracia, que se estende aos adultos. Enfim, é garantir essa possibilidade de exprimir uma opinião, seu pensamento, para que se possa construir situações, experimentos, soluções para todos. Esse é nosso grande exercício de democracia. Portanto... essa democracia, acreditamos que tem uma muito estreita ligação com a cidade, tem sempre um estreito desejo de dialogar com nosso prefeito, através de nossos diretores. Essa é uma possibilidade de dialogar em diversos níveis que apresentar ao prefeito nosso pensamento sobre política escolar. Nós entendemos que a decisão é dos administradores, mas que com essa ampla possibilidade de consulta podemos influenciar as decisões e promover uma decisão negociada e concordada. (REGGIO EMILIA A, 2009).

Essa afirmação aponta alguns elementos considerados importantes. Primeiro, o processo democrático é permeado por negociações e acordos, porém com conflitos, já que são interesses que estão em jogo, e por mais que haja uma cultura de participação e um senso de coletivo já consolidado na realidade italiana, os conflitos são inevitáveis, mesmo havendo uma tentativa de superação. O segundo elemento é que a prática democrática está inserida na proposta pedagógica dos serviços, pois os educadores italianos acreditam que se aprende a ser democrático vivendo a democracia. O terceiro ponto é a consciência de que a participação na escola e nos órgãos de gestão pode influenciar as decisões dos administradores da cidade e dos políticos responsáveis pela elaboração das políticas para a infância na Itália. Assim, a ação democrática na escola de EI, mostra-se como um instrumento de democratização da educação na realidade italiana.

Dessa forma, avaliamos que a experiência da gestão social na Itália se assemelha com a proposta da gestão democrática apresentada na legislação educacional brasileira em vigência, porém, a realidade italiana já conta com um percurso de mais de 30 anos e é preciso considerar a política, a cultura e a história daquele país.

Para os italianos, segundo as respostas apresentadas, participar é mais que estar dentro do grupo ou da instituição, é mais que fazer a sua parte. Para eles, é preciso fazer juntos, é preciso construir uma prática coletiva, que propicie a construção de uma nova comunidade; primeiro no espaço da escola, estendendo-se para a cidade como um todo.

As estratégias de organização, intercâmbio e comunicação estão presentes em todos os relatos; mesmo que não tenham sido mencionadas diretamente, podemos perceber a preocupação em desenvolvê-las. Porém, a comunicação é a mais evidente.

Outra questão que merece atenção nesse momento é que, mesmo com uma história e um percurso relativamente consolidado de gestão social e participação das famílias nos serviços de infância, atualmente os educadores estão sentindo um recuo no movimento, na disposição de participar, principalmente nos grandes centros. O individualismo já é sentido e está enfraquecendo a cultura da participação das famílias nas creches e nas escolas de infância.

Assim, podemos afirmar que a experiência de gestão social dos serviços para a infância da Itália pode oferecer indícios claros de como construir uma prática democrática no interior da escola, e que transcenda seus muros. Porém, não podemos esquecer de que a simples transposição das práticas italianas para a realidade brasileira

não é possível, dado o contexto dessas duas realidades diferentes e também porque não seria nada democrático impor práticas importadas. Mas, podemos aprender com a experiência italiana que ouvir, acolher, preocupar-se com o outro, construir as próprias experiências é uma forma de ser democrático. Pois, como afirma Paro (2008, p. 17), “A participação da comunidade na escola, como todo processo democrático, é um caminho que se faz ao caminhar [...]”

## CONCLUSÕES

As duas últimas décadas do século 20 foram marcadas por mudanças na concepção de criança e nas estruturas legais e administrativas das escolas de educação infantil no Brasil e na Itália. Esse fenômeno motivou a análise das políticas educacionais nacionais propostas para a educação infantil, com base nas seguintes categorias: a participação dos membros da comunidade escolar nos diversos níveis de decisão; a existência ou não de órgãos colegiados deliberativos e a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da unidade escolar.

Destacamos, ainda, que as considerações apresentadas neste momento não refletem numa comparação entre a realidade de Bauru e da Itália, mas análises distintas com algumas aproximações e distanciamentos, que permitam a compreensão do fenômeno pesquisado.

Afirmamos essa concepção de gestão democrática como o processo de gestão dos recursos necessário para que a escola cumpra sua função social, porém, com a participação da comunidade escolar, entendida como todos os envolvidos na ação educativa, incluindo alunos, pais de alunos, corpo docente, funcionários, dirigentes e comunidade em geral. Porém, quando afirmamos que a gestão democrática é a gestão da escola com a participação de toda a comunidade, o intuito é reforçar que essa participação, na nossa visão, é garantir aos participantes o direito e poder de decidir sobre todas as questões pertinentes ao andamento das atividades da escola. Não basta que o sujeito seja consultado e possa expressar suas opiniões, como alguns entrevistados afirmaram acontecer, mas ele deve realmente participar das decisões.

Participar é um processo complicado, no sentido de que cada pessoa vai participar com os recursos que tem, ou seja, com o entendimento e os interesses que tem sobre a situação, por isso o conflito é inerente ao processo participativo. Para além dos entendimentos e interesses pessoais, há as contradições oriundas dos interesses e das características sociais de classe.

Diante do exposto, são apontadas duas questões consideradas importantes. A primeira é que a legislação brasileira confina a gestão democrática à escola pública, como se a escola privada pudesse ser autoritária, como aponta Paro (2001). Mas isso não ocorreu por um acaso, mas porque o *lobby* dos interesses privados junto aos legisladores brasileiros é muito forte.

A segunda questão é o fato de que na legislação brasileira não há a definição sobre a tipologia do órgão colegiado no qual a gestão democrática deve ocorrer. Mas, por meio de ações de formação continuada do MEC, o governo brasileiro aponta o conselho de escola, embora não defina isso legalmente. Porém, a LDB n.º 9394/96, no Artigo 14, estabeleceu que os sistemas de ensino deverão definir as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes. Os legisladores e dirigentes da educação municipal de Bauru, usando a prerrogativa da legislação nacional que atribui ao município a função de legislar sobre a matéria, definiram a APM como órgão colegiado da gestão democrática nas escolas de EI. Dessa forma, em Bauru, a gestão acontece por meio da APM.

Quanto à realidade brasileira nacional, identificamos que as políticas para educação infantil em curso estão afinadas com as propostas neoliberais apresentadas aos países periféricos pelos organismos internacionais como argumentado no primeiro capítulo. A atenção desses organismos para com a primeira infância está focada na saúde e na garantia de sobrevivência das crianças pobres, com propostas claramente compensatórias. Essas políticas estão pautadas no conceito de desenvolvimento econômico que tem expectativas bem definidas a respeito das características que um adulto/trabalhador deve apresentar. Assim, com base nos resultados apresentados pelas pesquisas científicas sobre desenvolvimento humano realizadas nas últimas décadas, a etapa da educação infantil é vista como crucial para a preparação de capital humano para o mercado de trabalho. Como mostra Rossetti, Ramon e Silva (2002), essas políticas estão fundamentadas no lema: *atender pobremente a pobreza*, pois a falta de condições mínimas para o desenvolvimento infantil gera adultos com deficiência cognitiva e limitações para atingir níveis satisfatórios nos estudos subsequentes e no mercado de trabalho, ou seja, desenvolvendo suas atividades com pouca produtividade.

Podemos afirmar que o Governo brasileiro está afinado com as políticas neoliberais dos organismos internacionais, uma vez que um dos argumentos apresentados por ele para justificar a ampliação do ensino fundamental para nove anos com a inclusão das turmas de seis anos nesse nível de ensino foi que, por meio dessa reforma na educação, as famílias seriam obrigadas a colocar as crianças mais um ano antes na escola e, portanto, essas não ficariam na rua e teriam alimentação garantida, já

que a educação infantil, ainda figura como direito da criança, obrigação do Estado, mas facultativa à família, uma vez que não configura como obrigação. Além disso, podemos verificar nos programas atuais do Governo Federal como o programa *Nenhuma criança fora da escola*, que embora seja referente ao ensino fundamental, é a expressão brasileira das propostas apresentadas pelos organismos internacionais.

Não é só o governo brasileiro que segue as orientações dos referidos organismos. Na Itália, verificamos um incentivo aos serviços integradores ou alternativos de atendimento às crianças pequenas, inclusive as creches domésticas, que desprezam as descobertas científicas sobre o desenvolvimento infantil. Tivemos a oportunidade de conhecer várias tipologias de serviços voltados para as crianças pequenas. Esses se desenvolvem baseados no argumento da flexibilidade de horário e de atendimento às necessidades das famílias que foram excluídas do sistema municipal de creches e escolas maternas. Apresentamos o caso da Associação Ágora que, segundo constatado em avaliação, é uma forma de privatização da instituição de EI, na qual o poder público diminuiu a sua responsabilidade e a sociedade assume o ônus para garantir escola de qualidade aos seus filhos. Porém, na visão dos italianos, com quem tivemos a oportunidade de conversar sobre o tema, a Associação Ágora é uma iniciativa positiva e válida.

Acompanhando o histórico das propostas dos organismos internacionais, é possível que essas tipologias de atendimento mencionadas sejam futuramente apresentadas como experiências exitosas que devem ser seguidas pelos países periféricos. Esse é um distanciamento apontado entre Brasil e Itália do ponto de vista da concretização das políticas para EI, a partir das perspectivas dos organismos internacionais, pois o Brasil figura como destinatário das propostas e a Itália como precursora bem sucedida de tais propostas.

Quando são mencionadas as mudanças ocorridas na legislação referente a EI dos dois países no final do século XX, destacamos que uma importante mudança foi o reconhecimento deste nível de ensino como parte do sistema de educação. Porém, há uma diferença crucial na organização da EI nesses países. No Brasil, a EI compreende o período de 0 a 5 anos; na Itália, há uma divisão na EI, há as creches para crianças de 0 a 3 anos e as escolas maternas para 3 a 6 anos, com legislações distintas. Na nossa percepção, esse fato na Itália gerou um enfraquecimento na força de luta em favor de EI como um todo. Essas duas etapas da EI na Itália têm percursos distintos de formalização e reconhecimento social, enquanto a *scuola materna* estatal está legalizada oficialmente

desde 1968, os *nido d'infanzia* só receberam reconhecimento oficial como serviço público educativo em 1971, com a Lei n.º 1044. Entretanto, no Brasil, o reconhecimento da EI como etapa do sistema de educação básica aconteceu somente em 1996, ou seja, mais de 25 anos depois. Dessa forma, a EI no Brasil ainda está dando seus primeiros passos oficiais e a Itália tem um histórico.

Uma proximidade entre as duas realidades é que em ambos os países são encontradas grandes diferenças no tocante à cobertura de atendimento das crianças de 0 a 6 anos em instituições de educação infantil no território nacional. No Brasil, as regiões Sul e Sudeste têm uma rede de escolas de EI maior e mais desenvolvida e na Itália a diferença é entre a região Norte e Sul.

Na Itália, acontece um fenômeno interessante e diferente do Brasil. Os italianos confiam mais na qualidade das escolas de EI municipais, enquanto aqui os pais com maior poder aquisitivo procuram de imediato as escolas da iniciativa privada. Assim, a clientela da escola municipal na Itália é muito diferente da clientela brasileira, talvez esse seja um dos motivos do porquê as contradições de classe não aparecerem tanto nos discursos dos entrevistados. E, embora, nos últimos anos, com enfraquecimento da economia e da política interna italiana, a confiança nas instituições públicas esteja um pouco abalada, ainda existe e é facilmente percebida.

A organização da estrutura física da escola também é importante nesse contexto, inclusive porque incidem diretamente sobre a gestão da escola nos dois países, e em especial na Itália. Mencionamos, no capítulo 2, que a escola de EI italiana teve início sob a influência de Maria Montessori, depois com a de Celestin Freinet. Maria Montessori postulava que o ambiente da escola deveria ser organizado a fim de propiciar a construção da autonomia das crianças, por isso os objetos deveriam estar ao alcance delas dispostas em espaços de uso coletivo, mas coletivo no sentido de que todos usariam os mesmos recursos, sem que acontecesse necessariamente uma interação entre as pessoas. Para garantir a identidade individual, deveriam existir na escola pequenos casulos para os pertences individuais. Dessa forma, Montessori não demonstrava preocupação quanto à socialização e às trocas sociais entre as crianças. Freinet já tinha essa preocupação, mencionava que o espaço da escola deveria ser organizado para favorecer as trocas e a convivência social, com espaço de encontro coletivo pré-definidos. Também dava muita ênfase à comunicação no processo educativo. Essas influências são facilmente identificadas nas escolas italianas de EI. Elas têm um espaço grande que permite reunir todos os alunos, denominados praça; as

salas são organizadas com os materiais no baixo e os armários não têm portas. Além disso, os italianos acreditam que os espaços devem ser organizados de forma a suscitar a atividade intelectual, sem que o adulto precise intervir. Em Reggio Emilia, em especial, conforme princípio apresentado por Loris Malaguzzi, todos devem saber o que todos estão fazendo, por isso as escolas apresentam grandes janelas e até paredes de vidro. Outro princípio de Malaguzzi é o ateliê como espaço de criação. As crianças circulam de uma sala para outra livremente, porque há comunicação entre as salas. Esse é outro ponto de distanciamento entre a EI da Itália e do Brasil, pois aqui as escolas de EI são organizadas em salas por turmas, dispostas em corredores, na maioria das vezes sem qualquer comunicação entre as salas. Do ponto de vista da organização da escola, a organização italiana favorece a comunicação e a autonomia, as crianças são donas do espaço. No Brasil, há mais controle do trânsito das crianças no interior da unidade escolar e da disciplina.

Sobre a gestão democrática, entendemos que ela é um instrumento de luta política em favor da EI de qualidade. Na Itália, alguns entrevistados mencionaram esse aspecto, relacionando a gestão social da escola com a possibilidade de influenciar a elaboração de políticas para EI; porém, entre os entrevistados brasileiros, não foi feita qualquer menção sobre a ligação entre gestão da escola e políticas educacionais. Além disso, a gestão social é compreendida como um processo que recai sobre todas as atividades da escola, como eles mesmos dizem, refere-se à *vida do serviço*, envolvendo a elaboração dos critérios de preenchimento das vagas, a busca de alternativa para a falta de vagas nas escolas municipais e a promoção de eventos culturais, entre outras atribuições e atividades. Contudo, salientamos que essas decisões se restringem às necessidades imediatas dos serviços. Em Bauru, percebemos que a gestão democrática é identificada com ações de cunho financeiro-administrativo, com especial atenção às obras de manutenção da infraestrutura das unidades escolas.

Um elemento interessante da gestão de escolas de EI, nas duas realidades pesquisadas, é a figura do diretor de escola. Na Itália não há. Normalmente, uma *pedagoga* é responsável por várias escolas e a presidência do conselho de escola é ocupada por um pai de aluno; enquanto na nossa realidade, há a diretora em todas as escolas e a presidência da APM, na cidade pesquisada, é cargo nato da diretora.

Nas escolas italianas, os profissionais trabalham com autonomia e responsabilidade, pois não há o controle identificado nas escolas pesquisadas em Bauru. Como exemplo, as tarefas administrativas das escolas italianas são divididas entre as

peças da equipe no início do ano. Uma professora controla o almoxarifado e faz os pedidos de compra, outra professora faz os apontamentos de frequência dos profissionais e envia os dados para o setor de RH, para elaboração da folha de pagamento, outra ainda faz o controle de frequência dos alunos e preenche os relatórios para a Secretaria da Educação, e assim por diante.

O conceito de participação, na perspectiva italiana, é muito amplo e complexo, pois envolve o sentimento de pertença, o desejo de partilha, a ideia de coletivo, a postura de tomar iniciativa, ser solidário, assumir com protagonismo as situações e compreender que participar é um ato político, mesmo que em âmbito mais restrito. Participar não é estar dentro de forma passiva, dando a opinião e não se comprometendo com a decisão. Participar para os italianos é ser cidadão, não para exercer seus direitos e deveres, mas para fazer a diferença, para dar repostas às questões que o cotidiano apresenta. Nesse sentido, o conceito de participação, mas, sobretudo, o de participação efetiva na Itália é uma prática social ampla e complexa.

O sentimento de pertença é um elemento interessante, pois as pessoas demonstram que se sentem responsáveis pela escola e que esta lhes pertence, assim como eles pertencem à comunidade escolar, dessa forma, uns são responsáveis pelos outros. Um exemplo é Pistóia, onde a ideia de *trabalhar juntos* é muito difundida como já mencionamos na discussão desta tese. Salientamos que a prática pistoiense está alicerçada na concepção da construção dos laços afetivos e harmônicos, não considera as contradições entre classes sociais e interesses, afirmando que, quando essas eventualmente são apresentadas, se referem às contradições de cunho individual, de dificuldade e limitações da própria família ou dos pais.

Em nenhum dos comentários ou relatos percebemos uma discussão ou crítica ao sistema político, econômico e social que está em vigência na Itália. Entretanto, em Milão, identificamos a preocupação com o avanço do capitalismo neoliberal que gera uma busca cada vez maior pelo lucro e faz com que as pessoas vivam em função dos ditames do mercado. Mas, na realidade, as contradições existem, pois se percebe grande dificuldade de entendimento entre italianos e imigrantes, por exemplo.

A experiência italiana de gestão social é importante para a EI no mundo inteiro. A originalidade e a importância da experiência participativa italiana estão na sua origem: um grupo de pais que precisava de uma escola para seus filhos no período pós-Segunda Guerra e com as próprias mãos reviraram os escombros e deles retiraram o

material necessário para construir a escola. A partir dessa experiência, constituiu-se todo um sistema de educação infantil baseado na participação da família.

No Brasil, o processo de participação aconteceu de outra maneira. Houve um clamor dos movimentos sociais pela democratização da educação, mas primeiro a gestão democrática foi incorporada à legislação para depois serem fomentadas ações à sua concretização. Atualmente, percebemos no Brasil uma luta para a efetivação de práticas democráticas e participativas na escola de EI, enquanto na Itália verificamos um declínio do interesse de participar.

Para finalizar, retomamos as categorias que guiaram este trabalho. A primeira é a participação dos membros da comunidade escolar nos diversos níveis de decisão. Podemos afirmar que em ambas as realidades há nas legislações o princípio da participação de representantes de todos os segmentos da escola nos órgãos de gestão. Assim, afirmamos que nas duas realidades pesquisadas foram encontrados órgãos colegiados de gestão democrática e/ou social. Em Bauru, há a APM e na Itália os conselhos de escola e/ou de gestão. A APM tem caráter deliberativo, é espaço de tomada de decisão e soberano na escola, mas essa tomada de decisão é um processo, na nossa visão, comprometido e limitado, pois a decisão final, na maioria das vezes, é da pessoa que ocupa o cargo de presidente, ou seja, do(a) diretor(a) da escola que, segundo a legislação municipal, é presidente nato(a) do órgão colegiado. Na Itália, o processo de tomada de decisão é um pouco diferente, não se encontra nos regulamentos qualquer menção sobre a decisão final ser exclusividade do presidente do órgão colegiado, além disso, esse cargo, na maioria dos municípios italianos, é ocupado por um pai de aluno.

Com relação à autonomia pedagógica, na Itália ela é total, não verificamos qualquer tipo de documento que indique o referencial curricular que deve ser seguido, ao contrário, os projetos pedagógicos têm origem no contexto cotidiano vivido pela comunidade e é fruto das relações que se estabelecem entre os indivíduos. Já a EI no Brasil tem como diretrizes curriculares o RCN e a sua aplicação é observada pelos órgãos educacionais de controle. Porém, como há grande superficialidade de abordagem curricular apresentada pelo referido documento, o professor tem espaço para exercitar sua autonomia.

Em Bauru, a autonomia administrativa e financeira existe parcialmente, ou muito pouco; os recursos financeiros provenientes do poder público via de regra têm destinação pré-definida, enquanto os recursos adquiridos por meio de ações promocionais dos membros da APM podem ser utilizados com um pouco mais de

autonomia. A prestação de contas exigida é a mesma independentemente da origem do recurso. Assim, como na Itália, os profissionais e as obras de manutenção do prédio da escola são mantidos pelo poder público. A autonomia financeira e administrativa na Itália se configura um pouco diferente do Brasil, os conselhos de gestão recebem um recurso, baseado no número de alunos, que podem utilizar conforme a decisão desse conselho. A autonomia financeira e administrativa é variável de uma realidade para outra.

Reforçamos uma ideia já mencionada anteriormente: não adianta somente garantir na legislação espaços de participação e democracia, é preciso garantir as condições para que a participação e a democracia se efetivem plenamente na gestão da escola de EI. No Brasil, é necessário construir uma cultura da participação democrática e a Itália precisa lutar para evitar o declínio definitivo dessa cultura, pois o contexto político, social e econômico contemporâneo enfraquece as práticas democráticas e participativas.

Dessa forma, finalizamos esta tese com as contribuições consideradas possíveis de serem oferecidas neste momento com base nas pesquisas realizadas em Bauru e na Itália sobre o tema da organização e gestão democrática na escola municipal de EI.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. de; A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T.; (Org.) **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

AGUIAR, M. A. de. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Revista Educar**, n. 31, p. 129-144, Curitiba: Editora UFPR, 2008.

ALMEIDA, M. Y. de.; **A reeleição de Lula**: Ou o enterro provisório de uma crise estrutural. World Socialist Web Site, 2006. Disponível em: <<http://www.wsws.org/pt/2006/nov2006/por4-n08.shtml>> . Acesso em: 20 mar 2008.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANGOTTI, M. **O trabalho docente na pré-escola**: revistando teorias, descortinando práticas. São Paulo: Pioneira Educação, 1994.

APPLE, M. BEANE, J. **Escolas Democráticas**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

APPLE, M. **Para além da lógica do mercado**: compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

ARCE, A. Compre o Kit neoliberal para a educação infantil e ganhe grátis os dez passos para se tornar um professor reflexivo. **Educação e Sociedade**, Campinas. v. 22, n. 74, p. 251-283, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/scielo/>. Acesso em: 20 out. 2005.

ARCE, A. O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil e o espontaneísmo: (re) colocando o ensino como eixo norteador do trabalho pedagógico com crianças de 4 a 6 anos. In: ARCE, A.; MARTINS, L. M. **Quem tem medo de ensinar na educação infantil?**: em defesa do ato de ensinar. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007.

AREDES, A. P. J. **As instâncias de Participação e a Democratização da Escola Pública**. 2002. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2002.

ARIOSI, C. M. F. **Proposta pedagógica de educação infantil do município de Bauru**: Linguagem Corporal em discussão. 1999. Monografia (Especialização em Alfabetização) – Faculdade de Ciências, Universidade Estadual Paulista, Bauru, 1999.

ARIOSI, C. M. F.; DAL RI, N. M. Democracia, participação e poder no Cooperativismo Educacional. **ORG & DEMO**. Marília/SP. v.5, n.1, p. 79-102, 2004.

ARRIAGADA, I. ¿Existen Políticas Innovadoras Hacia Familias Latinoamericanas? **Papeles de Población**. n. 43. enero-marzo, 2005. Toluca, Mx. p. 9-27

BANCO MUNDIAL. **Brasil – desenvolvimento da primeira infância**: foco sobre o impacto das pré-escolas. BM/DDH/UGP/RALC, 2001 (Relatório nº 22841-BR). Disponível em: <[http://www.worldbank.org.br/index.php/content/view\\_folder/88.html](http://www.worldbank.org.br/index.php/content/view_folder/88.html)>. Acesso em: 20 out. 2005.

BAURU (Município). Secretaria Municipal da Educação. Prefeitura Municipal de Bauru. **Proposta Curricular para as Escolas Municipais de Educação Infantil**. Bauru, 1987.

BAURU (Município). **Lei nº 3373, de 29 de julho de 1991**. Institui o regime jurídico único, cria o quadro de cargos, fixa os critérios para a compatibilização dos quadros existentes, reformula o sistema da carreira e institui o sistema retributivo. Bauru, SP. Disponível em: < [http://www.funprevbauru.com.br/downloads/lei\\_3373-01.pdf](http://www.funprevbauru.com.br/downloads/lei_3373-01.pdf) >. Acesso em: 02 ago 2009.

BAURU (Município). Secretaria Municipal da Educação. Prefeitura Municipal de Bauru. **Proposta Pedagógica de Educação Infantil do Município de Bauru**. 1.ed. Bauru, 1996.

BAURU (Município). **Decreto nº 9761, de 23 de abril de 2004**. Aprova o Estatuto Padrão da Associação de Pais e Mestres das Escolas Municipais de Bauru e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Bauru, SP, 01 maio 2004. Ano IX. n. 928. Disponível em: < <http://www.bauru.sp.gov.br/prefeitura/conteudo/diario/anteriores/dos/do928.pdf> >. Acesso em: 20 jul 2009.

BAURU (Município). **Decreto nº 10205, de 19 de abril de 2006**. Aprova o Estatuto Padrão da Associação de Pais e Mestres das Escolas Municipais de Educação Infantil e Creches Municipais de Bauru e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Bauru, SP, 20 abr 2004. Ano XI. n. 1219. Disponível em: < <http://www.bauru.sp.gov.br/prefeitura/conteudo/juridico/diario/do1219.pdf> >. Acesso em: 20 jul 2009.

BAURU (Município). **Decreto nº 10538, de 18 de outubro de 2007**. Aprova o Estatuto Padrão da Associação de Pais e Mestres das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino de Bauru e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Bauru, SP, 08 nov 2007. Ano XII. n. 1444. Disponível em: < <http://www.bauru.sp.gov.br/prefeitura/conteudo/juridico/diario/do1444.pdf> >. Acesso em: 20 jul 2009.

BEZERRA, A. A. Modalidade de provimento do dirigente escolar: mais um desafio para as políticas da educação municipal. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 90, n. 224, p. 59-70, jan./abr. 2009.

BIAGGIO, Â. M. B. **Psicologia do desenvolvimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1976.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987. (Coleção Pensamento Crítico, v. 69).

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BONDIOLI, A; MANTOVANI, S. Il modello Reggiano: stretta integrazione tra asilo pubblico e famiglia in una cultura condivisa dei servizi e del lavoro. In: BONDIOLI, A; MANTOVANI, S. **Manuale critico dell'Asilo Nido**: una realtà pedagogico sociale rivisitata a quindici anni dalla sua istituzione nelle sue diverse competenze. 6.ed. Milano, It: FrancoAngeli, 1992.

BOLLMANN, M. da G. N. LDB: do processo de construção democrática à aprovação anti-democrática. **Universidade e Sociedade**, São Paulo, n.º 12, p. 162-163,. fev. 1997.

BOVE, C. Riflessioni sull'evoluzione culturale e professionale del nido. In: GANDINI, L.; MANTOVANI, S.; EDWARDS, C. P. **Il nido per una cultura dell'infanzia**. Azzano San Paulo/It.:Edizioni Junior, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Organização do texto por Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. São Paulo: CBIA-SP, 1991.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 23 mar 2008.

BRASIL. **Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9424.htm>>. Acesso em: 20 jul 2009.

BRASIL. **Referencial curricular nacional para a educação infantil**. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 1998. (Volume 1).

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em 09 set 2008.

BRASIL. **Integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino**: um estudo de caso de cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas. Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC/SEB, 2002b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/integra01.pdf>>. Acesso em: 20 jul 2009.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/2002/L10406.htm>>. Acesso em: 20 jul 2009.

BRASIL. **È possível um Brasil bem educado**. MEC, 2003b. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001808.pdf>>. Acesso em 23 mar 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Ensino fundamental de nove anos**: orientações gerais. Brasília/DF, 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/noveanorienger.pdf>>. Acesso em: 15 nov 2007.

BRASIL. **Prêmio Qualidade na Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/eduinf/premio2004.pdf>>. Acesso em: 21 jul 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.127, de 28 de junho de 2005**. Altera os arts. 54, 57, 59, 60 e 2.031 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, e o art. 192 da Lei no 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e dá outras providências. Disponível em: <

<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/2005/11127.htm> >. Acesso em: 20 jul 2009.

BRASIL. **Lei n. 11.114, 16 de maio de 2005**. Altera os arts. 6o, 30, 32 e 87 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 maio 2005. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em: 10 nov 2007.

BRASIL. **Lei n. 11.274, 6 de fevereiro de 2006b**. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 fev. 2006. Disponível em: <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em: 10 nov 2007.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação. Brasília: MEC/SEB, 2006c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfpolit2006.pdf>>. Acesso em: 20 jul 2009.

BRASIL. **Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2006d. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo\\_infraestr.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo_infraestr.pdf)>. Acesso em: 20 jul 2009.

BRASIL. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. v.1. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006e. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>>. Acesso em: 20 jul 2009.

BRASIL. **Prêmio Professores do Brasil – 2005**. Brasília: MEC/SEB, 2006f. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/profbrapart1.pdf>>. Acesso em: 20 jul 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.494, 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em 20 jul 2009

BRASIL. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Ministério da Educação/Secretaria da Educação Básica. Brasília: MEC/SEB, 2009a. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic\\_qualit\\_educ\\_infantil.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf)>. Acesso em: 21 jul 2009.

BRASIL. **Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009b. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859)>. Acesso em: 21 jul 2009.

- BRONFENBRENNER, U. **A ecologia do desenvolvimento humano**: experimentos naturais e planejados. Porto Alegre: ArtMed, 1996.
- CAMBI, F. **História da pedagogia**. São Paulo: UNESP, 1999.
- CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M.; **Creches e Pré-escolas no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 1995.
- CAMPOS, M. M.; FÜLLGRAF, J.; WIGGERS, V. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Caderno de Pesquisa**, v. 36, n. 127, jan-abr 2006, p. 87-128.
- CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; **Crítérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. 6.ed. Brasília : MEC, SEB, 2009. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/direitosfundamentais.pdf>. Acesso em: 20 jul 2009.
- CARNOY, M. **Mundialização e reforma na educação**: O que os planejadores devem saber. Brasília: UNESCO Brasil, 2003.
- CATARSI, E.; FORTUNATI, A. **Educare al nido**: Metodi di lavoro nei servizi per l'infanzia. Roma: Carocci, 2004.
- CATARSI, E. **Pedagogia della famiglia**. Roma: Carocci, 2008.
- CORRÊA, B. C. Gestão Democrática e Participação Familiar no Âmbito da Educação Infantil. **EDUCAÇÃO: Teoria e Prática**. v.14, nº 26, jan.-jun.-2006, p.15-34.
- CRAIDY, C. M. A educação da criança de 0 a 6 anos: o embate assistência e educação na conjuntura nacional e internacional. In: MACHADO, M. L. de A. (Org.) **Encontros e desencontros em educação infantil**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- DAIBEM, I. M.; CASÉRIO, V. M. R. **Um olhar sobre a educação municipal de Bauru**. Bauru: PMB/SME, 1996.
- DAL RI, N. **Educação e trabalho associado no contexto político econômico do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra**. 2004. 315f. Tese (Livro-Docência) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.
- DOURADO, L. F. (Org.). **Gestão escolar Democrática: A perspectiva dos dirigentes escolares da rede municipal de ensino de Goiânia – GO**. Goiânia: Alternativa, 2003.
- EDWARDS, C.; GANDINI, L.; FORMAN, G.; Aspectos Gerais. In: EDWARDS, C.; GANDINI, L.; FORMAN, G.; **As cem linguagens da criança**: a abordagem de Reggio Emilia na educação da Primeira Infância. Porto Alegre/RS: ArtMed, 1999.
- ESTEBAN, M. T. Educação popular: Desafio à democratização da escola pública. **Cadernos Cedes**, v. 27, n. 71, p. 9-17, jan./abr. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 mar 2007.
- FARIA, A. L. G. de. Impressões sobre as creches no norte da Itália: Bambini si diventa. In: ROSEMBERG, F.; CAMPOS, M. M. (Orgs.) **Creches e Pré-escolas no Hemisfério Norte**. 2.ed. São Paulo: Cortez/Fundação Carlos Chagas, 1998.
- FERNANDES, F. das C. **Política de Ampliação do Ensino Fundamental para Nove Anos** – Pela inclusão das crianças de seis anos de idade na educação obrigatória. Brasília: MEC, 2007. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/chagas\\_ensfundnoveanos.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/chagas_ensfundnoveanos.pdf) >. Acesso em 10 set 2007.

- FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão**. Petrópolis, Vozes, 1995.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. 14.ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação Básica no Brasil na década de 1990: Subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**. v. 24, n. 82, p. 93-130, Abr 2003. Disponível em <[www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)>. Acesso em: 10 mar 2007.
- GANDINI, L. EDWARDS, C. Introdução. In: GANDINI, L. EDWARDS, C. **Bambini: a abordagem italiana à educação infantil**. Porto Alegre: ArtMed, 2002.
- GALARDINI, A.; GIOVANNINI, D.; Pistóia: Elaborando um sistema dinâmico e aberto para atender as necessidades das crianças, das famílias e da comunidade. In: GANDINI, L.; EDWARDS, C.; **Bambini: A abordagem italiana à educação infantil**. Porto Alegre: ArtMed, 2002.
- GALARDINI; A.L. L'asilo nido nell'esperienza italiana. In: GALARDINI, A.L. **Crescere al nido: Gli spazi, i tempi, le attività, le relazioni**. Roma, It: Carocci, 2003a.
- GALARDINI, A. La comunità e i bambini: l'esperienza di Pistoia. In: GANDINI, L.; MANTOVANI, S.; EDWARDS, C. P. **Il nido per una cultura dell'infanzia**. Azzano San Paulo/It.:Edizioni Junior, 2003b.
- GALARDINI; A.L. I Genitori nel nido: coinvolgimento e collaborazione. In: GALARDINI, A.L. **Crescere al nido: Gli spazi, i tempi, le attività, le relazioni**. Roma, It: Carocci, 2003c.
- GASTALDI, S. I diritti dei bambini in Europa. In: PALLANTE, R. **Dall'asilo assistenziale al nido educativo: percorsi formativi e psicopedagogici**. Roma, It: Anicia, 2007.
- GENTILI, P.; FERNANDES, L. (Coord.) A trama do Neoliberalismo: Mercado, crise e exclusão social. In: GENTILI, P.; SADER, E. (Orgs.) **Pós-Liberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- GENTILI, P. O Consenso de Washington e a crise da educação na América Latina. In: \_\_\_\_\_. **A falsificação do Consenso**. Petrópolis/RJ: vozes, 1998, p. 13-39.
- GENTILI, P. Entre a herança e a promessa: O Governo Lula e a política educacional. Temas em debates. **Observatório Latino-americano de políticas educacionais**, 2004. Disponível em: <<http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/0811.pdf>>. Acesso em: 15 nov 2008.
- GHEDINI, Patrizia. Da una politica dei servizi a una politica per l'infanzia: l'integrazione tra strategie, competenze e risorse per affermare una nuova cultura dei diritti dei bambini. In: CATARSI, E. (Org.) **I servizi educativi e sociali per i bambini e le loro famiglie**. Milano: Juvenilia, 1993.
- GHEDINI, P. Mudanças na política nacional italiana para as crianças de 0 a 3 anos de idade e suas famílias: direitos e responsabilidades. In: GANDINI, Leilla. EDWARDS, Carolyn. **Bambini: a abordagem italiana à educação infantil**. Porto Alegre: ArtMed, 2002.
- GOHN, M. da G. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOHN, M. da G. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, v.14, n.50, p. 27-38, Rio de Janeiro, jan./mar. 2006

GORNI, D. A. P. Ensino Fundamental de 9 anos: estamos preparados para implantá-lo? **Ensaio: avaliação política pública e educação**, v.15, n.54, p. 67-80, 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v15n54/a05v1554.pdf> >. Acesso em: 10 set 2007.

HAYEK, F. A. V. **O caminho da servidão**. Tradução e revisão Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HOBBSAWM, E. J. **A era dos impérios**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

HÖFLING, E. de M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. In: **Cadernos Cedes**, São Paulo. ano XXI, nº 55, nov. 2001. p.30-41.

ITÁLIA. **Legge nº 444, 18 marzo 1968**. Ordinamento della scuola materna statale. Disponível em: < [http://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/1444\\_68.html](http://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/1444_68.html) >. Acesso em: 19 mar 2009.

ITÁLIA. **Legge nº 1044, 6 dicembre 1971**. Piano quinquennale per l'istituzione di asilini comunali con il concorso dello Stato. Disponível em: < [http://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/11044\\_71.html](http://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/11044_71.html) >. Acesso em: 19 mar 2009.

ITÁLIA. **Legge nº 1204, 30 dicembre 1971**. Tutela delle lavoratrici Madri. Disponível em: < <http://www.handylex.org/stato/1301271.shtml> >. Acesso em: 19 mar 2009.

ITÁLIA. **Legge nº903, 9 dicembre 1977**. Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro. Disponível em: < [http://www.cgilconoscenza.it/area\\_riservata\\_rsu\\_delegati/ipertesto\\_ccnl/materiali/legge\\_1977903.htm](http://www.cgilconoscenza.it/area_riservata_rsu_delegati/ipertesto_ccnl/materiali/legge_1977903.htm) >. Acesso em: 19 mar 2009.

ITÁLIA. **Legge nº 285, 28 agosto 1997**. Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza. **Legge**: Gazzetta Ufficiale, n. 207, 1997.

KISHIMOTO, T.M. (Org.). **Jogo, brinquedo, brincadeira e a educação**. São Paulo: Cortez, 2002.

KRAMER, S.(Coord.) **Com a pré-escola nas mãos: uma alternativa curricular para a educação infantil**. 7.ed. São Paulo: ática, 1994.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. In: **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 797-818, out. 2006. Disponível em: < <http://www.cedes.unicamp.br> >. Acesso em: 20 jul 2009.

KRAMER, S.; NUNES, M. F. Gestão pública, formação e identidade de profissionais de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 131, maio/ago. 2007.

LÜCK, Heloísa. **A gestão participativa na escola**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

MALAGUZZI, L. La nuova socialità del bambino e dell'insegnante attraverso la esperienza della gestione sociale nelle scuole dell'infanzia. In: FAMIGLI, L. et al. **La gestione sociale nella scuola dell'infanzia**. Roma: Editori Riuniti, 1971. (Coleção Paidéia, n. 13)

- MALAGUZZI, L. La Gestione sociale: significati e finalità. In: NIRONI, C. (Org.) **Partecipazione e gestione sociale**: significati e finalità. Reggio Emilia, It.: Assessorato Scuole Infanzia e Asili nido, 1984.
- MALAGUZZI, L. História, Idéias e Filosofia Básica. In: EDWARDS, C.; GANDINI, L.; FORMAN, G.; **As cem linguagens da criança**: a abordagem de Reggio Emilia na educação da Primeira Infância. Porto Alegre/RS: ArtMed, 1999.
- MANTOVANI, Sussanna. As creches na Itália hoje: Tradição e Inovação. In: **Bambini**: A abordagem italiana à educação infantil. Porto Alegre: ArtMed, 2002.
- MARTINS, E.; SZYMANSKI, H. A abordagem ecológica de Urie Bronfenbrenner em estudos com famílias. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, UERJ. Rio de Janeiro, ano 4, n. 1, p. 63-77, 2004.
- MARRACH, S. A. Neoliberalismo e Educação. In: GUIRALDELLI JR., P. **Infância, educação e neoliberalismo**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 61).
- MATTESINI, Mara. **I servizi dell'infanzia**: costi, forme di gestione, innovazione, percorsi di crescita. Santarcangelo di Romagna (RN): Maggioli, 2008.
- MENDEL, G.; VOGT, C. **El manifiesto de la educacion**. Madrid: Siglo Veintiuno, 1975.
- MILANO. **Servizi per l'Infanzia**: anno scolastico 2009-2010. Milano, It.: Comune de Milano/Settore Servizi per l'infanzia, 2009.
- MONTESSORI, M. **Pedagogia Científica**. São Paulo: Flamboyant, 1965.
- MORON, L. F. **Estudo exploratório de um projeto padrão - creche - do município de Bauru – SP**. Bauru/SP: UNESP, 1997.
- MOSS, P. Para além do problema com qualidade. In: MACHADO, M. L. de A. (Org.) **Encontros e desencontros em educação infantil**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- MOTTA, F.C.P. Administração e participação: reflexões para a educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.29, n.2, p. 369-373, jul./dez. 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ep/v29n2/a14v29n2.pdf> >. Acesso em: 20 dez 2008.
- MUNERATO, R. V. S. **Educação Infantil**: políticas públicas na década de 80. Bauru, SP: EDUSC, 2001. (Cadernos de Divulgação Cultural).
- MURANAKA, M. A. S.; MINTO, C. A. Organização da educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P. ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo, Xamã, 2001.
- MUSATTI, T.; PICCHIO, M.; **Un luogo per bambini e Genitori nella città**: trasformazioni sociali e innovazione nei servizi per l'infanzia e le famiglie. Bolonha, It: Il Mulino, 2005.
- NASCIMENTO, M. E. Os profissionais de educação infantil e a nova lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: FARIA, A. L.; PALHARES, M. (Orgs). **Educação Infantil pós - LDB**. 4.ed. Campinas: Autores Associados, 1999. p. 99-112.
- NICOLAU, M. L. M.; **A Educação pré-escolar**: Fundamentos e Didática. 10 ed. São Paulo: Ática, 2000.

- NUNES, D. G. Reconhecimento social da infância no Brasil: da menoridade à cidadania. In: VASCONCELLOS, V. M. R. de (Org.). **Educação da Infância: história e política**. Rio de Janeiro, DP&A, 2005.
- OLIVEIRA, Z. R. de. Creches no sistema de ensino. In: MACHADO, M. L. de A. **Encontros e Desencontros em Educação Infantil**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005b.
- PACHECO, A. L. P. de B; DUPRET, L. Creche: desenvolvimento ou sobrevivência? *Psicologia USP*, 2004, 15(3), p. 103-116
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Uma escola do tamanho do Brasil**. São Paulo, 2002. Disponível em: < <http://www.lpp-uerj.net/olped//documentos/1522.pdf>>. Acesso em: 15 nov 2008.
- PARO, V. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P. ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo, Xamã, 2001.
- PARO, V. H. **Gestão Democrática da escola pública**. 3.ed. São Paulo: Ática, 2008.
- PASSETTI, E. Crianças carentes e políticas públicas. PRIORE, Mary Del (Org.). **História das crianças no Brasil**. 5.ed. São Paulo: Contexto, 2006.
- PENN, H. Primeira Infância: A visão do Banco Mundial. In: **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.115, p. 7-24, 2002.
- PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.
- PINTO, J. M. de R. Financiamento da educação no Brasil: Um balanço do governo FHC (1995-2002). In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 108-135. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> . Acesso em: 28 mar 2008.
- PISTÓIA. **Per un progetto educativo partecipato: Ruolo e funzione dei Comitati di Gestione**. Pistóia, It.: Comune di Pistóia/Assessorato all'educazione e alla formazione, 2007.
- POLONIA, A da C.; DESSEN, M. A.; SILVA, N. L.P.; O modelo bioecológico de Bronfenbrenner: contribuições para o desenvolvimento humano. In: DESSEN, M.A.; COSTA JUNIOR, Á. L.; **A Ciência do desenvolvimento humano: Tendências atuais e perspectivas futuras**. Porto Alegre: ArtMed, 2005.
- REGGIO EMILIA. **Regolamento Scuole e Nidi d'infanzia del Comune di Reggio Emilia**. Reggio Emilia, It.: Comune di Reggio Emilia/Scuole e Nidi D'infanzia, 2009.
- RIZZO, G. **Educação Pré-escolar**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.
- ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, mar/2002. p. 25-63.
- ROSEMBERG, F. Sísifo e a educação infantil brasileira. In: **Pro-Posições**, v.14, n.1, p.177-196, jan./abr. 2003. Disponível em: <<http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/textos/40-artigos-rosembergf.pdf>>. Acesso em 20 dez 2008.
- ROSEMBERG, F. Do embate para o debate: educação e assistência no campo da educação infantil. In: MACHADO, M. L. de A. **Encontros e Desencontros em Educação Infantil**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C.; RAMON, F.; SILVA, A. P. S.; Políticas de atendimento à crianças pequenas nos países em desenvolvimento. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 65-100, março/2002.

SANDER, B. **Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

SANTOS, L.L.de C. P.; VIEIRA, L.M.F.; “Agora seu filho entra mais cedo na escola”: a criança de seis anos no ensino fundamental de nove anos em Minas Gerais. In: **Educação e Sociedade**, v. 27, n. 96 - Especial, 2006. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 set 2008.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: LDB, Trajetória e Limites e perspectivas**. 5.ed. São Paulo: Autores Associados, 1999.

SCHNEIDER, J. O. **Democracia, participação e autonomia cooperativa**. 2ª. Ed. São Leopoldo, RS: UNISINOS, 1999.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELHISTA, O.; **Política Educacional**. Rio de Janeiro, DP&A, 2000. (Coleção o que você precisa saber sobre...)

SILVA, C. S. B. da. A nova LDB: do projeto coletivo progressista à legislação da aliança Neoliberal. In: SILVA, C. S. B. da; MACHADO, L.M. (Org.) **Nova LDB: Trajetória para a cidadania?** São Paulo: Arte & Ciência, 1998.

SILVA, M. A. da. **Intervenção e Consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas/SP: Autores Associados; São Paulo: FAPESP, 2002.

SOARES, M.C.C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M.J.; HADDAD, S. **O Banco Mundial e as políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/ PUC-SP, 1996

SPAGGIARI, Sergio. A parceria comunidade-professor na administração das escolas. In: EDWARDS, C. GANDINI, L. FORMAN, G. **As cem linguagens da criança: A abordagem de Reggio Emilia na Educação da Primeira Infância**. Porto Alegre: ArtMed, 1999.

SPODEK, B.; SARACHO, O.N. **Ensinando crianças de três a oito anos**. Porto Alegre: ArtMed, 1998.

STEARNS, P. N. **A Infância**. São Paulo: Contexto, 2006. (Coleção História Mundial)

TOCQUEVILLE, A. de. **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. 2.ed. São Paulo: Martins fontes, 2005. (Coleção Paidéia).

TORINO. **Regolamento Scuole Comunali Dell'Infanzia**. Torino, It.: Servizio Centrale Consiglio Comunale, 2001.

UNESCO. **Declaração de Aman**. Brasília, 1996.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para todos**. Brasília: Unesdoc, 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em: 18 jun 2008.

UNESCO. **Educação: Um tesouro a descobrir**. São Paulo: MEC/Cortez, 1998b.

UNESCO. **Educação para todos**: o compromisso de Dakar. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>> . Acesso em: 15 jun 2008.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano nacional de educação ou carta de intenção? In: **Educação e Sociedade**. vol. 23, n. 80, setembro/2002. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 set 2008.

VIEIRA, T. D. **As políticas de atendimento para a infância nos documentos da Unesco e suas implicações nas diretrizes de atendimento da educação infantil do município de Goiânia**. Inter-Ação: Revista da Faculdade de Educação. UFG, v.1, n.31, p. 93-109, jan./jun. 2006.

VIEITEZ, C. G. A Gestão Democrática da Escola. In: VIEITEZ, C. G.; BARONE, R. E. M. (Orgs.) **Educação e políticas públicas**: tópicos para o debate. Araraquara, SP: Junqueira & Martin, 2007.

WALLERSTEIN, I. **O declínio do poder americano**: os Estados Unidos em um mundo caótico. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

## **APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA REFERENTE À INCORPORAÇÃO DAS CRECHES NA EDUCAÇÃO<sup>62</sup>**

1. A LDB 9394/96 incluiu a ed. infantil no sistema educacional brasileiro, como a 1ª etapa da educação básica. O que você pensa a respeito desta mudança? Justifique sua resposta?
2. Quando as creches passaram para a secretaria da educação em Bauru?
3. Como foi este processo na sua visão?
4. Quais as facilidades encontradas neste processo? E quais as dificuldades?
5. Na sua visão, qual a importância desta mudança para a história da educação infantil no Brasil?
6. Hoje como você vê a situação das creches na secretaria da educação?
7. Hoje como esta a visão dos pais?
8. E eles tem participado deste processo de elaboração do PPP?
9. Você mencionou que a assistente social ficou numa situação delicada quando entrou o pessoal da educação. E o restante da equipe da creche?

---

<sup>62</sup> Destinado à professora de trabalhou no processo de incorporação das creches pela SME.

**APÊNDICE B - ROTEIRO PARA ENTREVISTA (para Diretor de Divisão)****Referencias pessoais:**

1. Qual sua função na rede municipal de educação infantil?
2. A quanto tempo está na rede municipal?
3. Qual sua idade? E formação?

**Concepção de Educação e Educação Infantil**

4. Qual a importância da Escola de Educação Infantil para a sociedade?
5. Qual a papel social da escola de Educação infantil para você?
6. As crianças devem frequentar a escola de educação infantil?
7. A LDB 9394/96 incluiu a ed. infantil no sistema educacional brasileiro, como a 1ª etapa da educação básica. O que você pensa a respeito desta mudança? Justifique sua resposta?

**Sobre APM**

8. Quais os órgãos colegiados que existem nas EMEIS da rede municipal?
9. Em quantas escolas de Ed. Infantil da rede municipal existe APM oficializada?
10. Quais os entraves para universalização da APM nas EMEIS, na sua visão?
11. Por que você acredita que a APM seja importante para a gestão da escola?
12. Para que serve a APM?
13. Como funciona a APM?

**A Constituição Brasileira e a LDB apresentam o princípio da gestão democrática na escola pública.**

14. O que você entende por gestão democrática?
15. Na escola que você trabalha a gestão é democrática?
16. O que é democracia?

**Sobre a participação dos pais**

17. Os pais participam da gestão da escola que você trabalha?
18. Como é a participação dos pais na escola?
19. Quais as contribuições possíveis dos pais para a gestão da escola?
20. Quais as contribuições possíveis da comunidade para a gestão da escola?

**APÊNDICE C - ROTEIRO PARA ENTREVISTA (para Diretor)****Referencias pessoais:**

1. Qual sua função na rede municipal de educação infantil?
2. A quanto tempo está na rede municipal?
3. Qual sua idade? E formação?

**Concepção de Educação e Educação Infantil**

4. Qual a importância da Escola de Educação Infantil para a sociedade?
5. Qual a papel social da escola de Educação infantil para você?
6. As crianças devem frequentar a escola de educação infantil?
7. A LDB 9394/96 incluiu a ed. infantil no sistema educacional brasileiro, como a 1ª etapa da educação básica. O que você pensa a respeito desta mudança? Justifique sua resposta?

**Sobre APM**

8. Existe APM na escola que você dirige?
9. A quanto tempo existe a APM na sua escola?
10. Para que serve a APM?
11. Como funciona a APM na escola que você trabalha?

**A Constituição Brasileira e a LDB apresentam o princípio da gestão democrática na escola pública.**

12. O que você entende por gestão democrática?
13. Na escola que você trabalha a gestão é democrática?
14. O que é democracia?

**Sobre a participação dos pais na escola**

15. Os pais participam da gestão da escola que você trabalha?
16. Como é a participação dos pais na escola?

**Complemento:**

17. Sobre a história da educação de Bauru – Gostaria de comentar algum fato que considera relevante?

**APÊNDICE D - ROTEIRO PARA ENTREVISTA (para Professor)****Referencias pessoais:**

1. Qual sua função na rede municipal de educação infantil?
2. A quanto tempo está na rede municipal?
3. Qual sua idade?
4. Formação?

**Concepção de Educação Infantil**

5. Qual a importância da Escola de Educação Infantil para a sociedade?
6. Qual a papel social da escola de Educação infantil para você?
7. As crianças devem frequentar a escola de educação infantil? Justifique sua resposta?
8. A LDB 9394/96 incluiu a ed. infantil no sistema educacional brasileiro, como a 1ª etapa da educação básica. O que você pensa a respeito desta mudança? Justifique sua resposta?

**Sobre APM**

9. Existe APM na escola em que você trabalha?
10. A quanto tempo existe a APM na sua escola?
11. Para que serve a APM?
12. Como funciona a APM na escola que você trabalha?
13. Como você começou a participar da APM?
14. Descreva sua participação na APM?

**A Constituição Brasileira e a LDB apresentam o princípio da gestão democrática na escola pública.**

15. O que você entende por gestão democrática?
16. Na escola que você trabalha a gestão é democrática?
17. O que é democracia?

**Sobre a participação nos colegiados**

18. Os pais participam da gestão da escola que você trabalha?
19. Como é a participação dos pais na escola?

## **APÊNDICE E - ROTEIRO PARA ENTREVISTA (para Pais)**

### **Referencias pessoais:**

1. Quantos filhos você tem na EMEI?
2. A quanto tempo está ligado a uma EMEI?
3. Qual sua idade?
4. Formação?

### **Concepção de Educação Infantil:**

5. Qual a importância da Escola de Educação Infantil para a sociedade?
6. Qual a papel social da escola de Educação infantil para você?
7. As crianças devem frequentar a escola de educação infantil? Justifique sua resposta?
8. A LDB 9394/96 incluiu a ed. infantil no sistema educacional brasileiro, como a 1ª etapa da educação básica. O que você pensa a respeito desta mudança? Justifique sua resposta?

### **Sobre APM**

9. Existe APM na escola que seu filho estuda?
10. A quanto tempo existe a APM na escola?
11. Para que serve a APM?
12. Como funciona a APM na escola que seu filho estuda?

### **A Constituição Brasileira e a LDB apresentam o princípio da gestão democrática na escola pública.**

13. O que você entende por gestão democrática?
14. Na escola que seu filho estuda a gestão é democrática?
15. O que é democracia?

### **Sobre a participação na escola**

16. Como é a sua participação na escola?

## **APÊNDICE F - SCHEMA PER L'INTERVISTA AL DIRIGENTE**

### **RIFERIMENTI PERSONALI:**

- Quale è il suo ruolo nei servizi educativi del comune?
- Da quanto tempo lavora per i servizi educativi del comune?
- Qual è la sua età?
- Qual è la sua formazione professionale?

### ***GESTIONE SOCIALE E LA PARTECIPAZIONE NEL NIDO***

- Come si realizza la gestione sociale nei nidi e nelle scuole dell'infanzia del comune?
- Quali sono gli organi di gestione dei servizi educativi (nidi e scuole dell'infanzia) effettivamente realizzati nel comune?
- Qual è l'effettiva partecipazione delle famiglie nella gestione dei nidi e delle scuole dell'infanzia nel comune?
- Quali sono le occasioni e le modalità della partecipazione delle insegnanti nella gestione degli asili nidi o delle scuole?
- Secondo lei, vi è un'effettiva partecipazione delle rappresentanze delle formazioni sociali organizzate nel territorio nella gestione dei nidi o scuola nel comune?
- Secondo lei, le modalità con cui si realizza la gestione sociale sono democratiche? Perché? Che cos'è la democrazia, secondo lei?
- Vi sono altre forme di partecipazione dei genitori alla vita del nido o della scuola frequentati dai suoi figli? Secondo lei, quanto sono importanti?
- In somma, secondo lei , che cosa significa "partecipazione"?

### **CONCETTO DI EDUCAZIONE INFANTILE**

- Secondo Lei, qual è l'importanza sociale dei servizi educativi per l'infanzia?
- Come i servizi educativi si occupano delle esigenze delle famiglie?

## **APÊNDICE G - SCHEMA PER L'INTERVISTA ALL' INSEGNANTE**

### **RIFERIMENTI PERSONALI**

- Quale è il suo ruolo nei servizi educativi del comune?
- Da quanto tempo lavora per i servizi educativi del comune?
- Qual è la sua età?
- Qual è la sua formazione professionale?

### ***GESTIONE SOCIALE E LA PARTECIPAZIONE NEL NIDO***

- Come si realizza la gestione sociale nel suo nido?
- Quali sono gli organi di gestione effettivamente realizzati nel suo nido?
- Quali sono le occasioni e le modalità della partecipazione delle insegnanti nella gestione del suo nido o della sua scuola?
- Lei personalmente, in quali occasioni e con quali modalità partecipa alla gestione degli asili o delle scuole di infanzia?
- Lei pensa che la sua partecipazione è giudicata importante dalle altre insegnanti?
- Qual è l'effettiva partecipazione delle famiglie nella gestione del suo nido?
- Secondo lei, vi è un'effettiva partecipazione delle rappresentanze delle formazioni sociali organizzate nel territorio nella gestione dei nidi o scuole?
- Secondo lei, le modalità con cui si realizza la gestione sociale sono democratiche? Perché? Che cos'è la democrazia, secondo lei?
- Vi sono altre forme di partecipazione dei genitori alla vita del nido o della scuola frequentati dai suoi figli? Secondo lei, quanto sono importanti?
- In somma, secondo lei, che cosa significa "partecipazione"?

### **CONCETTO DI EDUCAZIONE INFANTILE**

- Secondo Lei, qual è l'importanza sociale dei servizi educativi per l'infanzia?
- Come i servizi educativi si occupano dei bisogni delle famiglie?

## **APÊNDICE H - SCHEMA PER L'INTERVISTA AL GENITORI**

### **RIFERIMENTI PERSONALI:**

- Quanti figli ha che frequentano i nidi o le scuole del comune?
- Da quanto tempo frequentano i servizi educativi del comune?
- Qual è la sua età?
- Qual è la sua attività professionale?

### ***GESTIONE SOCIALE E LA PARTECIPAZIONE NEL NIDO***

- Come si realizza la gestione sociale nel nido o nella scuola frequentato/a dai suoi figli?
- Quali sono gli organi di gestione effettivamente realizzati nel nido o nella scuola frequentato/a dai suoi figli?
- Quali sono le occasioni e le modalità di partecipazione dei genitori nella gestione nido o nella scuola frequentato/a dai suoi figli? Come valuta la partecipazione dei genitori nella gestione?
- Lei personalmente, in quali occasioni e con quali modalità partecipa alla gestione del nido o della scuola frequentati dai suoi figli?
- Secondo lei, vi è un'effettiva partecipazione delle rappresentanze delle formazioni sociali organizzate nel territorio nella gestione dei nidi o scuole?
- Secondo lei, le modalità con cui si realizza la gestione sociale sono democratiche? Perché? Che cos'è la democrazia, secondo lei?
- Vi sono altre forme di partecipazione dei genitori alla vita del nido nido o della scuola frequentati dai suoi figli? Secondo lei, quanto sono importanti?
- In somma, secondo lei , che cosa significa “partecipazione”?

### **CONCETTO DI EDUCAZIONE INFANTILE**

- Secondo lei, qual è l'importanza sociale dei servizi educativi per l'infanzia?
- Lei pensa che il nido e la scuola dell'infanzia rispondono ai bisogni delle famiglie in modo adeguato?