

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
Faculdade de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação

Mércia de Figueiredo Noronha Pinto

**REGULAÇÃO E AÇÃO PÚBLICA NA POLÍTICA DE  
EDUCAÇÃO INFANTIL EM BELO HORIZONTE**

Belo Horizonte  
2014

Mércia de Figueiredo Noronha Pinto

**REGULAÇÃO E AÇÃO PÚBLICA NA POLÍTICA DE  
EDUCAÇÃO INFANTIL EM BELO HORIZONTE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
Conhecimento e Inclusão Social em Educação da  
Universidade Federal de Minas Gerais, como  
requisito parcial para obtenção do título de Doutor  
em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Adriana Maria Cancell  
Duarte

Belo Horizonte  
2014

P659r  
T

Pinto, Mércia de Figueiredo Noronha, 1967-  
Regulação e ação pública na política de educação infantil em Belo Horizonte / Mércia de Figueiredo Noronha Pinto. - Belo Horizonte, 2014. 259 f., enc., il.

Tese - (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

Orientadora: Adriana Maria Cancelli Duarte.

Bibliografia: f. 194-213.

Apêndices: f. 214-223.

Anexos: f. 224-259.

1. Educação -- Teses. 2. Educação e Estado -- Belo Horizonte -- Teses. 3. Políticas públicas -- Belo Horizonte (MG) -- Teses. 4. Sistemas de escolas municipais -- Belo Horizonte (MG) -- Teses. 5. Política e educação -- Teses. 6. Planejamento educacional -- Teses. 7. Educação de Crianças -- Teses. 8. Avaliação educacional -- Teses. 9. Professores e administradores -- Teses. 10. Autodeterminação (Educação) -- Teses. 11. Escolas públicas -- Organização e administração -- Teses.

I. Título. II. Duarte, Adriana Maria Cancelli. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 379.154

**Catálogo da Fonte : Biblioteca da FaE/UFMG**

Mércia de Figueiredo Noronha Pinto

**REGULAÇÃO E AÇÃO PÚBLICA NA POLÍTICA DE  
EDUCAÇÃO INFANTIL EM BELO HORIZONTE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
Conhecimento e Inclusão Social em Educação da  
Universidade Federal de Minas Gerais, como  
requisito parcial para obtenção do título de Doutor  
em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Adriana Maria Cancell  
Duarte

Aprovada pela banca examinadora constituída pelos professores:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Adriana Maria Cancell Duarte – FaE/UFMG (Orientadora)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Machado Malta Campos – PUC/SP

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Helena Oliveira Gonçalves Augusto – SEE/MG

---

Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury – FaE/UFMG

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Mônica Correia Baptista – FaE/UFMG

Belo Horizonte, 31 de julho de 2014.

*Ao Bento*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que contribuíram para a realização deste trabalho.

À professora Adriana Maria Cancelli Duarte, que tive o privilégio de ter como orientadora no mestrado e no doutorado e aprendi a admirar, pela amizade, cumplicidade, estímulo e exemplo de profissionalismo e solidariedade. Agradeço imensamente por ter acreditado na minha capacidade de trabalho, pela confiança, dedicação, por ter investido o seu saber na orientação desta tese e, pelas portas abertas para a realização do estágio doutoral em Portugal. Dri, querida, muito obrigada por tudo!

Ao Professor João Barroso pela generosa acolhida na Universidade de Lisboa, pela disponibilidade, paciência e atenção com que me recebeu a cada reunião. O seu conhecimento amplo no campo da política e da administração educacional e a sua elevada qualidade acadêmica e rigor científico contribuíram muito para o meu crescimento acadêmico. Agradeço enormemente por suas leituras e sugestões para o meu trabalho, inclusive após o estágio doutoral, que foram fundamentais para a conclusão desta tese.

Às professoras Isabel de Oliveira e Silva, Vanessa Ferraz Almeida Neves, Rosimar de Fátima Oliveira, Marisa Ribeiro Teixeira Duarte e Mônica Correia Baptista pela disponibilidade em discutir comigo o projeto de pesquisa e pelas importantes indicações.

À Maria Helena Augusto pelo conhecimento adquirido sobre a teoria da regulação.

Aos professores da banca de qualificação e de defesa: Maria Machado Malta Campos, Maria Helena Oliveira Gonçalves Augusto, Cristina Almeida Cunha Filgueiras, Isabel de Oliveira e Silva, Carlos Roberto Jamil Cury e Mônica Correia Baptista. Obrigada pela disponibilidade e por contribuírem com o meu trabalho.

Aos especialistas em educação infantil, do Brasil e de Portugal, que colaboraram com o trabalho me concedendo entrevistas: Mônica Correia Baptista, Lívia Maria Fraga Vieira, Teresa Sarmiento, João Formosinho, Maria Emília Vilarinho Zão e Teresa Vasconcelos.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação da FaE/UFMG pelas reflexões e ensinamentos.

Aos “meninos” do GESTRADO, especialmente Alexandre, Danilo, Carlos Alexandre, Luciana, Pauliane, Juliana e Ana Maria, pela colaboração imprescindível. Ao Tiago Jorge pelas experiências compartilhadas durante o estágio doutoral, pelo companheirismo e ajuda indispensável com os gráficos e tabelas.

Ao Levindo pela ajuda com as questões do estágio doutoral.

Aos funcionários e à coordenação do Programa de Pós-Graduação da FaE/UFMG, em especial à Rose, à Dani e à professora Daisy Cunha pelo auxílio, atenção e gentileza.

Aos colegas do curso de doutorado, especialmente Sandro, Ana Saraiva, Augusta, Erivane e Luiz Fernando pela convivência engrandecedora. À amiga Geniana com quem compartilhei alegrias e angústias do cotidiano.

Aos “portugueses” que tive o prazer de conhecer e que me ajudaram muito durante a estadia em Portugal. Aos amigos Dinho, Rose e Gabriel pela acolhida, cuidado e proteção. À Karina pela companhia. À professora Sofia Viseu pelos contatos e sugestões sobre as questões da investigação. À Elvira pelo material disponibilizado.

À SMED, nomeadamente à equipe da GECEDI, pelas informações disponibilizadas para a pesquisa.

Às pessoas da GAFESC pela força e pelas possibilidades de aprendizado. De maneira especial à Áurea pela compreensão.

À Márcia, à Adriana Giffoni e à Fernanda, pela amizade, escuta e sábias palavras, me possibilitando ser uma pessoa melhor.

À Magna, pela ajuda com a língua inglesa.

Às docentes da EMEI e da UMEI, que se dispuseram a participar da pesquisa, relatando a sua prática.

À FAPEMIG pelo apoio financeiro.

Por último, porém, não menos importante, a toda família, irmão, cunhados, sobrinhos, genros e sogro pelo incentivo.

Ao Túlio, meu marido, por fazer mais essa caminhada comigo, com amor e dedicação.

À Juliana e Gabriella, minhas filhas, pelo carinho e respeito às minhas escolhas. Obrigada Gabriella também por ser minha interlocutora, me apoiando com uma leitura crítica dos meus escritos.

À Dalva, minha mãe, a melhor do mundo, pelo apoio incondicional.

Ao Bento, meu primeiro neto, que chegou me proporcionando a alegria de sentir um amor imensurável, dedico esta tese.



## RESUMO

Esta tese tem como objeto de estudo a política de educação infantil do município de Belo Horizonte, tomando como referência, nomeadamente, a Lei nº 8.679/2003 e o Programa BH Metas e Resultados. Nesta investigação, a política de educação infantil é apreendida no âmbito da descentralização do sistema educacional brasileiro como uma ação pública multirregulada, que envolve múltiplos atores, em diferentes níveis. À luz de um entendimento alargado do conceito de política, a partir de um conjunto de pressupostos teóricos relacionados à ação pública, à regulação e à descentralização das políticas educacionais, a análise realizada não se limita às normas e regras definidas pela administração municipal, mas busca explicar a forma como estas são apropriadas pelas docentes no contexto das escolas. Diante desse quadro analítico, este trabalho tem como finalidade identificar, descrever e analisar os processos e efeitos da regulação em duas escolas de educação infantil da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte, por meio da ação coletiva das docentes. Para isso, foi utilizada a metodologia qualitativa, com a pesquisa de campo em uma EMEI e em uma UMEI, envolvendo várias estratégias para a coleta de dados (observação, pesquisa documental e entrevista) e a análise de conteúdo do respectivo acervo documental (notas de campo, documentação das escolas e protocolos das entrevistas). Considerando a articulação estabelecida entre a teoria e a empiria, a investigação resultou em um estudo descritivo e em uma síntese interpretativa e explicativa. Os resultados do trabalho empírico evidenciam a intercessão entre o controle e a autonomia, no que concerne à regulação institucional exercida pelo Estado e à regulação situacional definida pela ação concreta das docentes nas escolas. Por um lado, o governo municipal procura assegurar o papel que lhe é inerente de regulador da política de educação infantil, com a produção de normativos legais, acompanhada da adoção de diversos instrumentos de gestão. Por outro lado, as professoras percebem a possibilidade de fazerem escolhas e decidirem quanto à realização do trabalho pedagógico, em função dos seus saberes, experiência, interesses e estratégias.

Palavras-chave: Política de educação infantil. Regulação. Ação pública. Descentralização.  
Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte.

## ABSTRACT

This thesis has as its study object the early childhood education policy of Belo Horizonte city, with reference on the Law No. 8.679/2003 and on the “BH Goals and Results” Program. In this investigation, the early childhood education policy is seen from the perspective of the decentralization of the Brazilian educational system as a public action, which involves multiple actors at different levels. Based on a broader understanding of the policy concept, and on the regulation and the decentralization of educational policies, the analysis is not limited to the standards and rules set by the local government, but it seeks to explain how they are appropriated by teachers in the context of the schools. Given this analytical scenario, this paper aims to identify, describe and analyze the processes and effects of the regulation in two early childhood schools of the Municipal Education of Belo Horizonte's City, through the collective action of teachers. For that, qualitative methodology was used, with field work in an EMEI (Early Childhood Municipal School) and in an UMEI (Early Childhood Municipal Unit of Education), involving several strategies for data collection (observation, documentary research and interview) and analysis of the documentary collection (fieldwork notes, school's documentation and interview protocols). Considering the linkage established between theory and empiricism, the investigation resulted in a descriptive study and in an interpretative and explanatory synthesis. The results of empirical work demonstrate the intercession between the control and the autonomy, in regard to institutional regulation exerted by the State and to situational regulation defined by the concrete action of teachers in schools. On the one hand, the municipal government seeks to ensure its inherent role as the regulator of early childhood education policy, with the production of legal regulations, accompanied by the adoption of several management instruments. On the other hand, teachers perceive the possibility of making choices and decide how to implement the pedagogical work, according to their knowledge, experience, interests and strategies.

Keywords: Early childhood education policy. Regulation. Public action. Decentralization. Municipal Education of Belo Horizonte.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – O pentágono das políticas públicas .....	32
FIGURA 2 – Esquema do referencial teórico de interpretação da pesquisa .....	55
FIGURA 3 – Proposições Curriculares para a Educação Infantil .....	104
FIGURA 4 – Projetos Sustentadores da Educação Infantil .....	106
FIGURA 5 – Mapa Estratégico da SMED .....	108
FIGURA 6 – Mapa Estratégico das Escolas Municipais.....	108
FIGURA 7 – Esquema do modelo de análise utilizado na pesquisa. ....	118

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Atividades específicas realizadas pelas docentes da EMEI junto às crianças com deficiência.....	151
GRÁFICO 2 – Atividades específicas realizadas pelas docentes da UMEI junto às crianças com deficiência.....	151
GRÁFICO 3 – Opinião das docentes sobre quem exerce mais cobranças em relação ao seu trabalho.....	174

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Atendimento da educação infantil pública – Belo Horizonte – 2014 .....	93
TABELA 2 – Progressão na carreira de acordo com a Lei nº 7.235/96 e a Lei nº 10.572/2012 .....	98

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Documentos de promoção da qualidade da educação infantil publicados pelo MEC entre 1995 e 2012.....	81
QUADRO 2 – Estratégias e instrumentos de coleta e tratamento dos dados.....	123
QUADRO 3 – Síntese dos instrumentos de coleta dos dados utilizados nas escolas.....	124
QUADRO 4 – Grelha de categorização da análise de conteúdo dos dados coletados nas escolas.....	131
QUADRO 5 – Organização do Capítulo 5 .....	133

## LISTA DE SIGLAS

ACPATE – Atividades Coletivas de Planejamento e Avaliação do Trabalho Escolar

AEE – Atendimento Educacional Especializado

AIIA – Agenda Ibero-americana para a Infância e a Adolescência

ANPEd – Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação

ASQ-3 – *Ages and Stages Questionnaires*

BH – Belo Horizonte

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF – Constituição Federal

CME – Conselho Municipal de Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação

DRU – Desvinculação das Receitas da União

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil

Enem – Exame Nacional do Ensino Médio

FaE – Faculdade de Educação

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

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

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

GAFESC – Gerência de Autorização de Funcionamento Escolar

GECEDI – Gerência de Coordenação da Educação Infantil

GEOE – Gerência de Organização Escolar

GERED – Gerência Regional de Educação

GESTRADO – Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente

GIRFE – Gerência de Infraestrutura de Rede Física Escolar

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

IPEAD – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOBH – Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte

MEC – Ministério da Educação

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

NEPEI – Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Infância e Educação Infantil

NIR – Núcleo Intersetorial Regional

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

OEI – Organização dos Estados Ibero-americanos

ONG – Organização Não Governamental

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAP – Projeto de Ação Pedagógica

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PIBID – Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência

PIE – Programa Ibero-americano de Educação

PIP – Projeto de Intervenção Pedagógica

PNE – Plano Nacional de Educação

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

PPP – Parceria Público-Privada

PRELAC – Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe

Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

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

RME/BH – Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte

SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

SARMU – Secretaria de Administração Regional Municipal

SGE – Sistema de Gestão Escolar

SICEI – Sistema de Cadastramento da Educação Infantil

SME – Sistema Municipal de Ensino

SMASAN – Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional



SMED – Secretaria Municipal de Educação

TDEBB – Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil

UE – União Europeia

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UMEI – Unidade Municipal de Educação Infantil

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>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>18</b>
<b>PARTE I – ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL</b>		
<b>2</b>	<b>PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: AÇÃO PÚBLICA, REGULAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS</b> .....	<b>26</b>
2.1	A abordagem das políticas públicas como ação pública.....	26
2.2	Regulação: conceituação.....	34
2.2.1	<i>Regulação dos sistemas sociais</i> .....	35
2.2.2	<i>Níveis de regulação e instrumentação da ação pública</i> .....	39
2.3	Descentralização das políticas educacionais.....	49
<b>3</b>	<b>AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: A REGULAÇÃO TRANSNACIONAL, A REGULAÇÃO NACIONAL E A REGULAÇÃO MUNICIPAL</b> .....	<b>56</b>
3.1	A regulação transnacional das políticas públicas de educação infantil.....	57
3.2	A regulação nacional das políticas públicas de educação infantil no Brasil....	70
3.2.1	<i>Avaliação da qualidade</i> .....	77
3.2.2	<i>Formação das professoras</i> .....	82
3.2.3	<i>Diretrizes curriculares</i> .....	87
3.3	A regulação da política pública de educação infantil do município de Belo Horizonte.....	90
3.3.1	<i>Regulação da oferta e da demanda</i> .....	91
3.3.2	<i>Regulação do trabalho das professoras</i> .....	96
3.3.3	<i>Proposições curriculares do município: a regulação pelo conhecimento</i> .....	101
3.3.4	<i>Avaliação da qualidade como instrumento de regulação</i> .....	104
<b>PARTE II – ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL</b>		
<b>4</b>	<b>ESTRATÉGICAS DE INVESTIGAÇÃO</b> .....	<b>114</b>
4.1	Opções metodológicas e eixos de análise.....	115
4.2	As escolas objeto de estudo.....	119
4.2.1	<i>A EMEI</i> .....	120
4.2.2	<i>A UMEI</i> .....	121
4.3	Estratégias e instrumentos de coleta e tratamento dos dados.....	123
4.3.1	<i>Observação</i> .....	124
4.3.2	<i>Pesquisa documental</i> .....	125
4.3.3	<i>Entrevistas</i> .....	126
4.4	Estratégias de análise dos dados.....	129
<b>5</b>	<b>A REGULAÇÃO DAS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: ENTRE O CONTROLE E A AUTONOMIA</b> .....	<b>132</b>
5.1	A regulação das escolas: domínios, locais, modos e atores.....	133
5.1.1	<i>Domínios</i> .....	134
5.1.2	<i>Locais</i> .....	148
5.1.3	<i>Modos</i> .....	162
5.1.4	<i>Atores</i> .....	174

<b>5.2</b>	<b>A tensão entre os processos de regulação de controle e de regulação autônoma na EMEI e na UMEI e a emergência de “eventual” regulação compósita .....</b>	<b>184</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>189</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>194</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>214</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>224</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta investigação tem como objeto de estudo a política pública de educação infantil do município de Belo Horizonte (BH), tomando como referência o conjunto de diplomas legais produzido sobre essa matéria, em especial a Lei nº 8.679/2003<sup>1</sup> que implantou o Programa Primeira Escola na Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte (RME/BH) e o Programa BH Metas e Resultados<sup>2</sup>, em vigor desde 2009. Neste trabalho, a análise da política de educação infantil não se limitou às normas e regras definidas pela administração municipal, mas procurou explicar a forma como estas são recebidas, aplicadas e produzidas pelas docentes<sup>3</sup> no contexto concreto de ação nas escolas. Essa análise foi realizada a partir de um entendimento alargado do conceito de política, recorrendo a um referencial constituído de pressupostos teóricos diretamente ligados à ação pública, à regulação e à descentralização das políticas educacionais (BARROSO, 2003, 2005a, 2005b, 2006a, 2006b; BARROSO *et al.*, 2006; COMMAILLE, 2004; DELVAUX, 2007, 2009; DURAN, 1996; LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, 2007; MAROY, 2008, 2010, 2011; MULLER, 2000; OLIVEIRA, 2011, entre outros)<sup>4</sup>. Buscou-se olhar a política de educação infantil à luz dos conhecimentos adquiridos nesse exercício teórico e heurístico. Diante desse quadro analítico, definiu-se como o objetivo central da tese identificar, descrever e analisar os processos e efeitos da regulação em duas escolas de educação infantil, na ação coletiva<sup>5</sup> das docentes. A regulação das escolas compreende “[...] os processos formais e informais que garantem a coordenação da ação coletiva na escola, através da produção e manutenção de regras que asseguram o seu funcionamento.” (BARROSO *et al.*, 2006, p. 171). Esses processos, com base nas teorias desenvolvidas por Reynaud (1997, 2003), incluem a regulação de controle, por meio da

<sup>1</sup> Lei nº 8.679 de 11 de novembro de 2003. “Cria as Unidades Municipais de Educação Infantil e o cargo de educador infantil, altera as Leis nº 7.235/96 e 7.577/98 e dá outras providências”. A partir dessa Lei, Belo Horizonte criou as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIs), deu início ao atendimento público às crianças de zero a três anos, ampliou a oferta de vagas para a faixa etária de quatro a cinco anos e criou também o cargo de educador infantil para o exercício da função docente nessa etapa da educação básica. A Lei nº 8.679/2003 encontra-se no anexo A

<sup>2</sup> Decreto nº 13.568 de 13 de maio de 2009. “Institui a gestão estratégica orientada por resultados e cria o Programa BH Metas e Resultados”. O modelo de gestão denominado Programa BH Metas e Resultados, implantado em 2009 no município de Belo Horizonte, adota uma abordagem fortemente gerencial, com a definição clara de metas e resultados almejados. O Decreto nº 13.568/2009 encontra-se no anexo B.

<sup>3</sup> Constata-se que a quase totalidade de docentes na educação infantil (98%) é de mulheres, conforme apontam Gatti e Barretto (2009). Por isso, os termos profissional/professora/educadora/docente, entre outros, ao se referirem à educação infantil, serão utilizados no feminino. No entanto, cabe esclarecer que este estudo não pretendeu colocar em foco a discussão da categoria gênero.

<sup>4</sup> O quadro teórico mobilizado para a escrita da tese será aprofundado no capítulo 2.

<sup>5</sup> A ação coletiva é vista aqui com referência aos estudos sobre trabalho coletivo, que interessam especialmente em como o trabalho prescrito se transforma em trabalho real de cada docente ou de um coletivo de docentes no contexto escolar (BORGES, 2010).

definição de normas e regras, nomeadamente pela ação do Estado, que orientam a organização e o funcionamento das escolas; a regulação autônoma, resultante da produção de regras próprias e das ações dos atores, nesse caso as docentes da educação infantil, em função da diversidade de estratégias e interesses; e uma regulação conjunta, que resulta dos processos de negociação entre os que visam o controle e os que procuram obter maior autonomia, ou seja, da interação entre essas duas dimensões.

Nessa perspectiva, as escolas são espaços de multirregulação onde as normas e regras que garantem o seu funcionamento são o resultado de um processo compósito de produção de estratégias e lógicas de ação diferentes. O conceito de lógicas de ação, frequentemente utilizado nos estudos sobre as organizações, remete, na presente investigação, para a existência de racionalidades próprias dos atores que orientam e dão sentido às suas escolhas e às suas práticas (BARROSO *et al*, 2006). Elas constituem, segundo Sarmiento (2000),

[...] os conteúdos de sentido, relativamente estáveis e consolidados, com que os actores sociais interpretam e monitorizam a acção nas organizações escolares, ordenando, ainda que de forma precária e provisória, a realidade organizacional aparentemente fragmentária e dispersa. (SARMENTO, 2000, p. 147).

Essas lógicas são construídas “na ação” e “pela ação”, como afirmam Barroso e outros (2006), podem referir-se a atores individuais ou coletivos, serem justificadas pelos próprios atores e também percebidas e interpretadas pela descrição e análise dos seus efeitos. As lógicas são construídas pelo observador, de acordo com os mesmos autores, a partir das consequências das práticas, independentemente da consciência que os atores têm do sentido das suas ações. Assumindo esse ponto de vista, neste estudo, foram analisados os processos de regulação das escolas, procurando identificar, no conjunto das práticas descritas, as lógicas que determinam as ações das docentes.

Cabe esclarecer que, a despeito de a regulação das escolas resultar do processo de interação das ações dos diversos atores, esta pesquisa centrou-se na ação das docentes, ou seja, das profissionais que atuam diretamente com as crianças pequenas em ações de cuidado e educação<sup>6</sup>. Envolveu professoras, coordenadoras pedagógicas, diretora e vice-diretora. As docentes constituem, pelo exercício da sua profissão, aquelas que têm influência mais decisiva em relação às regras que são dirigidas à escola, sendo, portanto, sujeitos

---

<sup>6</sup> O docente para atuar na educação infantil deve ter habilitação em nível superior, admitida como formação mínima o curso em nível médio, na modalidade normal (LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDB) – Lei nº 9.394/96, art. 62).

privilegiados desta pesquisa. Não foram sujeitos desta investigação os profissionais de apoio administrativo e pedagógico, os profissionais de serviços gerais e as famílias.

A tese aqui defendida é a de que a política de educação infantil resulta do modo como os atores traduzem, aplicam e formulam as normas no âmbito das escolas, da intercessão entre a regulação de controle e a regulação autônoma. Partiu-se do pressuposto de que as políticas de educação infantil, concebidas como ação pública, são multirreguladas, construídas por diversos atores, individuais e coletivos, em diferentes níveis, o que lhes confere um caráter complexo e híbrido. Ou seja, a regulação da educação resulta mais da “[...] interação dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações [...]” (BARROSO, 2005a, p. 734). Nesse sentido, as decisões e as estratégias de ação das docentes no contexto do trabalho, a partir do confronto de interesses e da negociação entre elas, foram o cerne deste estudo.

Para isso, o trabalho centrou-se na atuação das docentes de duas escolas de educação infantil de BH, tendo em vista a análise dos processos regulatórios da educação. Conforme explica Barroso (2003), é preciso aprofundar a análise dos processos de regulação das políticas educativas com perspectivas teóricas e metodológicas que valorizem a diversidade de legitimidades e fontes na produção de regras, o jogo dos atores, a existência de processos de regulação autônoma, o caráter construído da regulação social.

Desse modo, investigou-se a atuação das docentes em relação às regras e às normas emanadas pela administração municipal, sua autonomia decisória e as estratégias e lógicas de ação utilizadas por elas, por meio do trabalho realizado nas escolas. Na área da educação, não obstante uma regulação normativa e de controle exercida pelo Estado e pela administração pública, observa-se a diversidade de configurações institucionais locais, de confronto, de negociação, de recomposição e de participação (AZEVEDO, 2008).

A questão norteadora desta pesquisa foi formulada nos seguintes termos: Como as docentes da educação infantil se apropriam das normas e das regras no processo de regulação das escolas? Teve ainda como pano de fundo um conjunto de questões específicas: 1) Quais são e como se caracterizam as políticas de educação infantil? 2) Em que domínios (pedagógico, administrativo, financeiro) se exerce a regulação sobre as escolas objeto de estudo? 3) Em que locais (no interior ou no exterior da escola)? 4) De que modos (normas, instrumentos)? 5) Que atores (direção, professoras, pais, secretaria de educação, crianças, etc.) exercem a regulação sobre as escolas objeto de estudo e com que resultados? 6) Qual o papel das docentes nesse processo? 7) Quais as lógicas de ação mobilizadas por elas?

Em síntese, para responder a essas questões, buscou-se: 1) Descrever, interpretar e analisar a política pública atual de educação infantil em BH, por meio do controle exercido pelo Estado, tendo em vista a existência de orientações transnacionais e nacional e sua influência no nível municipal; 2) Identificar, descrever e analisar os processos e efeitos da regulação nas duas escolas de educação infantil, na ação coletiva das docentes.

Para este estudo, optou-se pela metodologia qualitativa, com a pesquisa de campo constituída pelos estudos de caso em duas escolas de educação infantil da RME/BH e abrangendo um conjunto de instrumentos de coleta de dados (a pesquisa documental, a observação ao cotidiano das instituições e a realização de entrevistas com as docentes) e a análise de conteúdo<sup>7</sup>.

Além da pesquisa empírica, foram realizadas entrevistas com especialistas em educação infantil no Brasil e em Portugal<sup>8</sup>, com o objetivo de obter informações sobre a situação atual da educação infantil no que tange à composição das políticas nacionais. As entrevistas com os peritos se justificam em função do conhecimento especializado na área que estes possuem e, conseqüentemente, pela influência destes nas políticas, quer do ponto de vista dos decisores, quer na conduta dos atores locais. Portanto, conhecer o papel e o pensamento dos especialistas é importante para compreender as lógicas, as justificações e as referências que os atores utilizam no processo de construção da política de educação infantil.

Dentre os argumentos que justificam esta pesquisa e que elucidam as questões levantadas, destaca-se a proposta de aprofundar os estudos realizados na ocasião da elaboração da minha dissertação de mestrado<sup>9</sup>, na qual investiguei como e em que condições as docentes da educação infantil pública em BH exercem sua atividade laborativa; bem como a minha própria experiência profissional como professora da RME/BH e como membro das equipes técnicas da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte (SMED), responsáveis pelo planejamento, implementação e avaliação da política pública para a educação infantil no município.

Outro aspecto que me fez indagar sobre a apropriação que as docentes fazem das regras e normas, no processo de regulação das escolas, é a minha participação como pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Infância e Educação Infantil (NEPEI), da Faculdade de Educação (FaE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que estuda a produção de conhecimentos relacionados às políticas públicas, às práticas educativas,

---

<sup>7</sup> O detalhamento da metodologia consta na parte 2, capítulo 4 da tese.

<sup>8</sup> O roteiro de entrevista com os especialistas encontra-se no apêndice A.

<sup>9</sup> PINTO. *O trabalho docente na educação infantil pública em Belo Horizonte*, 2009.

à infância e às famílias das crianças de zero a seis anos de idade. Além disso, participo do Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente (GESTRADO) da FaE/UFG. Os estudos e pesquisas realizados pelo GESTRADO enfocam as mudanças ocorridas na educação brasileira a partir das reformas educacionais iniciadas na década de 1990 e também as influências destas sobre o trabalhador docente e a gestão escolar.

Ressalta-se ainda a intenção de produzir análises a partir do banco de dados construído por meio de *survey* em uma das etapas da pesquisa “Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil” (TDEBB), desenvolvida pelo GESTRADO em 2009, em cooperação técnica com o Ministério da Educação (MEC), sob a coordenação das professoras Dalila Andrade Oliveira e Livia Maria Fraga Vieira. Essa pesquisa foi realizada em sete estados brasileiros: Minas Gerais, Santa Catarina, Goiás, Rio Grande do Norte, Paraná, Espírito Santo e Pará, envolvendo grupos de pesquisas de universidades públicas federais e estaduais em cada estado. O objetivo dessa pesquisa é analisar o trabalho docente nas suas dimensões constitutivas, identificando seus atores, o que fazem e em que condições se realiza o trabalho nas escolas de Educação Básica da rede pública e conveniada, com a finalidade de subsidiar a elaboração de políticas públicas no Brasil.

Nesta investigação, procurou-se estudar a regulação da política de educação infantil sob o ponto de vista da ação dos atores sociais da escola por ser esta uma questão ainda não explorada nas pesquisas sobre a política de educação infantil já realizadas em BH<sup>10</sup>. Em revisão de literatura no portal de periódicos e no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) sobre a política de educação infantil, foram encontrados vários estudos<sup>11</sup> que tratam principalmente dos seguintes temas: formação de professores, financiamento da educação, educação inclusiva, políticas da educação em âmbito federal e em diferentes municípios, qualidade na educação, direito à educação, gestão democrática e avaliação de programas e projetos. Percebeu-se, entretanto, uma grande lacuna para as análises das políticas públicas de educação em trabalhos empíricos que enfoquem a regulação das escolas e a ação dos atores locais, sobretudo no que concerne a apreender as estratégias e negociações utilizadas pelas docentes diante da regulação de controle das políticas de educação infantil. É nessa lacuna que esta pesquisa se insere, quando

---

<sup>10</sup> DALBEN *et al*, 2002; FERREIRA, 2002; PINTO, 2009; SILVA, 2002; SILVA, 2003, 2008; TERRA, 2008; VEIGA, 2005; VIEIRA, 1998, entre outros.

<sup>11</sup> Para a busca das pesquisas, foram utilizados os termos “educação infantil” e “política de educação infantil”. O levantamento dos trabalhos se deu por meio de busca nos títulos dos trabalhos disponíveis no *site* e nas palavras-chave indicadas pelos autores.



propõe colocar o foco na ação das docentes, consideradas protagonistas no processo de execução das políticas públicas de educação infantil do município de Belo Horizonte.

As opções teóricas sobre a análise das políticas públicas que orientam a construção da tese resultam também da influência da minha participação no estágio doutoral no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, sob a supervisão do Professor Doutor João Barroso, na linha de investigação em administração e política educacional.

O estágio doutoral realizado no período de janeiro a julho de 2013 teve os seguintes objetivos:

- a) aprofundar os estudos teóricos sobre a teoria da regulação, tendo em vista analisar os novos modos de regulação da política educacional;
- b) conhecer os resultados e discussões atuais de pesquisas que utilizam a teoria da regulação educacional com enfoque na ação dos atores sociais.

Nas reuniões realizadas com o supervisor, foram discutidas as principais questões teóricas e metodológicas enfrentadas na investigação, bem como as referências para a análise dos dados empíricos já coletados; o que constituiu de extrema relevância para o desenvolvimento dos estudos sobre a regulação educacional e, de maneira geral, para a construção da tese.

Durante o estágio, foram realizadas várias atividades, dentre elas: pesquisa bibliográfica e em bancos de teses, nas bibliotecas portuguesas, relacionada às políticas públicas e regulação dos sistemas sociais e à educação da infância; participação em seminários e conferências do professor João Barroso e de outros professores da Universidade de Lisboa e de outras instituições; acompanhamento das atividades de pesquisa desenvolvidas pelo supervisor, assim como de outras pesquisas desenvolvidas em outras instituições/grupos; interlocução com profissionais da Escola Superior de Educação de Lisboa e da Universidade do Minho; visitas a instituições de educação infantil e entrevistas com especialistas da área em Portugal.

Com a realização do estágio doutoral, foi possível, além do aprofundamento e o aperfeiçoamento do referencial teórico e metodológico utilizado na pesquisa, o estabelecimento de vínculos acadêmicos com profissionais, especialistas e grupos de pesquisa sobre a política de educação e sobre a educação da infância em Portugal. Os textos produzidos no decorrer do estágio doutoral, especificamente sobre o estudo das políticas públicas de educação infantil, constituem os capítulos 2 e 3 da primeira parte deste trabalho.

Esta tese está organizada em duas partes que compreendem quatro capítulos subsequentes a esta introdução, além da conclusão. A parte I, *Estudo das políticas públicas de educação infantil*, é composta de dois capítulos. No capítulo 2, *Perspectivas teóricas para a análise das políticas públicas: ação pública, regulação e descentralização das políticas educacionais*, são apresentados os fundamentos teóricos que orientam a tese, especificamente pela análise das políticas públicas na perspectiva da ação pública e pela abordagem da regulação e da descentralização das políticas educacionais. No capítulo 3, *As políticas públicas de educação infantil: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação municipal*, é analisada a educação infantil nos níveis supranacional, nacional e municipal, enfatizando as dimensões de “regulação” que estão subjacentes a essas políticas. A parte II refere-se à *Análise das políticas públicas de educação infantil*. No capítulo 4, *Estratégias de investigação*, são descritas a metodologia, as escolas pesquisadas e as técnicas de recolha e análise dos dados relativos ao trabalho empírico. No capítulo 5, *A regulação das escolas de educação infantil: entre o controle e a autonomia*, é desenvolvida a análise da ação das docentes, com base nas informações coletadas na pesquisa de campo.

**PARTE I**

**ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL**

## **2 PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: AÇÃO PÚBLICA, REGULAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

Este capítulo apresenta uma síntese do referencial teórico adotado na análise das políticas públicas que orienta esta tese. Este referencial está construído em torno de três linhas analíticas: ação pública, regulação e descentralização das políticas educacionais. Mobilizando esse referencial teórico, esta investigação toma a política de educação infantil como uma política pública no âmbito da descentralização do sistema educacional brasileiro, compreendendo-a como uma ação pública multirregulada, como um processo político complexo em que estão envolvidos múltiplos atores, em diferentes níveis de ação pública (transnacional, nacional, local), na concepção, formulação e implementação das políticas públicas nesse campo.

O capítulo está organizado em três seções para sustentar os elementos interpretativos e explicativos do estudo. Na primeira seção, apresenta-se a abordagem das políticas públicas na perspectiva da ação pública, no domínio da sociologia política, considerando os processos de reconfiguração do papel tradicional do Estado e a participação dos vários atores sociais nesses processos. Na segunda seção, são analisados os processos de regulação dos sistemas sociais, delineando os modos de regulação, as dimensões desses processos, seus níveis e respectivos efeitos e os instrumentos de regulação utilizados. Por fim, na terceira seção discutem-se os aspectos da descentralização da política de educação, em particular no que se refere à educação infantil no Brasil.

Assim, à luz desse referencial teórico, são identificados, interpretados e explicados os modos de regulação e a ação das docentes das duas escolas de educação infantil pesquisadas, sobretudo no que se refere aos processos de apropriação das políticas em curso procedidas do governo municipal.

### **2.1 A abordagem das políticas públicas como ação pública**

As abordagens das políticas públicas estão concentradas mais especificamente em dois campos distintos: a ciência política e a sociologia política. Não é objetivo deste trabalho proceder a uma revisão da literatura a respeito das definições sobre as várias abordagens da

análise política<sup>12</sup>, mas identificar as características que compreendem as políticas públicas como ação pública, tendo em vista justificar a presente pesquisa nessa perspectiva.

Em uma concepção tradicional, a ciência política focaliza sua atenção sobre as ações do Estado, do ponto de vista normativo e administrativo. Nesse contexto, as políticas públicas constituem as respostas das autoridades estatais a um problema de impacto público. São, assim, soluções para os problemas que interessam e afetam a sociedade. A sociologia política considera os vários atores envolvidos no processo político e a dimensão incremental da ação, uma vez que a política pública não se resume à ação do Estado. Nesse caso, a análise política coloca em evidência que as políticas públicas são mais complexas e menos lineares que a teoria clássica pressupõe (BARROSO, 2003).

No domínio da ciência política, a política pública é um programa de ação, que envolve as atividades governamentais e os seus processos de discussão (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). Nessa perspectiva, uma política pública é o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental (MENY; THOENIG, 1989). A abordagem de políticas públicas convencionalmente se apoia no assim chamado ciclo de políticas: 1) estabelecimento da agenda, 2) formulação, 3) implementação, 4) monitoração, e 5) avaliação (REIS, 2010).

No enfoque clássico, os estudos sobre a ação governamental surgem na primeira metade do século XX nos Estados Unidos, com o objetivo de examinar a política e a sua eficácia, em um contexto de forte atuação do Estado, em que a regulação social fundamentava-se no Estado de bem-estar social (OLIVEIRA, 2011). O desenvolvimento da ciência política como área de conhecimento e disciplina acadêmica se deu, sobretudo no contexto norte-americano, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, mas enfatizando os estudos sobre a ação dos governos. Cabe ressaltar a existência de uma evolução nos estudos sobre as políticas públicas desde o surgimento da ciência política, com a incorporação progressiva da sociologia na análise das políticas públicas, alargando a concepção da política. Até os anos 1950, segundo Hassenteufel (2008), citado por Viseu (2012), os estudos da ciência política concentravam-se na análise entre a formulação e a implementação das políticas. Os estudos que se seguiram, desenvolvidos no quadro da sociologia, enfatizaram a inscrição dos problemas nas agendas governamentais, a tomada de decisão e, mais recentemente, a interação dos vários atores.

---

<sup>12</sup> Em relação aos sentidos conferidos à política, Van Zanten (2004) apresenta uma síntese das origens, correntes e abordagens teóricas da análise das políticas públicas.

Maroy (2008) considera novos elementos relacionados ao papel do Estado e à condução das políticas públicas a partir dos anos 1970, após o colapso econômico,

[...] sob o impacto de diversos fatores como crise das finanças públicas, críticas neoliberais, globalização e individualização da sociedade, os Estados-Providência conhecem crises de racionalidade e de legitimidade e procuram novas formas de ação e de intervenção na sociedade. São desenvolvidas práticas e múltiplos processos (descentralização, desconcentração, contratualização, avaliação, parcerias público/privado) para fazer frente aos déficits de intervenção burocrática do Estado. (MAROY, 2008, p. 574, tradução nossa).<sup>13</sup>

Nesse período, diante da crise do Estado-Providência, segundo Oliveira (2011), observam-se tensões no modelo de regulação em curso. Especificamente na América Latina surgem críticas ao desenvolvimentismo, na medida em que o desenvolvimento econômico nem sempre resulta em desenvolvimento social e os estudos ganham força no sentido de compreender por meio de dados empíricos a ação do Estado. Os estudos sobre políticas públicas alargam o seu campo de análise e passam a refletir sobre o papel de outras instituições para além das agências governamentais.

Para dar conta da complexidade que envolve a política pública com a expansão do leque de atores e das instâncias de decisão política, uma corrente da literatura francófona introduziu o conceito “ação pública”, segundo Delvaux (2007), a fim de marcar uma ruptura com as abordagens tradicionais para a análise da política pública<sup>14</sup>. Esse autor lista as características da ação pública em seis dimensões principais, mas intimamente relacionadas: multiplicidade e diversidade de atores, característica compósita do ator público, diminuição das relações hierárquicas entre os atores, relativização do impacto do momento de tomada de decisão política, não linearidade dos processos e fragmentação e flexibilização da ação pública.

Essa classificação se distancia do modelo clássico do conceito de políticas públicas, linear e hierárquico, fundado na ciência política, que centraliza a sua atenção exclusivamente sobre as instituições governamentais, bem como dá mais atenção aos atores locais, privilegiando uma visão mais horizontal e circular das políticas públicas, obrigando, portanto, o investigador a alargar o campo da investigação.

<sup>13</sup> Or, depuis bientôt trente ans, sous l'impact de divers facteurs (crise des finances publiques, critiques néolibérales, globalisation, individualisation de la société), les États-providence connaissent des crises de rationalité et de légitimité et recherchent de nouvelles formes d'action et d'intervention dans la société. Se développent des pratiques et processus multiples (décentralisation, déconcentration, contractualisation, évaluation, partenariat privé-public) pour faire face aux défauts des interventions bureaucratiques de l'État.

<sup>14</sup> O uso do termo “ação pública” surgiu na França, mas a história da sua gênese é o resultado de um processo mais amplo de evolução, que nasceu na literatura inglesa (DELVAUX, 2007).

Há uma tensão entre essas duas perspectivas que são explicitadas por Lascoumes e Le Galès (2007) da seguinte forma: a ciência política atribui um papel relevante ao Estado e aos governantes na organização e na pilotagem da sociedade, considerando as análises *top down*, de cima para baixo, em que a regulação política e a mudança social estão intimamente associadas ao Estado; e a sociologia enfatiza os indivíduos em interação, as trocas, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos, o jogo de normas e os conflitos; privilegia as análises *bottom up*, de baixo para cima, nas quais a regulação política acontece por meio da coordenação entre atores individuais e coletivos.

Duas grandes rupturas com os estudos clássicos do Estado e das políticas públicas são destacadas por Muller (2000). A primeira, com base na sociologia das organizações, consiste em abrir a “caixa preta” do Estado, questionando os seus determinantes e o seu funcionamento e centrada na observação dos resultados da ação do Estado. A segunda é considerada mais importante por colocar em causa a imagem convencional do decisor e o impacto da decisão política na ação pública.

Para Lascoumes e Le Galès (2007), são três as rupturas decisivas na análise das políticas públicas, ou seja, rompe-se com o voluntarismo político, afirmando que não é porque as leis se sucedem que uma política se transforma; com a unicidade do Estado, pois os trabalhos inspirados na sociologia das organizações mostram a diversidade dos grupos e das estratégias dentro do Estado; com o fetichismo da decisão, considerando as pesquisas que mostram a importância do que se passa à montante e à jusante da decisão, aos processos contraditórios, as não decisões e aos atores ocultos ou menos visíveis no decorrer da ação política.

Essas rupturas com as abordagens mais convencionais da análise política implicam em considerar o objeto de investigação na perspectiva de análise das políticas como ação pública, conforme apontam Barroso (2003, 2006a, 2006b), Commaille (2004), Delvaux (2007, 2009), Duran (1996), Lascoumes e Le Galès (2004, 2004a, 2007), Maroy (2008, 2010, 2011), Muller (2000), Oliveira (2011), entre outros.

No âmbito da sociologia política, o estudo das políticas públicas compreende um alargamento na concepção da política, uma vez que, não obstante o Estado permanecer com um papel proeminente na formulação e implementação das políticas e da ação públicas, esse papel é compartilhado com outras entidades e atores (BARROSO, 2006a). O Estado se reorganiza e redefine os seus modos de ação em diferentes níveis de ação pública.

Lascoumes e Le Galès (2007) conceituam as políticas públicas como “[...] uma ação coletiva que participa na criação de uma ordem social e política, dirigida à sociedade, à

regulação das suas tensões, à integração dos grupos e à resolução de conflitos.” (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007, p. 5, tradução nossa).<sup>15</sup> Essa ação coletiva determina que os Estados deixaram de ter um papel hegemônico na definição das políticas públicas, como a educação, diante da multiplicidade de atores que intervêm no funcionamento dessas políticas.

As políticas públicas constituem assim um nível de interpretação específica da atividade política, segundo Muller (2000),

[...] ao colocar a ênfase na observação dos resultados da ação do Estado, o estudo das políticas públicas levanta a dúvida sobre a racionalidade da ação pública. Ele contribui para prejudicar a visão hegeliana, tão forte na Europa, de um Estado onisciente ou onipotente cuja racionalidade foi capaz de transcender a irracionalidade dos interesses particulares. (MULLER, 2000, p. 191, tradução nossa).<sup>16</sup>

Desse modo, Van Zanten (2004), com base em Lascoumes (1994), refere-se à dimensão incremental da ação pública que leve em conta a heterogeneidade dos interesses em presença, a complexidade das estratégias dos atores envolvidos, os meandros da tomada de decisão pública, as reinterpretações no momento da concretização da medida, os reajustamentos e os efeitos de retorno.

A sociologia da ação pública, segundo Commaille (2004), baseando em Castel (1995), é progressivamente afirmada na Europa, nos anos 1990, como uma espécie de reação à importância dada até o momento ao papel do Estado, notadamente nos modos de governo do social. De acordo com Delvaux (2007), citando Commaille (2004), a sociologia da ação pública envolve uma relativização do papel do Estado e maior atenção aos atores locais; não se interessa apenas pelas ações das instituições, mas também pelas ações de uma variedade de atores públicos e privados, ligados em uma rede de interdependências complexas, em diferentes níveis; distancia-se de uma concepção linear e hierárquica das políticas públicas, compreendendo uma via mais horizontal e circular na concepção da ação pública e descarta a lógica dos *experts* na definição das políticas.

Nesse sentido, Commaille (2004) compreende que o emprego do termo ação pública marca uma mudança na perspectiva do campo de conhecimento das ciências sociais em que o Estado age em conjunto com uma pluralidade de atores públicos e privados, da sociedade

---

<sup>15</sup> Une action collective qui participe à la création d'un ordre social et politique, à la direction de la société, à la régulation de ses tensions, à l'intégration des groupes et à la résolution des conflits.

<sup>16</sup> En mettant l'accent sur l'observation des résultats de l'action de l'État, l'étude des politiques publiques a jeté un doute sur la rationalité de l'action publique. En cela, elle a contribué à mettre à mal la vision hégélienne, si forte en Europe, d'un État omniscient ou onnipotent dont la rationalité était en mesure de transcender l'irrationalité des intérêts particuliers.



civil, na multiplicidade de interdependências em nível nacional, local e supranacional para produzir formas de regulação de atividades coletivas.

Assim, em uma perspectiva sociológica, a política é definida por Duran (1996), segundo Barroso (2006a), como:

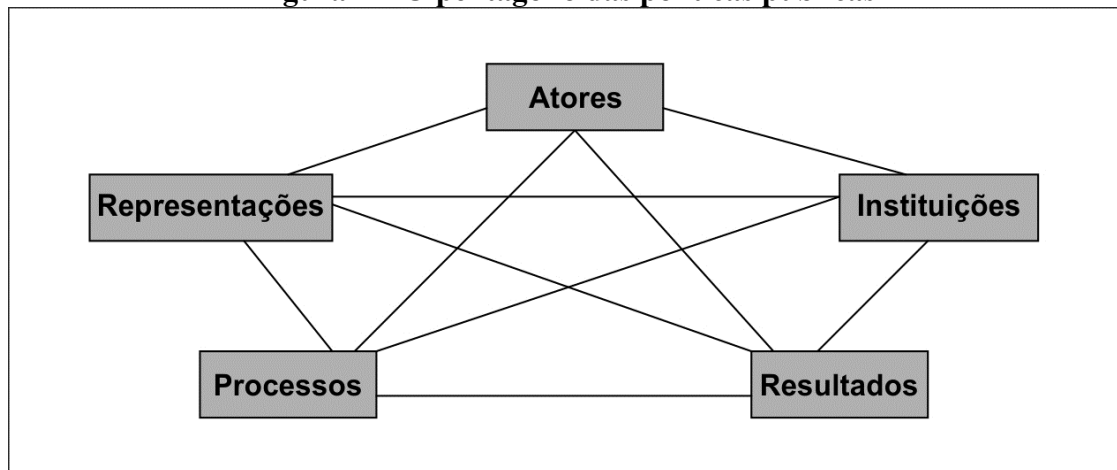
[...] produto dum processo social que se desenrola num tempo determinado, no interior de um quadro que delimita o tipo e o nível dos recursos através de esquemas interpretativos e escolha de valores que definem a natureza dos problemas políticos colocados e as orientações da acção. (DURAN, 1996 *apud* BARROSO, 2006a, p. 11).

O sentido atribuído pelo autor citado permite pensar a política pública em um contexto de uma ação pública.

A análise das políticas públicas, como assinala Barroso (2006a), não pode ficar confinada ao estudo dos seus processos de concepção, de execução e dos efeitos que determinam. Para Van Zanten (2004), analisar as políticas e a ação públicas significa abordar o Estado a partir da sua ação e de forma concreta.

Para a análise da ação pública, Lascoumes e Le Galès (2007) propõem um modelo, denominado de pentágono das políticas públicas, que incorpora cinco elementos: os atores, as representações, as instituições, os processos e os resultados. Os atores podem ser individuais ou coletivos, são dotados de recursos, têm certa autonomia, estratégias e são capazes de fazer escolhas, são mais ou menos guiados por seus interesses materiais e/ou simbólicos. As representações são os quadros cognitivos e normativos que dão sentido às ações, as condicionam, mas também as refletem. As instituições são as normas, regras, rotinas, procedimentos que governam as interações. Os processos são as formas de interação e de recomposição no tempo que apreendem as múltiplas atividades de mobilização dos atores individuais e coletivos. Os resultados, os *outputs*, são as consequências, os efeitos da ação pública. Observa-se, nessa forma de análise, a interdependência dos elementos que a compõem.

**Figura 1 – O pentágono das políticas públicas**



Fonte: LASCOUMES e LE GALÈS, 2007, p. 13

Esse esquema sistematiza os elementos que caracterizam a análise das políticas e da ação públicas, dando ênfase à observação dos programas e das burocracias em ação, à abordagem setorial da política, à análise fina dos atores e dos sistemas de ação, e ao estudo das diferentes sequências da ação pública (com os seus sistemas de atores, as suas dinâmicas e os seus paradoxos) (LASCOUMES; Le GALÈS, 2007).

Nessa perspectiva, Barroso e outros (2007), baseados em Commaille (2004), afirmam que:

Este deslocamento da análise das políticas para a esfera da análise da ação pública impõe uma dupla alteração de óptica. Por um lado, amplia o cenário das políticas públicas, nele integrando múltiplos actores que se localizam e se movem em escalas diversas (transnacionais, nacionais, regionais, locais) e, assim, nele relativizando – não minimizando, nem apagando – o papel do Estado. Por outro lado, introduz novas regras para o modo de olhar esse cenário, substituindo os princípios da verticalidade e da linearidade (a decisão no topo da organização do Estado e o seu movimento aplicativo no território social sobre o qual a política quer intervir) pelos da horizontalidade e da circularidade das interações múltiplas e interdependentes dos diversos actores que mostram capacidade de intervir nos processos que constroem a política. (BARROSO *et al.*, 2007, p.8)

Essa análise política, que reduz a centralidade do papel do Estado, coloca “[...] uma perspectiva sociológica e construtivista de entender os fundamentos do político, do que se passa no seio das sociedades, das suas interações múltiplas, diversas e complexas que estruturam o fundamento político.” (CRUZ, 2012, p. 16).

Com base nessas reflexões, pode-se observar que as análises da educação no campo da política e da ação pública no Brasil começam a mudar a partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, com a crítica à racionalização do Estado e a relação entre educação e desenvolvimento econômico, dando origem aos estudos em trabalho e educação.

Diferentemente da década anterior, quando as produções acadêmicas, descritivas e prescritivas, fortemente influenciadas pelas teorias administrativas, concentravam-se na ação do Estado em educação (OLIVEIRA, 2011).

Em relação aos estudos sobre políticas públicas e regulação dos sistemas educacionais, influenciados pelas abordagens sociológicas, merecem destaque as pesquisas realizadas pelo Grupo de Investigação de Política e Administração Educacional do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, no que tange aos instrumentos de governação e seus referenciais, da circulação internacional de políticas educativas, dos sistemas de ação presentes no processo de decisão e execução das políticas educativas, e do modo como a ação estatal é contextualizada e diversificada nos sistemas concretos da ação pública. Nas pesquisas desenvolvidas por esse grupo, ganharam evidência também os estudos da emergência de novos modos de regulação das políticas e da ação educativas, em escalas local, nacional e supranacional<sup>17</sup>.

Dentre as investigações realizadas pelo Grupo de Investigação de Política e Administração Educacional do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, destaca-se a participação na pesquisa *Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European comparison* e designada pelo acrônimo *Reguleducnetwork*, realizada entre 2001 e 2004. Essa pesquisa teve como objetivo compreender e comparar a evolução dos modos de regulação nos sistemas de ensino, no que tange aos processos de regulação transnacional, nacional, intermediária e local, em cinco países europeus (Bélgica Francófona, França, Hungria, Portugal e Inglaterra)<sup>18</sup>. Na sequência dos estudos realizados no âmbito dessa pesquisa, Maroy (2011) sistematizou seis tendências comuns aos vários países: 1) uma autonomia ampliada dos estabelecimentos, 2) a busca de um equilíbrio entre centralização e descentralização, 3) o crescimento da avaliação externa dos estabelecimentos e do sistema escolar, 4) a promoção ou a flexibilização da “escolha” da escola pelos pais, 5) a diversificação da oferta escolar, e 6) o aumento da regulação de controle do trabalho de ensino. O quadro teórico desse projeto foi tomado como referência deste estudo.

Nessa perspectiva, ao considerar a política de educação infantil sob o prisma da ação pública, o presente estudo enfatiza “[...] os sistemas de ação presentes no processo de decisão e execução das políticas educativas, e o modo como a ação estatal (presente nessas

---

<sup>17</sup> COSTA. O ‘Programme for International Student Assessment’ (PISA) como instrumento de regulação das políticas educativas, 2011; VISEU. Políticas públicas de ciência e a regulação da investigação educacional: estruturas e redes de investigadores, 2012, entre outros.

<sup>18</sup> O projeto *Reguleducnetwork* foi subsidiado pela Comissão Europeia, no âmbito do programa *Improving the Socio-economic Knowledge Base*.

políticas) é contextualizada e diversificada nos sistemas concretos da acção pública.” (BARROSO *et al.*, 2007, p.7). Estudar a política como ação pública significa ampliar a análise para além da decisão exclusiva do Estado e entender a política em uma concepção múltipla, levando em conta a participação, os interesses e a interação dos vários atores.

Tomar esse ponto de vista significa assumir a concepção de que as políticas públicas não se resumem à ação do Estado, em um processo linear de decisão racional, mas envolve multiatores, em interações complexas e em multiníveis de ação. Esses aspectos teóricos, considerados estruturantes para a tese, têm consequências para a maneira como a política de educação infantil é analisada neste estudo, como uma ação pública multirregulada, ou seja, como lugar de articulação entre diversos atores no contexto de descentralização das políticas de educação no Brasil. Nesse sentido, o conceito de ação pública se afirma como uma das principais referências teóricas deste estudo.

Assim, no ponto seguinte, será discutido o conceito de regulação, considerando que a ação pública é regulada por meio das relações entre os vários atores, em um contexto de transformações do papel do Estado.

## **2.2 Regulação: conceituação**

O termo regulação está presente em várias áreas de conhecimentos como a biologia, a economia, a sociologia, a pedagogia, a cibernética, entre outros. Trata-se de um conceito polissêmico, uma vez que remete a significados variados e, algumas vezes, contraditórios, conforme os contextos disciplinar, teórico e linguístico dominantes. No contexto francófono e em países nos quais predomina uma administração muito centralizada e burocratizada, como mostra Barroso (2005a), o termo regulação aparece associado ao debate sobre a reforma da administração do Estado na educação e sua modernização. Nesse contexto, o conceito de regulação remete para a ideia de “[...] um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma ‘nova administração pública’ que substitui um controlo directo e *a priori* sobre os processos, por um controlo remoto e *a posteriori* baseado nos resultados.” (BARROSO, 2005a, p. 732). Já no contexto anglo-saxônico e em países nos quais ocorreram mudanças políticas de carácter conservador e neoliberal, o autor assinala que o termo regulação aparece, predominantemente, em oposição ao conceito de “desregulação”. Essa oposição significa a ruptura com os modelos administrativos tradicionais de intervenção do Estado nos sistemas públicos de educação. Nesse caso, a questão “[...] não é uma simples alteração dos modos de regulação pelo Estado, mas a substituição parcial da regulação estatal por uma regulação de

iniciativa privada através da criação de quase-mercados educacionais.” (BARROSO, 2005a, p. 732-733).

Nos dicionários, conforme menciona Barroso (2005a), regulação significa estabelecer regras, fazer funcionar, encaminhar conforme a lei. Constitui ajustar a ação (mecânica, biológica ou social) a determinadas finalidades na forma de regras e normas previamente definidas. Para explicar o conceito de regulação, ele decorre as acepções do termo em diferentes contextos como o militar, o econômico e a cibernética, e analisa o seu significado nos sistemas sociais. Isso porque o conceito de regulação é passível de diferentes significados, sendo amplamente usado pelas ciências biológicas e físicas, bem como pelas ciências econômicas e pela sociologia. O significado de regulação desenvolveu de forma mais ampla no campo da sociologia a partir do século XX, principalmente com o desenvolvimento da teoria dos sistemas. Nesse contexto, a regulação consiste em um processo constitutivo de qualquer sistema e tem como objetivo assegurar o equilíbrio, a coerência e também a transformação desse mesmo sistema. O autor aponta ainda a diferença entre regulação e regulamentação, sendo esta um caso específico de regulação, já que as regras, nesse caso, estão fixadas por meio de regulamentos, muitas vezes com valor em si mesmas.

Apesar da importância explicativa da abordagem sistêmica para a compreensão dos sistemas sociais, Barroso (2005a), baseado na advertência de Crozier & Friedberg (1977), alerta que é preciso evitar uma transposição automática das leis da cibernética construídas sobre sistemas físicos e biológicos para os sistemas sociais, uma vez que o modelo sistêmico ignora a dimensão estratégica e imprevisível do comportamento humano.

Assim, diante da diversidade de significados do termo regulação, cabe esclarecer como é entendido e utilizado no domínio das políticas educacionais.

### ***2.2.1 Regulação dos sistemas sociais***

Nos sistemas sociais, Jean Daniel Reynaud, sociólogo francês desenvolveu em sua principal obra, *Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale*, publicada em 1989, a teoria da regulação social, a partir dos estudos sobre as relações sociais de trabalho. Em sua teoria, ele argumenta que o sistema não é governado por regras exteriores, mas por regras estabelecidas em interação pelos atores. Ou seja, a regra tem sempre uma origem em parte negociada. Em relação à natureza da regra, o mesmo estabeleceu uma distinção entre a regra prescrita que consta nos documentos oficiais e a regra efetiva que resulta no trabalho. Ao considerar a atividade informal no seio das organizações e a sua relação com as regras

oficiais, ele explana sobre a regulação de controle e a regulação autônoma e sob o tema da negociação coletiva, da regulação conjunta. A regulação de controle exerce-se do exterior pelos dirigentes sobre a organização, em um movimento do topo para a base. A regulação autônoma é produzida pelos atores no contexto da organização, não somente pelas regras prescritas pela direção, mas também em função das regras efetivas. A regulação conjunta significa o conjunto de regras que foram criadas e aceitas pela direção e também pelos diferentes atores da organização (REYNAUD, 1997, 2003).

O estudo das relações de trabalho conduzido por Reynaud nos anos 1970 constitui um ponto de partida e a origem da Teoria da Regulação Social, para Terressac (2003). Segundo esse autor, Reynaud nos leva a compreender a relação entre o conflito e regulação e a formular o esquema de uma teoria da regulação conjunta; saindo do paradigma clássico da sociologia, do funcionalismo. Ainda de acordo com Terressac (2003), para Reynaud, as normas e os valores não determinam o comportamento dos indivíduos. Ao contrário, a Teoria da Regulação Social procede de uma inversão epistemológica: são os atores que produzem o sistema e não o sistema que determina o comportamento dos atores, porque os atores sociais possuem decisões que não resultam de forças globais. Mesmo quando as decisões se formam em um contexto estruturado, os aspectos do constrangimento não equivalem jamais a um determinismo.

Por sua vez, segundo Barroso (2006a), o conceito de regulação é utilizado para explicar dois tipos de fenômenos distintos, mas interdependentes: “[...] os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos actores; os modos como esses mesmos actores se apropriam delas e as transformam.” (BARROSO, 2006a, p. 12). Trata-se de uma regulação institucional, normativa e de controle, e de uma regulação situacional, ativa e autônoma. Na abordagem institucional, o conceito de regulação remete para o conjunto de ações que asseguram mecanismos de coordenação e controle dos atores pelas autoridades, de maneira linear, por meio de dispositivos materiais, legais e técnicos e derivam de uma ação pública e estatal. Conforme ressalta Barroso (2006a),

Esta definição põe em evidência, no conceito de regulação, as dimensões de coordenação, controle e influência exercidas pelos detentores de uma autoridade legítima, sendo por isso próxima da acepção que prevalece na literatura americana (no domínio da economia, mas também da educação) enquanto intervenção das autoridades públicas para introduzir “regras” e “constrangimentos” no mercado ou na ação social. (BARROSO, 2006a, p. 13).

Em relação à regulação situacional, o autor faz referência a Reynaud (1997; 2003) ao esclarecer que esta pode ser definida como um processo de produção de regras do jogo,

[...] que compreende, não só, a definição de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também, o seu (re) ajustamento, provocado pela diversidade de estratégias e acções dos vários actores, em função dessas mesmas regras. (BARROSO, 2006a, p. 13).

Não obstante as diferentes terminologias utilizadas, observa-se que a tipologia de Reynaud influenciou os estudos que procuram abordar os fenômenos concretos que ocorrem na base da organização ou do sistema. Na análise dos processos de regulação nos sistemas sociais, Dupriez e Maroy (2003) consideram três acepções: 1) regulação sistêmica, que compreende o conjunto de ações ou retroações que contribuem para o equilíbrio e a garantia do funcionamento correto de um sistema; 2) a regulação institucional, que se refere ao conjunto de regras, convenções e mecanismos de controle exercidos por uma autoridade para orientar as ações de atores sobre os quais ela exerce certo poder; e 3) a regulação como ato de produção de regras de jogo em um determinado campo de ação.

Regular, conforme assinala Maroy (2006, 2008, 2010, 2011), não significa controlar ações a partir de um modelo padrão, mas o reconhecimento da autonomia de outros atores (por exemplo, as escolas) para se apropriar das regras produzidas e aplicadas pela autoridade, ou até mesmo para propor ações (regulação situacional ou autônoma), simultaneamente ao papel do Estado de produzir e aplicar as regras que coordenam e orientam esses atores (regulação institucional ou de controle). A integração do conjunto dessas regulações não está dada *a priori*, mas é objeto de negociações e de tensões. A regulação é assim construída na definição das regras do jogo, simultaneamente “por baixo” e pelos atores locais que interagem com as regulações institucionais. Para ele, a regulação deve ser compreendida como uma multirregulação, como um jogo resultante de uma pluralidade de ações e da interação entre diferentes atores, gerando efeitos de reprodução e transformação do sistema. Assim, a regulação não é essencialmente portadora de ajuste diante dos problemas e disfunções de um sistema, como pensa a tradição funcionalista, ela também pode ser geradora de desordem e de contradições. A regulação pode ser portadora tanto da ordem quanto de novas tensões.

Nessa perspectiva, o autor observa que os modos de regulação institucionais mobilizados pelas autoridades tornam-se mais complexos na medida em que a ação pública se situa em um contexto de governabilidade, no qual não se pode mais assimilar a regulação institucional à regulamentação. Essa conjuntura evidencia um novo modo de intervenção

governativa muito mais complexa, e é neste contexto de mudanças que a noção de regulação reaparece e ganha amplitude com um *status* concreto e também com um novo *status* teórico. Por tais razões, na educação, bem como em outras áreas sociais, “[...] a resultante é o aparecimento de novos atores públicos e/ou a mobilização de atores provenientes da sociedade civil na produção, gestão e regulação das funções coletivas.” (MAROY, 2008, p. 574, tradução nossa).<sup>19</sup>

Desse modo, o sistema educativo é considerado complexo devido à pluralidade de finalidades e modalidades de regulação que apresenta, em função da diversidade de atores envolvidos, cada qual com suas opiniões e interesses. Com isso, pode-se entender que o equilíbrio e o funcionamento do sistema educacional acontecem por uma interação dos dispositivos reguladores e não pela aplicação linear de normas, regras e orientações vindas do poder público. A regulação do sistema educacional precisa ser compreendida como um sistema de regulações, como mostra Barroso (2004), cabendo ao Estado a função de aglutinador das coordenações. Isso assegura o que o autor denomina de metarregulação, a qual “[...] permite não só equilibrar a acção das diversas forças em presença, mas também continuar a garantir a orientação global e a transformação do próprio sistema.” (BARROSO, 2004, p. 26).

De acordo com esse autor, “[...] a actual difusão, no domínio educativo, do termo ‘regulação’ está associada, em geral, ao objectivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas.” (BARROSO, 2005a, p. 727). Muitas referências que são feitas em relação ao novo papel regulador do Estado servem para contrastar as práticas burocráticas tradicionais pertinentes ao Estado com as novas propostas de modernização da administração pública. Assim, a regulação (rígida na avaliação dos resultados) seria o oposto da regulamentação (centrada no controle dos processos) (BARROSO, 2005a).

Igualmente, acrescenta o mesmo autor,

[...] a regulação do sistema educativo não pode ser vista como um processo único, automático e previsível, mas como um processo compósito que resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre a acção dos ‘regulados’. (BARROSO, 2003, p. 39-40).

---

<sup>19</sup> La résultante en est la montée de nouveaux acteurs publics (régions, départements) ou la mobilisation d’acteurs du monde de l’entreprise ou de la société civile dans la production, la gestion, voire la régulation des fonctions collectives.



Nesse sentido, ele assinala que a regulação da educação deve ser vista como um processo de multiatores e multiníveis e, mais do que falar de regulação, é melhor falar de multirregulação,

[..] já que as ações que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por um feixe de dispositivos reguladores que muitas vezes se anulam entre si ou, pelo menos, relativizam a relação causal entre princípios, objetivos, processos e resultados. Os ajustamentos e reajustamentos a que estes processos de regulação dão lugar não resultam de um qualquer imperativo (político, ideológico, ético) definido *a priori*, mas sim dos interesses, estratégias e lógicas de acção de diferentes grupos de actores, através de processos de confrontação, negociação e recomposição de objectivos e poderes. (BARROSO, 2009, p. 956).

A regulação é um processo múltiplo, que envolve conflitos e negociações entre diferentes atores em todos os níveis e dimensões e que se constitui, portanto, em uma multirregulação complexa e conflituosa. Nessa perspectiva, a regulação é mobilizada na análise das políticas públicas, considerando a posição que os atores ocupam e as interações que estabelecem, bem como as regras que emergem da ação coletiva (TERSSAC, 2003).

### ***2.2.2 Níveis de regulação e instrumentação da ação pública***

No contexto de recomposição do papel do Estado e da emergência de novos modos de regulação das políticas educacionais, Barroso (2006b) faz referência à existência de três níveis de regulação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a microrregulação local.

A regulação transnacional pode ser definida, de acordo com ele, como o conjunto de normas, discursos e instrumentos que são produzidos no âmbito internacional e tomados pelos países como “obrigação” ou “legitimação” para o funcionamento do sistema educativo. Esse nível de regulação, de acordo com o mesmo autor, parte frequentemente dos países centrais e estende-se aos países periféricos e semiperiféricos no quadro de dependências e de constrangimentos de natureza diversa: política, econômica, etc. É o que acontece no contexto da globalização, inclusive com a ação de estruturas supranacionais que, por meio de regras e sistemas de financiamento, controlam e coordenam as políticas públicas. Além disso, Barroso (2006b) chama a atenção para os inúmeros programas de cooperação dos organismos internacionais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a União Europeia (UE), entre outros, que exercem igualmente um efeito

regulador transnacional. Esses programas, usando estratégias mais sutis, reúnem especialistas de vários países que sugerem diagnósticos, metodologias, técnicas e soluções a que recorrem os especialistas nacionais, quando solicitados a apresentarem soluções para os problemas dos seus países. No caso das políticas para a educação infantil no Brasil, observa-se a influência dos organismos internacionais na formulação de propostas governamentais, por meio de projetos e programas promovidos para a América Latina como a Agenda Ibero-americana para a Infância e a Adolescência (AIIA), coordenada pela Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI); o Programa Ibero-americano de Educação (PIE), coordenado pela Organização dos Estados Americanos (OEA); e o Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC), coordenado pela UNESCO. Destacam-se ainda como exemplos os diferentes programas de educação, cuidado e desenvolvimento promovidos e financiados pelo BM para a América Latina; a presença significativa do UNICEF, cujas políticas de combate à fome e à miséria infantis têm forte impacto na região; e os acordos regionais realizados no âmbito de blocos econômicos, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (CAMPOS, 2009a). Assim, nesse nível de regulação, assiste-se a uma espécie de contaminação, ou seja, a tendência de alguns países em adotar programas educacionais em seus sistemas de ensino aplicados em outras realidades nacionais. Este processo, denominado de empréstimo de políticas educativas (*educational policy borrowing*), ganhou mais incremento atualmente com a internacionalização dos fóruns de consulta e decisão política (BARROSO, 2003, citando WALFORD, 2001). Essa contaminação e esse empréstimo, apesar de por vezes significarem um exercício retórico, outras vezes se traduzem em uma convergência real com finalidades políticas amplas que determinam os modos de regulação transnacional (BARROSO, 2006b, citando BALL, 1998).

O conceito de regulação nacional aplica-se ao sentido de regulação institucional, isto é, o modo como as autoridades públicas exercem a coordenação, o controle e a influência do sistema educativo, por meio de normas, injunções e constrangimentos. Desse modo, aproxima-se do conceito de regulação de controle proposto por Reynaud (1997) quanto à natureza institucional e normativa da intervenção dos poderes públicos. A sua origem nos sistemas educacionais está baseada na aliança entre o Estado e os professores, combinando, portanto, um componente burocrático ligado a um Estado- Nação responsável pela educação do povo (Estado Educador) e um componente profissional e pedagógico. Essa forma de regulação que combina burocracia (estabelecida em uma racionalidade administrativa) e profissionalismo (estabelecido em uma racionalidade pedagógica) foi marcada, no século XX, por uma tensão entre dois modos de regulação que incorporam visões diferentes da escola e

da sua administração, conforme explica Barroso (2006b): a regulação estatal de tipo burocrático e administrativo que vê a escola como um “serviço do Estado” sujeita às normas e intervenção da administração do Estado, por meio dos seus funcionários e inspetores e, também, dos diretores das escolas; a regulação corporativa de tipo profissional e pedagógico que vê a escola como “uma organização profissional” com uma gestão de tipo colegial, que goza de uma relativa autonomia pedagógica e financeira, onde o diretor exerce suas funções como um líder pedagógico. A coexistência desses conflitos de racionalidades deu lugar a uma política de compromisso na gestão da escola, traduzida na interface entre a influência dos administradores e a influência dos professores e que, “[...] ao nível da decisão política, se traduziu na influência crescente dos sindicatos e associações de professores.” (BARROSO, 2006b, p. 52). Portanto, esse processo de regulação burocrático-profissional, que acompanhou a construção e o desenvolvimento dos sistemas educativos nacionais de massa desde os anos 1950/60, comporta modos de regulação baseados, simultaneamente, na conformidade dos agentes às regras; na socialização normativa e técnica dos docentes; e, enfim, no consenso entre o Estado e as organizações sindicais (MAROY, 2010).

No entanto, esse modo de regulação burocrático-profissional tem sofrido, nos últimos anos, um desgaste devido aos efeitos da regulação transnacional, das mudanças políticas e sociais internas e também da alteração dos modos de regulação dos sistemas educativos. Essa alteração faz emergir novos arranjos institucionais, considerados por Maroy (2005, 2006, 2008, 2010, 2011) como modelos pós-burocráticos, baseados no modelo de quase-mercado ou no modelo de Estado avaliador (ou governança por resultados). No modelo de quase-mercado, a partir da concessão de oportunidades de escolha dos estabelecimentos escolares pelos usuários, diferentes operadores, privados ou públicos, encontram-se em concorrência na elaboração da sua oferta de atendimento educacional e na busca de satisfação das demandas dos pais. Essas políticas têm por suposto a melhoria da qualidade do ensino e o atendimento da diversidade de necessidades por meio de mecanismos competitivos e/ou de *accountability*<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> O modelo de regulação de quase-mercado é visto por Maroy (2008) como a livre escolha da escola por parte dos pais, o financiamento público dos estabelecimentos em função do número de alunos matriculados e uma autonomia pedagógica e de gestão. Nessa ótica, o Estado detém um papel primordial, pois define os objetivos do sistema educativo e o conteúdo do currículo de ensino, ao mesmo tempo em que delega às escolas uma autonomia para escolher os meios adequados para realizar esses objetivos. Nesse quase-mercado, a liberdade de escolha entre uma lista de escolas imporia, a partir da demanda (os estudantes/clientes), reações por parte da oferta (as escolas). O lado da oferta teria de se ajustar, buscando captar estudantes pela qualidade e o tipo de mercadoria que teria a oferecer. Esse processo da livre escolha estimula a competição entre as escolas, nomeadamente por meio do alargamento dos dispositivos de avaliação externa e maior informação dos resultados às famílias. Para Maroy (2006), a noção de quase-mercado é apresentada como um mecanismo híbrido que articula certos elementos de uma coordenação burocrática e certos elementos de uma coordenação de mercado.

No modelo de Estado avaliador, o objetivo é melhorar a qualidade do sistema educacional pela promoção da avaliação e da contratualização das escolas. Nesse caso, os profissionais dos estabelecimentos de ensino são incitados a melhorar a qualidade da educação pela obrigação que têm de submeter suas práticas a uma avaliação externa ou interna dos seus resultados e dos seus modos de funcionamento<sup>21</sup>.

Em sua análise, Afonso (2003) refere-se à evolução de uma regulação dita “burocrática” (exercício do poder pela autoridade, hierarquia, regulamentação formal) para uma regulação de tipo “mercantil” (exercício do poder pela influência, ajustamento mútuo, caráter difuso e informal das regras e das relações), ressaltando, contudo, que embora sempre tenham coexistido, “[...] constata-se um claro recuo da regulação burocrática que vem resultando da progressiva descredibilização do intervencionismo estatal na provisão directa de serviços públicos.” (AFONSO, 2003, p. 52).

Na realidade, assiste-se a uma transição de modos de regulação burocráticos, centrados na formalização de objetivos para a ação *a priori*, para modos de regulação pós-burocráticos, centrados preferencialmente nos resultados obtidos *a posteriori* (MAROY, 2005). Essa situação refere-se a processos de hibridação e de recontextualização do modelo burocrático e os novos modos de regulação com os contextos nacionais. A compreensão de sobreposição ou hibridismo em relação à reforma educacional permite repensar a análise centrada em concepções binárias que surgiram no século XIX e orientaram os programas liberais e de esquerda de reforma, de Estado/sociedade civil, centralização/descentralização, objetivo/subjectivo e global/local (POPKEWITZ, 2000). De acordo com Ball (2001), a criação das políticas nacionais é um processo de bricolagem, de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos. O hibridismo da regulação nacional é o resultado da sobreposição de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e ação políticas, o que confere às reformas educativas um caráter ambíguo e compósito (BARROSO, 2003). Esse hibridismo, segundo Barroso (2006b), manifesta-se em dois níveis. O primeiro se traduz nas relações entre países, o que questiona a aplicação passiva dos países periféricos dos modelos

---

<sup>21</sup> O modelo do Estado avaliador ou da governança por resultados supõe que os objetivos e programas do sistema de ensino sejam definidos de maneira central e que as entidades locais e/ou as unidades de ensino tenham uma autonomia de gestão pedagógica ou financeira. No entanto, essas entidades locais e/ou as unidades de ensino estão submetidas a contratos. O Estado negocia com elas as metas a se atingir e delega responsabilidades para que o contrato seja cumprido. Além disso, um sistema de avaliação externa de *performances* é implantado para favorecer a melhoria das *performances* e o respeito ao contrato assinado entre Estado e as entidades locais e escolas. O desenvolvimento de uma regulação por resultados proporciona a passagem de uma obrigação de meios a uma obrigação de fins. Nesse sentido, o emprego do termo aparece ligado ao conceito da reforma do Estado, no que tange à modernização da sua ação e de seus procedimentos (MAROY, 2005, 2006, 2008, 2010, 2011).

de regulação produzidos pelos países centrais. O segundo nível está evidenciado na utilização, no mesmo país, de modelos distintos, sobretudo à oposição entre regulação pelo Estado e regulação pelo mercado. O reconhecimento da existência desses dois níveis do efeito de hibridismo tem consequências para os estudos comparados dos processos de regulação: põe em causa as análises baseadas nos modelos bipolares; implica que a caracterização dos processos de regulação de um país não se faça a partir de normas isoladas e situações avulsas e considerando dois polos de regulação: Estado/público/centralizado e mercado/privado/descentralizado.

No contexto brasileiro, as alterações nos modos de regulação surgem em decorrência da regulação transnacional, mas também das mudanças políticas e sociais internas, conforme constatado por Krawczyk e Vieira (2012) em estudo comparativo sobre as características da reforma educacional em quatro países da América Latina (Argentina, Brasil, Chile e México). Ao analisar o modo de definição e implementação das políticas educacionais nesses países em um quadro de alteração dos modos de regulação, as autoras colocam em evidência as especificidades nacionais, locais e institucionais de cada país no processo de reforma, o que resulta em políticas educacionais de caráter ambíguo e compósito, caracterizadas pelo hibridismo. Percebe-se, assim, no Brasil, a coexistência de modos de regulação aparentemente contraditórios: a manutenção de práticas de controle próprias de uma regulação burocrática e centralizada, a par da promoção da descentralização e da autonomia institucional, características do modelo pós-burocrático.

Se a regulação nacional refere às formas institucionalizadas de intervenção e coordenação do sistema educativo pelo Estado, segundo Barroso (2006b), a microrregulação local envolve o complexo jogo de estratégias, negociações e ações de vários atores pelo qual as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são reajustados localmente. Traduz os processos de regulação autônoma, local e situacional que descreve Reynaud (1997) e que se destinam a produzir as regras do jogo. Trata-se de um modo de regulação extremamente complicado devido à interação de múltiplos atores, definida por Barroso (2006b) como:

O processo de coordenação da acção dos actores no terreno que resulta do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias em presença quer numa perspectiva vertical, entre “administradores” e “administrados”, quer numa perspectiva horizontal, entre os diferentes ocupantes dum mesmo espaço de interdependência (intra e interorganizacional) – escolas, territórios educativos, municípios, etc. (BARROSO, 2006b, p. 54-55).

A partir desse conceito e tomando como referência particularmente o município de Belo Horizonte, é possível identificar a diversidade dos polos de influência situados nos órgãos de gestão da Prefeitura (equipes da SMED), nos órgãos de participação local (Conselho Municipal de Educação (CME), assembleias escolares, associação de pais) e também nos atores individuais que interferem diretamente no funcionamento do sistema educacional, como diretores, professores, funcionários, pais e alunos das escolas.

Observa-se, portanto, no espaço local, a variedade de intervenientes e a multiplicidade de interesses (políticos, sociais, econômicos, religiosos, profissionais, entre outros) que contribuem para o reajustamento das medidas que devem ser implementadas. Esses elementos são importantes no processo de regulação local, levando em conta o crescente protagonismo dos atores individuais e da sociedade civil na organização social e as contribuições da perspectiva interacionista e construtivista no estudo das organizações e dos processos sociais (BARROSO, 2006b).

A existência de múltiplos espaços de microrregulação local produz um efeito mosaico no interior do sistema educativo nacional, contribuindo para acentuar sua diversidade e também sua desigualdade. Esse efeito resulta do processo de construção das mesmas políticas que raramente atingem a globalidade dos sistemas escolares, visando situações, públicos ou clientela específicas. A imagem de um mosaico refere-se à existência de uma “panóplia” de iniciativas e normas, com o objetivo de colocarem em prática processos de desregulação e privatização, comuns em vários países, que são usadas normalmente de forma avulsa em diferentes tempos e espaços. Esse efeito corresponde,

[...] à de um agregado coerente de elementos, interagindo entre si com um mesmo fim, o que se traduz na mudança progressiva do conceito tradicional de ‘sistema escolar’, para o de ‘sistema de escolas’, e do conceito de ‘sistema nacional’, para o de ‘sistema local’ de ensino. (BARROSO, 2003, p. 33).

Nessa perspectiva, tem-se a compreensão de que o processo de decisão política não se constitui em processo linear, restrito aos objetos tradicionais da ciência política (governo, instituições do Estado, deputados e partidos políticos), mas, ao contrário, envolve uma proliferação de cenas de negociação e processos interativos múltiplos e complexos que estruturam a sociedade nos seus diferentes planos. Esta diversidade de lógicas de ação aparece associada à regulação *soft* (*soft regulation*) que surgiu no final do século XX, concorrendo com a regulação *hard*, do início deste século. A regulação *soft* “[...] assenta em formas explícitas de negociação, que acompanha a produção de leis e de regras, conferindo aos

regulados (algum) poder de mediação na conformidade às mesmas.” (COSTA, 2011, p. 40). No contexto do sistema de autoridade da governança, a regulação *soft* é percebida como um processo de coordenação entre atores, grupos sociais e instituições para atingir objetivos que foram definidos e discutidos coletivamente (LE GALÈS, 2004). Verificam-se, assim, mudanças que questionam a centralidade do Estado e sucedem a multiplicidade dos níveis de ação pública.

Desse modo, o conceito de regulação possibilita ampliar a análise da política e da ação públicas, considerando o aumento e a variedade de atores (Estados nacionais, instâncias supranacionais e entidades locais) e de instrumentos utilizados (a avaliação, o financiamento, os contratos, o monitoramento, a formação e as boas práticas, etc.). Por um lado, permite entender o Estado pela sua ação; por outro, permite entender a ação do Estado por meio dos seus instrumentos.

A mobilização dos instrumentos para apreender a ação do Estado decorre do fato de a ação pública ser compreendida como “[...] um espaço sociopolítico construído quer por técnicas e instrumentos, quer por finalidades e conteúdos.” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004a, p. 267, tradução nossa).<sup>22</sup>

Na obra *Gouverner par les Instruments*, Lascoumes e Le Galès (2004) apresentam o conceito de instrumentos de ação pública como meio privilegiado para a análise da compreensão dos novos modos de governação e das transformações do Estado e da ação pública. Em sua análise, os autores fazem referência aos trabalhos de Max Weber sobre a burocracia e o papel dos instrumentos como técnica de dominação e, essencialmente, aos de Michel Foucault sobre o papel da instrumentação a serviço da ação governativa, como disciplinador das ações dos atores.

Lascoumes e Le Galès (2007) definem instrumento de ação pública como “[...] um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza as relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários em função das representações e das significações de que é portador.” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p.104, tradução nossa).<sup>23</sup> Essa definição não remete apenas para o método em si, mas também e, principalmente, para a interação entre os instrumentos e os atores. A esse propósito, Carvalho (2011) analisa que:

---

<sup>22</sup> L'action publique est un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités ou des contenus.

<sup>23</sup> Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur.

O entendimento dos instrumentos de acção pública enquanto dispositivos de dupla face (técnica e social), organizadores de relações sociais específicas em função das representações e das significações que lhes são próprios, põe em evidência o seu carácter cultural e político: são habitados por regras e normas que dão estabilidade e previsibilidade às acções; e qualificam e desqualificam actores, abrem e encobrem oportunidades para a acção. (CARVALHO, 2011, p. 19).

Os instrumentos configuram sempre uma concepção de acção pública e um modo de materializar e operacionalizar a acção governamental. Observam-se, assim, relações intrínsecas entre novas formas de instrumentação da acção pública e novos modos de governança. A esse respeito, Barroso (2006a) refere que a noção de instrumento de acção pública é, nesse contexto, “[...] essencial para perceber o modo como se operam, hoje, as mudanças nas políticas públicas e o papel que os novos modos de regulação desempenham na reorganização do Estado e das suas formas de governo.” (BARROSO, 2006a, p. 14).

Os instrumentos são considerados por Lascoumes e Le Galès (2007) como instituições, no sentido sociológico, pois constituem um conjunto de normas e procedimentos que orientam os comportamentos dos atores e organizam e estruturam a acção coletiva.

As instituições são as rotinas, os procedimentos, as convenções, as estratégias, as formas das organizações, as tecnologias e também as crenças, os paradigmas, os códigos, as culturas, os conhecimentos que envolvem, sustentam, interpretam ou contradizem rotinas e papéis. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p.95, tradução nossa).<sup>24</sup>

Reafirmam os mesmos autores:

Os instrumentos são mesmo instituições, já que eles determinam em parte a maneira como os atores se comportam, criam incertezas sobre os efeitos das relações de força, conduzem a privilegiar certos atores e interesses e a afastar outros, constroem os atores e disponibilizam-lhes recursos, e veiculam uma representação dos problemas. [...] Como qualquer instituição, eles permitem estabilizar formas de acção coletiva, tornar mais previsível e sem dúvida mais visível o comportamento dos atores. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, p.16, tradução nossa).<sup>25</sup>

Nesse sentido, os instrumentos não são neutros, bem como não se reduzem a uma racionalidade técnica. Eles são portadores de valores, alimentados de uma interpretação do

<sup>24</sup> Les institutions sont les routines, les procédures, les conventions, les stratégies, les formes d’organisations, les technologies et aussi les croyances, les paradigmes, les codes, les cultures, et les connaissances qui enveloppent, soutiennent, interprètent ou contredisent routines et rôles.

<sup>25</sup> Les instruments sont bien des institutions: ils déterminent en parti la manière dont les acteurs vont se comporter; ils créent des incertitudes sur les effets de rapports de force; ils vont conduire à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d’autres; ils contraignent les acteurs et leur offrent des possibilités; ils véhiculent une certaine représentation des problèmes. [...] Comme toute institution, les instruments permettent de stabiliser des formes d’action collective, de rendre plus prévisible, et sans doute plus visible, le comportement des acteurs.



social e de concepções precisas do modo de regulação pretendido (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004).

Nos estudos da ação pública, como assinala Cruz (2012), baseada em Lascoumes e Le Galès (2004), a instrumentação remete para a compreensão das razões que levaram a escolha de determinados instrumentos, e não de outros, com o objetivo de materializar e operacionalizar uma determinada política; bem como de entender os efeitos dessas escolhas. Segundo ela,

[...] esta abordagem teórica permite-nos ultrapassar a perspectiva dos instrumentos de ação pública como 'caixa de utensílios' das políticas públicas (perspectiva funcionalista) e avançar para a análise política desses mesmos instrumentos como reveladores dos processos de recomposição do Estado. (CRUZ, 2012, p. 32).

Reforçando essa ideia, Figueiredo (2012) chama a atenção para os efeitos dos instrumentos da ação pública,

[...] quer os esperados e expectáveis face à escolha dos instrumentos e aos objetivos visados, quer os inesperados, originais, próprios, resultantes de alguma ambiguidade que os caracterize, do modo como sejam apropriados, da reinterpretação de que sejam alvo, em suma, dos resultados da dinâmica social e política da instrumentação dos instrumentos. (FIGUEIREDO, 2012, p. 39).

Ainda segundo a mesma autora, a análise das políticas públicas pela via dos instrumentos envolve fatores como as instituições, os atores (e os seus interesses e as redes que constroem) e os conhecimentos produzidos e/ou mobilizados. Possibilita evidenciar os instrumentos como espaços de construção das políticas, de veiculação de significados e de materialização dos interesses e representações dos atores da política pública.

O instrumento é útil para o pesquisador, pois permite desconstruir a ação pública e analisar sua mudança (ROBERT, 2011). De acordo com Viseu (2012), a preocupação do pesquisador consiste em entender e explicar o aumento e a diversidade de instrumentos da ação pública que fazem a mediação entre os decisores políticos e os atores sociais, atendendo aos processos de reconfiguração do papel do Estado. Fazendo referência a Freeman; Smith-Merry; Sturdy (2009), a autora analisa que,

[...] um instrumento de regulação pode assumir-se como um objeto, ferramenta ou processo que define e estrutura o trabalho de recolha de informação, de planeamento, coordenação e implementação, de prestação de contas ou de avaliação num dado domínio da ação pública. (VISEU, 2012, p. 49).

Abordar o conceito de instrumentação da ação pública torna-se fundamental no âmbito deste trabalho, tendo em vista compreender as mudanças nas políticas públicas decorrentes da reconfiguração do papel do Estado e das novas formas de governo. Essa abordagem, diferentemente das correntes de análises técnicas e funcionalistas associadas ao paradigma da chamada nova governança conforme Salamon (2002), reporta para a teoria da regulação, considerando a instrumentação da ação pública como uma compreensão da regulação.

Nessa perspectiva, cabe ressaltar que o estudo da regulação das políticas públicas só muito recentemente tem sido utilizado na análise política da educação (BARROSO, 2006a). Esse autor assinala que os estudos sobre a regulação das políticas educacionais tendem a aumentar, inclusive,

[...] pelas mudanças em curso na natureza e papel do Estado, nomeadamente, no quadro dos processos de globalização econômica e da “crise” do Estado Providência, quer, ainda, pelas transformações estruturais que ocorrem nos modos de governo (“*new governance*”) e de administração pública (“*new public management*”). (BARROSO, 2006a, p. 15).

As discussões teóricas sobre os novos modos de regulação das políticas educativas surgiram, em muitos países, em função das reformas empreendidas nos seus sistemas educacionais, a partir dos anos 1990 (OLIVEIRA, 2005). Para ela, ainda são poucos os estudos que se apropriam da chamada sociologia das regulações como referencial analítico para a compreensão dos sentidos e significados das reformas educacionais.

Dentre as pesquisas recentes sobre política educacional no Brasil que contemplam os processos de regulação das políticas e da ação públicas, destacam-se aquelas inseridas no âmbito do GESTRADO, sobretudo as teses de doutorado em função do rigor teórico e empírico presentes nesses trabalhos<sup>26</sup>.

Nesse contexto, esta pesquisa adota a teoria da regulação social, uma vez que o conceito de regulação se mostra particularmente adequado para o estudo do resultado da ação do Estado conjugada e em interação com outros atores e instâncias de decisão em níveis transnacional, nacional e local. Para a análise da política de educação infantil, este trabalho considera, em uma abordagem sincrônica, a existência da regulação transnacional, por meio de organismos internacionais como a OCDE, a UNESCO, o UNICEF, a UE, o BM, a OEI, a

---

<sup>26</sup> MELO. *Trabalho e conflito docente: experiências em escolas de educação profissional no Brasil e na Argentina*, 2009; MELO. *Reformas educacionais e gestão democrática no estado do Acre: repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola*, 2010; AUGUSTO. *A regulação das políticas educacionais em Minas Gerais e a obrigação de resultados: o desafio da inspeção escolar*, 2010; SILVA. *Regulação educativa: o uso dos resultados de proficiência das avaliações do PROEB por diretores escolares em Minas Gerais*, 2011.

OEA, entre outros; a regulação nacional/municipal, identificada nas autoridades públicas que exercem a coordenação e o controle sobre o sistema educacional e a microrregulação local, em que os diversos atores, sobretudo das escolas, interferem no funcionamento do sistema educacional, relativizando o papel centralizador do Estado.

Esse papel regulador do Estado, no Brasil, é caracterizado pela descentralização administrativa que confere elevada autonomia para estados e municípios, os quais recriam, em nível local, as regras e as orientações que direcionam e determinam os serviços educativos, especialmente na educação infantil. Nesse sentido, com este estudo, busca-se também verificar as mudanças nos modos de regulação da política de educação infantil em Belo Horizonte, em uma perspectiva diacrônica, levando em conta a multiplicidade de estratégias utilizadas pelos diversos atores locais na formulação e implementação de políticas públicas que garantam o direito à educação das crianças pequenas.

Esta tese se inscreve, portanto, nos estudos que tratam dos complexos processos de multirregulação da educação, procurando compreender a partir de dentro, reconhecendo que, mesmo em um contexto de protagonismo da administração educacional, as escolas nunca são apenas espaços de reprodução das normas (ANTUNES; SÁ, 2010). Ao mobilizar o conceito de regulação social para estudar a política de educação infantil de Belo Horizonte, esta pesquisa centra-se no modo como os atores implicados agem, refletindo os seus repertórios e instrumentos de ação e materializando a aplicação de uma determinada política pública. Analisa especificamente a regulação das escolas diante da combinação dos interesses, das negociações e das ações realizadas pelas docentes, perante as normas e injunções determinadas pela administração municipal.

### **2.3 Descentralização das políticas educacionais**

O fenômeno da descentralização no processo de reconfiguração do papel do Estado e de suas formas de governo remete às abordagens da ação pública e da emergência de novos modos de regulação no sistema educacional. Dessa forma, a descentralização deve ser vista como uma expressão, no campo educativo, do processo de alteração dos modos de regulação das políticas e da ação pública, com a passagem de uma regulação burocrática para uma regulação pós-burocrática e de uma governação pelas normas para uma governação pelos instrumentos (BARROSO, 2005a). É a partir desse quadro de referência que nesta pesquisa será interpretado o significado político das medidas de descentralização da educação no Brasil, analisando-as na perspectiva de compreender as questões colocadas à regulação das

escolas, bem como de apreender o protagonismo da SMED no quadro de competências reforçadas que têm os municípios nomeadamente na educação infantil.

A descentralização e a territorialização do sistema educativo surgem como formas políticas de reorganização do Estado diante da crise de legitimidade e de governabilidade do papel intervencionista e centralizador do Estado Educador<sup>27</sup>. Essa quebra do contrato social em que se baseava o Estado Educador, detentor do monopólio centralizado da educação, é observada, segundo Barroso (1999), na incapacidade de os poderes públicos resolverem os problemas de um sistema educativo cada vez mais amplo e mais complexo na sua organização. Além disso, o mesmo autor assinala que a mundialização da economia e a influência das instâncias supranacionais descaracterizam os modelos políticos que estão na origem do Estado moderno, com consequências na organização e no funcionamento dos sistemas educativos. Isso significa que aos processos de globalização se assiste, “[...] no interior de cada Estado, a um movimento de sentido contrário, de valorização do local, com fortes implicações na política e na administração da educação.” (BARROSO, 1999, p. 129).

Embora a descentralização seja uma palavra-chave em quase todos os programas de governo nos últimos anos, Barroso (2012), fazendo referência a Portugal, ressalta que os efeitos práticos são reduzidos e, muitas vezes, os argumentos são contraditórios desde a promoção do mercado, da privatização do serviço público de educação e da concorrência, ao reforço da democracia local e da mobilização e participação comunitária.

A defesa da descentralização nos programas de governo, conforme Barroso (2012),

[...] faz-se para atingir os seguintes objetivos: aproximar o local de decisão do local de aplicação; ter em conta as especificidades locais; promover a participação dos utilizadores dos serviços públicos na sua gestão; reduzir a burocracia estatal; libertar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica. (BARROSO, 2012, p. 5).

Nesse sentido, o local é visto como lugar de modernização, inovação e mobilização. Entretanto, o mesmo autor chama a atenção para o fato de essa aparente convergência quanto aos objetivos esconder uma grande diversidade em relação às políticas: desde as mais radicais com a intervenção mínima do Estado, ou aquelas que visam à democracia local e à participação, até as políticas mais retóricas em que o Estado centraliza as decisões sobre o sistema educacional e transfere a execução para o nível local.

---

<sup>27</sup> O Estado Educador refere-se ao papel do Estado na criação e no desenvolvimento da escola pública e está associado à consolidação do Estado-Nação e ao desenvolvimento econômico e de promoção meritocrática de oportunidades (BARROSO, 1999).

No Brasil, a descentralização foi empreendida a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, quando estados e municípios constituíram-se entes federativos. Nomeadamente na educação, repercutiu significativamente ao ampliar, em nível formal, a autonomia e a ação dos municípios, dando-lhes condições legais para criarem seus próprios sistemas de ensino e definirem sua política educacional para a educação infantil e o ensino fundamental<sup>28</sup>.

Nessa perspectiva, Cury (2002) alerta para as implicações da descentralização:

A rigor, as políticas de descentralização, sobretudo se acompanhadas do atual modo vigente do pacto federativo, significam um repasse de responsabilidade dos escalões nacionais para os subnacionais. Se estes últimos não forem capazes de sustentar suas responsabilidades, o risco é o de haver um deslocamento do público para o privado e aí reside o risco maior de uma competitividade e seletividade, de corte mercadológicas, pouco naturais aos fins da educação. (CURY, 2002, p. 196).

A descentralização é um dos eixos da reforma que se realizou na educação brasileira nas últimas décadas, após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) Lei nº 9.394/1996 e que acarretou novos modos de regulação educativa, influenciados por fatores locais, nacionais e transnacionais. Essa reforma que toma corpo no Brasil nos anos 1990, inserida em um contexto mais amplo de reforma do Estado<sup>29</sup>, é constatada também em diferentes países nas mudanças estruturais dos modos de governo e nos processos de globalização ou contaminação das políticas públicas.

As medidas políticas e administrativas, a partir desse período, voltam-se no sentido de alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar. Na perspectiva de Barroso (2003), observam-se medidas de natureza mais técnica (*new public management*) em função de critérios de combate à suposta ineficiência do Estado, de desburocratização e de modernização; medidas de natureza política de acordo com projetos neoliberais e conservadores de privatização da escola, legitimadas pela ideia de libertar a sociedade civil do controle do Estado; medidas de natureza mais filosófica e cultural consubstanciadas na promoção da participação da comunidade; bem como aquelas de natureza pedagógica, que se justificam pela apologia do ensino centrado nos alunos e nas suas características específicas.

---

<sup>28</sup> A descentralização das políticas educativas e a intervenção municipal na educação, bem como os impactos que essa determinação produziu para a gestão da educação e os sistemas de ensino despertam o interesse dos investigadores nas últimas décadas, tanto em nível nacional como internacional. Não é objetivo deste trabalho fazer uma síntese da vasta literatura que existe a respeito do tema decorrente de estudos, pesquisas científicas e investigações empíricas, mas contextualizá-lo no âmbito da política e da ação pública e dos novos modos de regulação nos sistemas educacionais. Sobre os processos de descentralização nos sistemas de ensino na América Latina, destacam-se os estudos referentes a autores como ARRETICHE, 1996; CASASSUS, 1990; CURY, 2002; KRAWCZYK, 2008; MARTINS, 2001; NOVAES; FIALHO, 2010; SANDER, 2007; SOUZA; FARIA, 2004, entre outros.

<sup>29</sup> Sobre a Reforma de Estado dos anos 1990 no Brasil, ver: ABRUCIO, 1999; BRESSER PEREIRA, 1996, 1998, 2001; DINIZ, 1996, 1997.

No cenário brasileiro, essas medidas podem ser evidenciadas por meio de vários fatores, entre eles: a centralidade atribuída à escola, definindo-a como núcleo da gestão escolar; o financiamento *per capita*, anteriormente com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) – Lei nº 9.424/96 e, atualmente, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – Lei nº 11.494/2007; os exames nacionais de avaliação; as avaliações institucionais e a participação da comunidade na gestão escolar. Desse modo, a descentralização administrativa, financeira e pedagógica foi uma das grandes marcas das reformas que resultou em significativa transferência de responsabilidade dos órgãos centrais para os locais: da União para os estados, dos estados para os municípios, da União diretamente aos municípios e, também, da União e dos estados diretamente às escolas (OLIVEIRA, 2006, 2007, 2009). Esse processo de descentralização tem feito parte das recomendações dos organismos internacionais (BM, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)) para os países da América Latina.

Observa-se que a importância do local e da descentralização na definição e concretização das políticas educativas no Brasil é, por vezes, meramente retórica. As políticas de descentralização levadas a efeito nas últimas décadas no país combinam medidas centralizadoras como o estabelecimento de sistemas de medição da qualidade, parâmetros curriculares, instâncias de planejamento no nível central e medidas descentralizadoras por meio da desconcentração administrativa, maior autonomia escolar, mecanismos de livre escolha de escola por parte dos pais (GOROSTIAGA, 2010).

Ao analisar a retórica da descentralização em suas três dimensões: descentralização entre as diferentes instâncias de governo, descentralização para a escola e descentralização para o mercado, Krawczyk (2008) assinala que coexistem espaços de decisão e de ação descentralizados e privatizados com outros espaços muito centralizados e intervencionistas. Para essa autora, apesar de o Estado não ser o único responsável pelo provimento das condições de ensino, ele permanece como promotor de mudanças educacionais em função da institucionalização de mecanismos de avaliação e de controle pelo governo federal. Ou seja, verifica-se a descentralização de responsabilidades, mas mantém-se centralizado o controle da avaliação.

Nessa perspectiva, a eficiência e a eficácia dos sistemas de ensino serão conquistadas pelo aprofundamento do processo de descentralização administrativa, financeira e pedagógica,

mas controladas por meio da estruturação de uma avaliação externa sobre os resultados obtidos pelas escolas (MARTINS, 2001).

Dessa forma, conforme explica Barroso (2012), com a descentralização,

[...] a promoção do local está associada à necessidade de se proceder à recomposição do papel do Estado, através de uma diminuição da sua função de prestador direto do serviço público, mas conservando a sua capacidade estratégica de garantia da coesão nacional e da equidade da oferta educativa. A lógica dominante é a da modernização e requalificação da administração pública (tendo em conta as suas novas funções), com recurso a novas modalidades de relacionamento entre administradores e administrados (contratualização), ao reforço da democracia local, bem como ao estabelecimento de parcerias entre os vários agentes públicos e privados. Neste sentido, pode dizer-se que esta redistribuição de funções entre o centro e a periferia põe em causa a própria dicotomia tradicional entre centralização e descentralização e que a emergência do local se faz de modo pouco uniforme, com ritmos e amplitude diversos, no quadro de políticas mistas que combinam os dois movimentos, reforço do centro e da periferia, em áreas e domínios distintos. (BARROSO, 2012, p. 6).

Em sua análise, Pinhal (2012) afirma que a reforma do Estado e a sua modernização administrativa estão associadas a medidas de descentralização, que servem como fonte de legitimidade democrática por conceitualmente aproximar governantes de governados. Essa dimensão retórica da descentralização como elemento central de uma estratégia de legitimação do papel do Estado na provisão da educação remete ao que Weiler (1996) considera como forma de legitimação compensatória, na medida em que o Estado busca não perder em autoridade aquilo que ganha em legitimidade. O Estado, no exercício do seu poder, segundo esse autor, tem um duplo interesse: manter o controle assegurando sua efetividade e ao mesmo tempo melhorar e sustentar a base normativa de sua autoridade (sua legitimidade). Ou seja, observa-se o paradoxo fundamental do Estado democrático moderno entre esses dois interesses: muitas das estratégias eficazes para manter o controle tendem ao detrimento da legitimidade do Estado (no caso, a centralização); e medidas para melhorar a legitimidade do Estado fazem diminuir o seu controle efetivo (nesse caso, a descentralização). Entretanto, para que a descentralização possa servir como forma de recuperar a legitimidade, ela não pode pôr em causa a manutenção do controle por parte do Estado. Assim, o Estado procura garantir a sua autoridade associando as políticas de descentralização ao reforço das formas de avaliação (BARROSO, 2006).

Todo esse processo em que o Estado se reorganiza e assume cada vez mais o seu papel de regulador da ação pública implica em mudança nos meios de ação, com instrumentos menos intervencionistas, mas mais eficazes. E esses instrumentos revelam a alteração do papel do Estado nos processos de decisão da política e da administração da educação e sua

decorrência nos contextos locais (CRUZ, 2012). Nessa perspectiva, a descentralização pode ser vista e interpretada à luz da noção de nova instrumentação da ação pública, associada aos novos modos de regulação designados de pós-burocráticos, que compreende múltiplos atores e espaços de decisão.

A regulação pós-burocrática, conforme assinala Barroso (2012), incorpora elementos da nova gestão pública (*new public management*) como o trabalho por projetos, a utilização de novos instrumentos de gestão e a descentralização de competências e responsabilidades para o nível local da administração. Portanto, nesse contexto de mudanças nas políticas e na ação públicas, o local surge como um complexo jogo de multirregulações que envolve,

[...] o reforço da regulação transnacional, o hibridismo da regulação nacional, o alargamento da regulação intermédia, a emergência de espaços de regulação resultantes da interdependência das escolas, a diversidade de lógicas na regulação interna das escolas. (BARROSO, 2012, p. 9).

Nesse cenário, autores como Barroso (2005b, 2012) e Pinhal (2012) chamam a atenção para o desenvolvimento de processos de territorialização das políticas educativas em Portugal, como acontece em outros países de tradição mais centralizadora. Esse processo de territorialização, diferentemente de descentralização, segundo Pinhal (2012), “[...] corresponde à construção de políticas locais, de concepção e execução autônomas, dentro dos limites da intervenção local que tenham sido definidos por lei.” (PINHAL, 2012, p. 272).

O conceito de territorialização é utilizado por Barroso (2005b) para explicar a diversidade de aspectos inovadores presentes no planejamento, na formulação e na administração das políticas educativas, os quais valorizam a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos atores e a contextualização da ação política. Segundo o mesmo autor, a territorialização é um fenômeno político de apropriação, por uma determinada comunidade, de diversos espaços sociais. Esse processo de apropriação baseia-se na mobilização de diversos atores, com o fim de empreenderem uma ação coletiva.

No Brasil, a partir da implementação da municipalização no sistema educacional, verifica-se a importância do local na definição e na concretização das políticas educativas, nomeadamente da política de educação infantil, que tem o seu provimento sob a responsabilidade dos municípios.

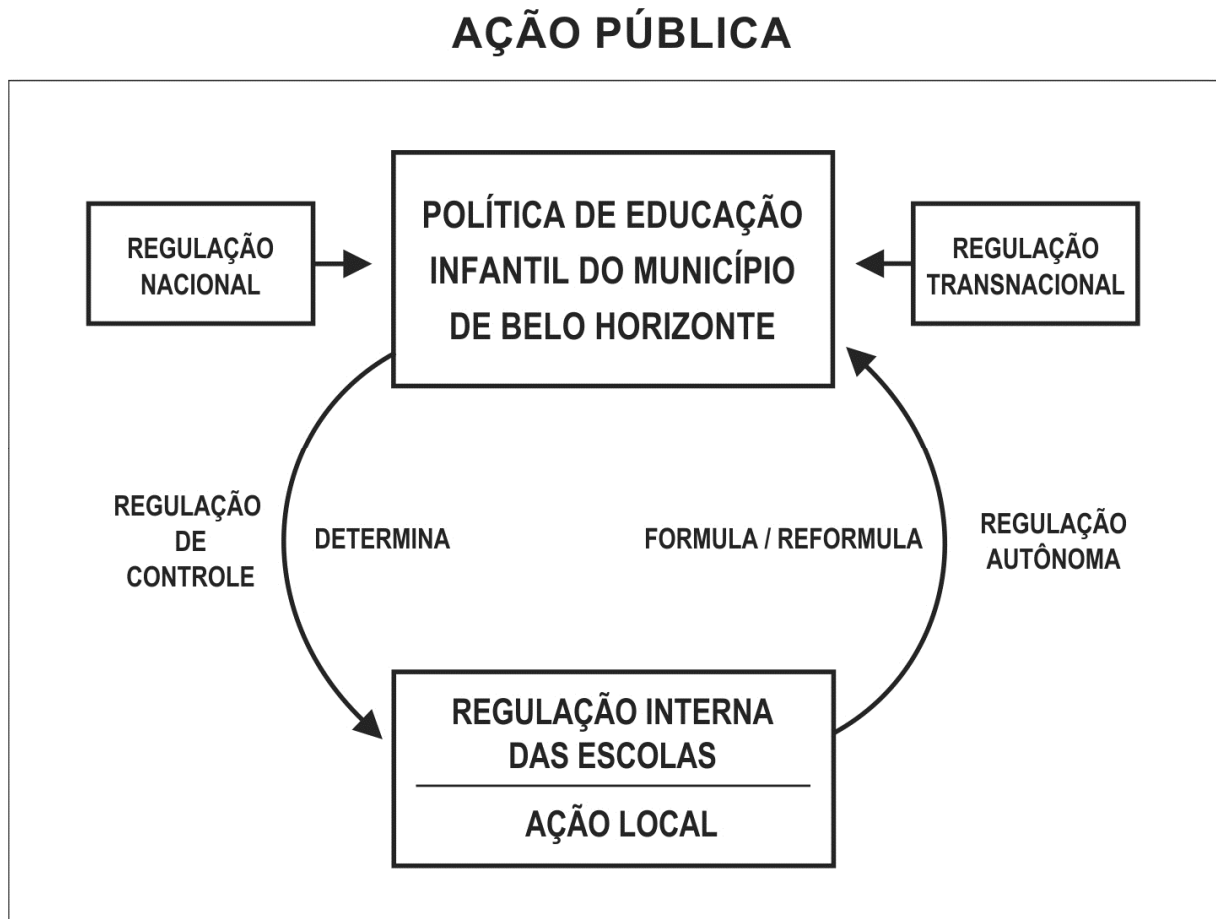
Assim, tendo em vista a proximidade da administração municipal com as escolas, procurou-se, no âmbito deste trabalho, investigar a política de educação infantil em BH como ação pública, considerando os processos de regulação institucional, por meio do controle



exercido pelo Estado central e, sobretudo, pelo município, diante das influências da regulação nacional e da regulação transnacional; bem como os modos de regulação autônoma, presente na ação coletiva das docentes no interior das escolas.

A figura abaixo sintetiza o referencial teórico de interpretação da pesquisa.

**Figura 2 – Esquema do referencial teórico de interpretação da pesquisa**



Fonte: Dados da pesquisa

### **3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: A REGULAÇÃO TRANSNACIONAL, A REGULAÇÃO NACIONAL E A REGULAÇÃO MUNICIPAL**

Neste capítulo, são examinadas as políticas públicas para a educação infantil nos níveis supranacional, nacional e municipal. Por meio da apreciação de documentos oficiais, das orientações das organizações internacionais, de fontes bibliográficas e de entrevistas com especialistas, busca-se evidenciar as dimensões de regulação que estão subjacentes a essas políticas. Interessa identificar as políticas de educação infantil adotadas em diferentes países ou em instâncias supranacionais que se fazem notar no Brasil, e especificamente no município de Belo Horizonte, pelo efeito da contaminação de políticas públicas relativa aos processos de regulação transnacional.

A perspectiva de análise das políticas públicas está aqui ancorada na regulação institucional e de controle para referir à intervenção do Estado no campo da educação infantil, nomeadamente no que concerne à legislação e aos programas de governo. Essa análise será confrontada com a ação dos atores desenvolvida nas escolas, que é examinada no estudo empírico, levando em conta a inserção deste trabalho no domínio da sociologia política e da ação pública, conforme esclarecido no capítulo anterior.

Em relação ao referencial teórico adotado na análise das políticas públicas que orienta esta tese, a ação do Estado compreende múltiplos instrumentos de regulação, às vezes contraditórios, já que o Estado constitui, ele próprio, um ator compósito, não monolítico (COMMAILLE, 2004). Além disso, Commaille (2004) sublinha que as abordagens pela ação pública acentuam a multiplicidade e a diversidade de atores com relações menos hierarquizadas e decisões não lineares e flexíveis. Não obstante o Estado ser considerado a instância legítima de regulação da ação política, a regulação envolve os atores sociais, que (re) ajustam as normas, regras e controle emanados pelo poder público nos seus contextos de interação, em função das suas posições, dos seus interesses e estratégias (TERSSAC, 2003; BARROSO, 2006a).

A descrição das políticas de educação infantil está estruturada neste capítulo em três seções. Na primeira, procede-se a análise das políticas públicas de educação infantil em nível supranacional, com o objetivo de apresentar exemplos da existência de orientações transnacionais produzidas nessa esfera, pelas instâncias internacionais e pelo conhecimento dos especialistas e que, necessariamente, influenciam a definição das políticas nacionais e locais. Na segunda seção, são discutidas as orientações nacionais que regulam as políticas de

educação infantil no Brasil. Por fim, na terceira seção, são abordadas as dimensões que caracterizam a regulação da política pública de educação infantil em Belo Horizonte.

### **3.1 A regulação transnacional das políticas públicas de educação infantil**

A educação infantil faz parte de uma construção histórica que inclui, entre outros aspectos, a importância da criança na sociedade. Nesta segunda década do século XXI, as crianças ganharam visibilidade, a educação da primeira infância tem se tornado cada vez mais objeto de atenção se inserindo nas agendas educacionais e são crescentes as iniciativas pela educação das crianças pequenas nos vários países.

Nesse campo, observa-se a existência de orientações supranacionais produzidas pelas grandes agências internacionais (OCDE, UNESCO, UNICEF, BM, BID, UE, MERCOSUL, CEPAL, OEI, OEA, etc.) e pelo conhecimento dos especialistas que circulam nos meios internacionais. Esse conjunto de orientações, que são tomadas pelos países, ressalta, sobretudo, um tema presente na evolução recente das políticas públicas de educação infantil, que é a tensão entre o cuidar e o educar. A compreensão do cuidar/educar, como um processo único, em que as duas ações estão profundamente imbricadas no processo de desenvolvimento da criança e na ocupação da profissional que com ela trabalha constitui o centro das mudanças no domínio das políticas públicas de educação infantil nas últimas décadas.

A moderna noção de cuidado, segundo Campos (1994), busca superar a divisão de tarefas entre cuidado e educação na organização do trabalho pedagógico e tem sido usada para “[...] incluir todas as atividades ligadas à proteção e apoio necessárias ao cotidiano de qualquer criança: alimentar, lavar, trocar, curar, proteger, consolar, enfim, cuidar, todas fazendo parte integrante do que chamamos de educar.” (CAMPOS, 1994, p. 35). No Brasil, essa concepção passou a ser o objetivo e a especificidade da educação infantil nos anos de 1990, presente nos documentos oficiais do MEC e do Conselho Nacional de Educação (CNE) a partir dessa época. Essa premissa tornou-se a orientação mais adequada para o atendimento a crianças de zero a seis anos em espaços coletivos e um dos principais pré-requisitos para a ação das profissionais que atuam com essa faixa etária, de acordo com Machado (2000).

Para Silva (2013):

Na medida em que houve uma ampliação das matrículas e que os debates e os estudos sobre a Educação Infantil foram se aprofundando, a integração entre as funções de cuidar e educar consolidou-se, no plano teórico e legal, como o eixo sobre o qual a prática de professores e professoras deve estruturar-se. (SILVA, 2013, p. 31).

Essa convergência é observada também pelos peritos portugueses:

Eu acho que estas novas políticas são realmente avanços, no sentido em que a definição de educação de infância como educação é um avanço. Não quer dizer que a educação não inclua, naturalmente, os cuidados. Só que a questão é mais clara agora. (FORMOSINHO, João. Entrevista concedida à autora. Lisboa, 12 abril 2013).

Esta Lei Quadro (Lei Quadro da Educação Pré-Escolar/Portugal/1997), influenciada pelas orientações da OCDE, por exemplo, concebe um modelo organizacional para a educação pré-escolar próximo do modelo de educação e cuidados, que é uma forte linha para os serviços de educação de infância, seja de pré-escolar, seja de creche. Os serviços de educação e cuidados não podem ser só de cuidados. É um novo modelo. Esta é uma orientação transnacional. Esta Lei assume isso. (ZÃO, Maria Emília Vilarinho. Entrevista concedida à autora. Braga, 20 abril 2013).

A educação e o cuidado das crianças em instituições coletivas, fora do contexto doméstico familiar é uma tendência observada nas sociedades avançadas, sobretudo após o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar, como afirma Vieira (2011), associada à modificação das relações das famílias e ao crescimento da profissionalização e da especialização que caracterizam o domínio da educação infantil. Com efeito, ao lado do aumento da circulação das crianças, a autora observa que há um interesse e uma demanda familiar, social e profissional cada vez maior pela educação das crianças em situações escolarizadas.

[...] numa perspectiva geral, a educação infantil, ou seja, essas diferentes modalidades de atendimento da criança fora da família com pessoal especializado, tende a se expandir cada vez mais. Se for pegar num tempo maior, se for pegar o século XX, a tendência é sempre de avançar. Avanço no sentido do acesso, mais crianças presentes em instituições fora da família, isso é uma tendência global. Eu acredito que não tenha volta isso, porque as sociedades estão cada vez mais urbanizadas, o movimento das mulheres fora de casa está cada vez maior, não tem uma volta nesse sentido, embora se tenha questionado muito. Então, eu vejo avanços na questão do acesso mesmo, mais crianças. (VIEIRA, Livia Maria Fraga. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 15 julho 2013).

As análises de Mollo-Bouvier (2005) são semelhantes. Ao ressaltar as transformações referentes à sociologia da infância, a autora propõe quatro abordagens que se entrecruzam: 1) a segmentação social das idades e as incertezas quanto ao período da infância; 2) a tendência a favorecer a socialização em estruturas coletivas fora da família, com a multiplicação de modos de atendimento e de instituições para a infância; 3) a transformação e as contradições das concepções de infância; e 4) o interesse generalizado por uma educação precoce.

A valorização da infância afirmou-se nos anos 1980, segundo Vieira (2011), com o reconhecimento nos países ocidentais da criança como sujeito de direitos. A infância deixou

de ser apenas objeto dos cuidados maternos familiares e, ao se constituir sujeito de direitos, criou obrigações públicas para o Estado e para a sociedade (ARROYO, 1994).

Esse reconhecimento do direito das famílias ao cuidado e à educação das crianças fora do espaço privado é destacado por Mônica Correia Baptista, professora da UFMG, que, ao avaliar a educação infantil no contexto atual, elenca, entre outros, os seguintes avanços:

[...] disseminação da noção de que se trata de um direito da criança e das famílias em meio aos diversos segmentos da sociedade brasileira; amparo da legislação às concepções de que se trata de um atendimento educacional e que é dever do Estado e direito social; maior consciência dos poderes públicos municipais quanto a sua obrigação e responsabilidade em relação à oferta educacional; maior profissionalização dos docentes. (BAPTISTA, Mônica Correia. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 18 maio 2013).

Os avanços em relação à educação infantil nos últimos 30 anos são ressaltados também por Teresa Sarmiento, professora da Universidade do Minho, em Portugal:

Se compararmos a educação de infância na atualidade, em relação há 30 anos, eu penso que se deu um salto qualitativo bastante grande, em termos pedagógicos e em termos da organização por completo, ainda que haja aí muita diversidade. (SARMENTO, Teresa. Entrevista concedida à autora. Braga, 19 abril 2013).

A evolução da educação das crianças pequenas, de acordo com Vasconcelos (2009) ao referir-se aos países europeus e em especial a Portugal, está ligada à história da infância, à história da família, à história das mulheres, à história da escolarização, à história da formação de professores e à própria evolução sociopolítica em que se insere.

Como lembra Campos (2012), a educação infantil tem sido o foco das atenções desde a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada na cidade de Jomtien, na Tailândia, em 1990, quando países de todo o mundo firmaram o preceito de educação ao longo da vida.

Nesse contexto, entre as várias organizações internacionais que elaboram estudos e recomendações para os diversos países, a OCDE tem ditado orientações aos países membros e a outros com o objetivo de comparar e harmonizar as políticas de educação infantil. Essa instituição tem realizado, desde 2001, estudos comparados entre os países que a integram acerca dos sistemas de educação e cuidado na primeira infância, divulgados por meio dos seguintes relatórios: *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, publicado em 2001; *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, publicado em 2006 e *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*, publicado em 2012.

Esses estudos têm influenciado a concepção e a definição dos serviços para as crianças pequenas no contexto internacional.

A pesquisa *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, realizada em 2001 pela OCDE, no campo das políticas de educação e cuidado para as crianças de zero a seis anos de idade, consiste em um estudo comparativo que estabelece relações entre as atuais políticas desenvolvidas em 12 países membros: Austrália, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, Holanda, Itália, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Tcheca e Suécia. O estudo apontou experiências que podem ser adaptadas a outros contextos e indicou sete tendências políticas que podem ser observadas nesses países: 1) promover a universalização dos serviços; 2) melhorar a qualidade dos serviços; 3) promover a coerência e a coordenação das políticas e dos serviços; 4) explorar estratégias para a garantia de investimentos; 5) aprimorar a formação dos profissionais e suas condições de trabalho; 6) desenvolver referenciais pedagógicos para as crianças; e 7) envolver pais, famílias e comunidades.

Esse primeiro relatório também apontou oito "elementos-chave" da política que podem promover o acesso equitativo à qualidade na primeira infância: 1) uma abordagem sistemática e integrada do desenvolvimento e da implantação das políticas; 2) uma parceria sólida com o sistema educacional; 3) uma abordagem universal de acesso à educação e cuidado na primeira infância, com atenção particular às crianças com deficiência; 4) substanciais investimentos públicos nos serviços e infraestrutura; 5) uma abordagem participativa para a garantia da melhoria da qualidade; 6) uma formação e condições de trabalho adequadas para o pessoal; 7) uma atenção sistemática à coleta de dados e ao monitoramento; e 8) uma estrutura e uma agenda estáveis de pesquisas e avaliação (OCDE, 2001).

Nas conclusões do relatório comparativo *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care* (2006), a OCDE indica 10 opções aos governos para a reformulação das políticas: 1) ter atenção especial ao contexto social de desenvolvimento da educação infantil, de modo a organizar serviços que atentam a objetivos econômicos e sociais, como a igualdade de oportunidades para as mulheres, o bem-estar das famílias e a inclusão social; 2) colocar o bem-estar, o desenvolvimento e a aprendizagem no cerne do trabalho com os primeiros anos, respeitando as estratégias naturais de aprendizagem e adotando práticas pedagógicas que valorizem atitudes democráticas na interação com as crianças; 3) promover a criação de estruturas que garantam a prestação de contas, assegurem a qualidade do sistema e promovam a avaliação permanente do mesmo; 4) desenvolver parâmetros curriculares para os serviços de educação de modo a promover a qualidade educativa; 5) basear os financiamentos públicos na

avaliação da concretização de objetivos de qualidade; 6) promover políticas fiscais, sociais e de trabalho que promovam a redução da pobreza e da exclusão infantil; 7) incentivar o envolvimento das famílias e da comunidade nos serviços para a infância, por meio da escuta dos pais, da partilha de informação e da parceria entre as famílias; 8) melhorar as condições de trabalho e a formação dos educadores e do pessoal de apoio; 9) respeitar a autonomia pedagógica na elaboração dos projetos educacionais dos estabelecimentos e garantir o seu financiamento; e 10) desenvolver um sistema de educação infantil que promova a participação e a democracia.

O documento *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care* (2012) centra-se nas questões da qualidade da educação infantil como condição para o retorno benéfico às crianças e à sociedade em aspectos como: maior bem-estar infantil, resultados da aprendizagem como base para a aprendizagem ao longo da vida, redução da pobreza, aumento da mobilidade geracional, maior participação feminina no mercado de trabalho e melhor desenvolvimento econômico e social. Para isso, a OCDE sugere cinco alavancas políticas para impulsionar a qualidade da educação infantil nos países: 1) estabelecer metas e regulamentos de qualidade; 2) desenhar e implementar currículos e normas; 3) melhorar as qualificações, formação e condições de trabalho; 4) envolver as famílias e comunidades; e 5) avançar na coleta de dados, investigação e acompanhamento.

Dentre os motivos que justificam a crescente valorização que vem sendo atribuída à educação infantil, os relatórios da OCDE destacam os estudos que demonstram a importância da frequência a pré-escolas de qualidade para o desenvolvimento cognitivo, emocional e social da criança, bem como para o seu sucesso no ensino fundamental e na vida. Muitas dessas pesquisas procuram avaliar o impacto da educação infantil na continuidade da escolaridade por meio da frequência a programas diversos, mas também exploram as diferenças nos resultados que podem estar associados à qualidade como o formato, o modelo pedagógico, as modalidades de apoio às famílias, a formação das professoras, a razão adulto/criança e a infraestrutura, entre outros aspectos (FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS, 2010).

Os resultados de várias dessas investigações realizadas em países da América Latina, Europa e Estados Unidos foram apresentados em artigo publicado por Campos (1997), que mostra o impacto positivo da frequência a programas de educação infantil sobre o desenvolvimento e a escolaridade posterior de crianças de diversas origens sociais, étnicas e culturais.

Conclusões semelhantes foram obtidas por meio da pesquisa realizada pela Fundação Carlos Chagas em 2010, com os objetivos de avaliar a qualidade de instituições de educação infantil de seis capitais brasileiras e examinar qual o impacto da qualidade da pré-escola nos resultados de aprendizagem apresentados por alunos do segundo ano do ensino fundamental. Os dados desse estudo apontam que as crianças, sobretudo as mais pobres, beneficiam-se da oportunidade de acesso à educação infantil de melhor qualidade tanto no presente como na sua escolaridade futura.

No campo das políticas sociais e econômicas, observam-se também os argumentos presentes nas orientações supranacionais de que a educação infantil é um meio eficaz para romper o ciclo da pobreza, na medida em que amplia as oportunidades educacionais, proporcionando melhores inserções laborais no futuro (CAMPOS, 2011).

Nessa perspectiva, Vasconcelos (2009) salienta que, no âmbito das políticas públicas, o investimento em uma educação infantil de qualidade é fator de sucesso educacional e, de modo mais amplo, fator de prevenção da exclusão social. Esses aspectos podem ser constatados nos depoimentos seguintes:

Em relação à educação de infância, internacionalmente, eu diria que tem havido uma enorme expansão, nomeadamente no Hemisfério Norte, mas também na América do Sul, o que é muito bom, e tem sido, em muitos casos, uma prioridade governamental das políticas educativas, considerando que a educação de infância de qualidade tem um impacto muito grande, não apenas na escolaridade obrigatória, mas depois mais tarde em termos da vida, da inserção social, da capacidade de aprender, etc. (VASCONCELOS, Teresa. Entrevista concedida à autora. Lisboa, 09 maio 2013).

[...] Essa frequência é benéfica depois para a escolarização [...] Sei pela evidência da observação, sei pela evidência científica, sei pela observação direta também que, de fato, uma criança que passa pelo pré-escolar mais facilmente se integra ao sistema escolar, propriamente dito. (SARMENTO, Teresa. Entrevista concedida à autora. Braga, 19 abril 2013).

No entanto, a relação entre a educação infantil e o ensino fundamental constitui um ponto de conflito, segundo alguns especialistas (CAMPOS, 2011; FARIA, 2005; KRAMER, 2006; MOSS, 2011; VASCONCELOS, 2009; VIEIRA, 2011, 2011a; ZÃO, 2011, entre outros), diante da possibilidade de antecipação da escolaridade na educação infantil, conforme o trecho da entrevista abaixo:

[...] mas o que se parece que é a tendência é que as aquisições mais escolares, com uma tendência mais escolar, sejam antecipadas para a educação de infância. Isso é uma tendência que não está expressa. Nós não encontramos isto nas orientações transnacionais, mas temos de ser capazes de ler nas entrelinhas e fazer estas análises. (ZÃO, Maria Emília Vilarinho. Entrevista concedida à autora. Braga, 20 abril 2013).



Esse aspecto é identificado por Moss (2011) como uma relação de subordinação da educação infantil ao ensino fundamental<sup>30</sup>, ou seja, significa que a educação infantil teria a função de preparar as crianças para ingressarem no ensino fundamental.

Nessa relação, a escola obrigatória é clara e inquestionavelmente o parceiro dominante e a tarefa da educação infantil é definida como a de garantir que a criança fique pronta para os requisitos do sistema escolar. A educação infantil deve alinhar-se a este último, de maneira a preparar as crianças para a escola e sua cultura há tanto tempo estabelecida. (MOSS, 2011, p. 148).

O conceito da sociedade a respeito dos processos formativos para as crianças de zero a cinco anos reforçam também o predomínio do ensino fundamental sobre a educação infantil. Essa avaliação é realizada por Mônica Correia Baptista ao pautar os principais desafios em relação à educação infantil:

[...] uma concepção que circula fortemente na sociedade em geral, e em específico nos setores responsáveis pela gestão da educação e pela sua oferta, que não reconhece a criança como um sujeito de direitos, como um ser inteligente e competente; a forte presença também no meio social de uma concepção de educação da primeira infância como sendo uma etapa propedêutica, de preparação para o ensino fundamental [...]. (BAPTISTA, Mônica Correia. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 18 maio 2013).

A fronteira entre a educação infantil e a entrada no ensino fundamental é questionada por Vasconcelos (2009). A esse propósito, a autora recorre ao relatório da OCDE sobre a educação e cuidados para a infância *Starting Strong II* (2006), que recomenda aos diferentes países manter as características de uma educação infantil que tome como ponto de partida o jogo e a expressão livre da criança. Nessa perspectiva, ela destaca as duas preocupações referentes ao que a autora nomeia de “*academização*” ou “*escolarização*” da educação infantil em Portugal: A primeira consiste no mercado de materiais didáticos de baixa qualidade e centrados em aprendizagens acadêmicas. A segunda decorre das novas estruturas organizativas dos agrupamentos de escolas, verificando “[...] uma colonização para baixo da educação pré-escolar e do 1º ciclo.” (VASCONCELOS, 2009, p. 20). A autora chama a atenção ainda para a antecipação da pré-escola na creche:

---

<sup>30</sup>Em sua tipologia, Moss (2011) indica outras três possibilidades de relacionamento entre a educação infantil e o ensino fundamental. A primeira implica, ao contrário, preparar a escola de ensino fundamental para as crianças por meio da influência da educação infantil. A segunda refere-se ao distanciamento entre essas duas etapas do ensino, determinado por uma relação de oposição recíproca. Por fim, o autor vislumbra uma possível convergência pedagógica com a proposta de uma relação de parceria entre a educação infantil e o ensino fundamental, a partir das concepções, valores e práticas de cada uma dessas instituições. Essa integração resulta também na formação e nas práticas cotidianas dos professores.

[...] nalguns países está a acontecer com a creche exatamente o que acontece com o jardim de infância em relação à escola do 1º ciclo. Está-se a antecipar o jardim de infância na creche, com a preocupação de preparar os meninos. (VASCONCELOS, Teresa. Entrevista concedida à autora. Lisboa, 09 maio 2013).

Esse ponto de vista é compartilhado por Mollo-Bouvier (2005) ao apontar que o projeto educativo é realizado em uma instituição com previsão da próxima:

A obsessão pelo êxito escolar tem progressivamente invadido a vida inteira das crianças. Ela muito contribuiu para o sucesso da escola maternal que atende crianças cada vez mais jovens. Ela tem modificado profundamente os objetivos da creche, pois a necessidade de guarda tornou-se necessidade de atendimento, o que a transformou no lugar privilegiado para a pequena infância. Esse atendimento, por sua vez, arvora uma intenção educativa numa tentativa de garantir uma continuidade rumo à escola maternal. (MOLLO-BOUVIER, 2005, p. 401).

A relação entre a educação infantil e o ensino fundamental tem sido mais evidente à medida que expande a frequência na educação infantil, sobretudo na pré-escola. Somado a isso, o discurso globalizado sobre os benefícios da educação infantil e a aprendizagem ao longo da vida, desde o nascimento, são fatores que repercutem na elaboração das políticas educacionais (MOSS, 2011).

Romper com uma educação infantil antecipatória e preparatória para o ensino fundamental não é fácil, segundo Faria (2005), apesar das permanentes tentativas, especialmente por meio das pesquisas que procuram subsidiar as políticas na superação do modelo escolar na educação infantil. Nessa análise, a autora faz referência ao binômio atenção/controlar ao avaliar as políticas de regulação da educação infantil, pois a atenção que é dada às crianças de zero a seis anos como novos atores vem acompanhada do respectivo controle: “[...] cada vez que é dada atenção e um novo ator social entra em cena, um controle o rege.” (FARIA, 2005, p. 1015-1016).

É possível observar outras similitudes e convergências entre os diversos países da América Latina e da Europa no âmbito da regulação das políticas de educação infantil, concernente à contaminação internacional de conceitos, políticas e medidas postas em prática. Dentre estas, verifica-se o reconhecimento tardio do direito à educação infantil tanto do ponto de vista legal, quanto da elaboração de políticas públicas destinadas à primeira infância, caracterizado, sobretudo, pela divisão administrativa entre os serviços de educação e cuidado. Ou seja, para a faixa etária até os três anos, o atendimento continua organizado em muitos países fora do setor educacional (PINTO, 2009).

Na Europa, os resultados do estudo *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, realizado pela OCDE em 2001, mostram que em quase todos os países analisados

permanece a divisão entre os serviços de educação e cuidado. Isso significa que, na faixa etária de zero a três anos, o atendimento continua a ser organizado fora do setor educacional, nos órgãos da assistência social e/ou saúde, respondendo à função de cuidado. A divisão entre essas duas dimensões do atendimento influencia de maneira acentuada a organização das instituições em cada setor, no que se refere aos objetivos, público-alvo, regulamentação, financiamento, oferta, pessoal, tipo de funcionamento, etc. Os serviços vinculados à assistência são mais limitados em termos de oferta e a razão adulto/criança é geralmente maior. Já as condições de trabalho e o nível de formação são melhores no setor educacional (HADDAD, 2006). Para grande parte desses países, ainda há necessidade de definição de uma política que garanta a indissociabilidade das funções que compreendem o atendimento à educação infantil. Os países nórdicos, como Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia são exceções, uma vez que apresentam um sistema mais unificado e coerente de cuidado e educação na primeira infância (OCDE, 2001).

Na maioria dos países europeus, observa-se, por um lado, uma taxa de cobertura praticamente universal das crianças com mais de três anos garantida ou financiada pelo Estado como um serviço público e, por outro, pouco envolvimento estatal na oferta de serviços para as crianças menores, deixada a cargo da iniciativa privada e das famílias (HUMBLET; MOSS, 2006). No ponto de vista dos autores, essa segmentação de serviços acarreta grandes riscos:

[...] sobretudo, riscos de falta de equidade e exclusão. Quanto mais estes serviços forem entendidos como uma responsabilidade individual ou deixados às leis do mercado mais a experiência das crianças destas idades dependerão do local onde vivem ou dos recursos dos seus pais. [...] Enquanto os serviços não forem entendidos como serviço e responsabilidade pública haverá crianças que poderão e serão excluídas. (HUMBLET; MOSS, 2006, p. 5).

Nessa região, segundo eles, quatro setores prestam serviços formais de educação infantil: 1) o setor público (nacional/federal, regional e local); 2) o setor sem fins lucrativos, por meio das instituições privadas com finalidades sociais, educativas e culturais, que normalmente recebem fundos públicos, e nas quais, historicamente, estão presentes as instituições religiosas; 3) o setor com fins lucrativos, que integra desde pequenos empresários individuais até grandes empresas, mais notadamente no Reino Unido; e 4) o setor para empregados, que era particularmente forte durante os regimes comunistas da Europa Central e do Leste, assim como na antiga União Soviética, e que foi praticamente abolido com a queda desses regimes. Nesse setor, as empresas providenciavam as respostas de apoio à infância

(creches e jardins de infância) aos seus empregados. Atualmente, o envolvimento dos empregadores em serviços de educação e cuidado para as crianças está assumindo outros contornos na Europa Ocidental (HUMBLET; MOSS, 2006).

Essa relação público/privado, conforme mencionam os autores, não é recente, remontando ao tempo do Estado-providência. Os primeiros serviços de atendimento a crianças, de acordo com Humblet e Moss (2006), partiram da iniciativa do setor semiprivado (filantrópico) com uma crescente participação do Estado no que se refere ao financiamento, à regulação e muitas vezes na prestação direta dos mesmos.

Igualmente, verifica-se que a educação infantil nos países europeus apresenta grande diversidade em termos estruturais e culturais, expressa por meio das concepções e das práticas (MOSS, 2011); o que, segundo o autor, afeta a relação e a transição entre a educação infantil e o ensino fundamental.

A expansão da oferta consiste em uma preocupação que atravessa as políticas para a educação infantil na Europa (ZÃO, 2011). As formas de concretizar esse objetivo diferem entre os países, conforme assinala a mesma autora, “[...] sendo visíveis orientações de manutenção da natureza pública dos serviços como um desinvestimento do Estado e o incentivo ao mercado e ao terceiro setor.” (ZÃO, 2011, p. 84).

Em Portugal, nomeadamente, a educação infantil está organizada em dois segmentos: creche para as crianças até os três anos e pré-escolar para as crianças entre três e cinco anos de idade. A creche é ofertada em instituições privadas, subsidiadas pelo Estado. Existem diversos tipos de atendimento: creches, amas oficializadas e creches familiares. Nessa faixa etária, não existe provisão formalmente reconhecida de qualquer oferta educativa formal, pública ou privada. Esse sistema está a cargo do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Em relação às profissionais, o Estado exige uma professora diplomada por instituição. A educação pré-escolar faz parte de uma rede nacional dos jardins de infância, constituindo a primeira etapa da educação básica, não obrigatória. Essa rede está dividida em escolas públicas e privadas (particulares e de solidariedade social) e foi regulamentada pela Lei Quadro da Educação Pré-Escolar publicada em 1997, sendo o Estado responsável, sob a tutela do Ministério da Educação, pela regulação, supervisão e inspeção, em termos organizacionais e pedagógicos de toda a rede. A partir da Lei Quadro, há a exigência de professoras com formação em todas as salas. Os jardins de infância públicos foram integrados aos agrupamentos de escolas, aproximando a educação pré-escolar do ensino básico. Observa-se,

nesse período, uma expansão do número de matrículas nessa faixa etária (SARMENTO, 2013)<sup>31</sup>.

Nesse contexto, o governo português publicou, em 1997, as “Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar” como um quadro de referência para as professoras, reforçando a intencionalidade educativa da educação pré-escolar (ZÃO, 2011). Para a mesma autora, essas orientações curriculares representam uma forma de regulação baseada no conhecimento:

[...] uma forma de o Estado regular a qualidade da intervenção educativa. [...] Todas as instituições passaram a ter que se organizar, sob o ponto de vista do seu planeamento, em função daquelas orientações curriculares. (ZÃO, Maria Emília Vilarinho. Entrevista concedida à autora. Braga, 20 abril 2013).

[...] neste momento, nós passamos de uma situação em que não tínhamos orientações curriculares para passarmos a ter orientações curriculares, um tipo de orientações curriculares que não é prescritivo, é um currículo aberto e flexível, não é prescritivo. As orientações têm esta natureza, mas depois há todo um conjunto de instâncias que regulam, nomeadamente, a inspeção de ensino, os serviços centrais do Ministério de Educação, como a Direção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular, que vai apontando, eu diria, caminhos de desenvolvimento curricular que nos aproxima muito de uma tal tendência para a pré-escolarização e que vêm de encontro com as orientações transnacionais. (ZÃO, Maria Emília Vilarinho. Entrevista concedida à autora. Braga, 20 abril 2013).

São definidas as metas curriculares para toda a educação básica, para todo o ensino básico, mas também são definidas metas para a educação pré-escolar. Isto é uma forma de regular, portanto, já não é aquela educação pré-escolar que nós achávamos que era de currículo aberto e que íamos ao encontro dos interesses das crianças para promover o seu desenvolvimento integral, harmonioso, global, todo esse discurso da pedagogia. (ZÃO, Maria Emília Vilarinho. Entrevista concedida à autora. Braga, 20 abril 2013).

As tensões presentes nesse campo são descritas por Vasconcelos (2009): ausência de supervisão pedagógica e de regulação da qualidade dos estabelecimentos, inexistência de avaliação dos educadores e a organização em estruturas isoladas que não favorecem o trabalho em grupo, bem como a necessidade de atenção educativa aos serviços para as crianças de zero a três anos. A autora chama a atenção ainda para a permanência de estruturas paralelas de atendimento: educação segregada com prioridade assistencial para as crianças desfavorecidas e estruturas educativas para os mais favorecidos.

O estudo de Zão (2011) sobre a parceria do Estado com o terceiro setor para a expansão e universalização da educação infantil em Portugal segue a mesma direção. Assim, ela verificou que as parcerias estabelecidas nessa etapa da educação provocam um efeito

---

<sup>31</sup> Entrevista concedida à autora. Braga, 19 abril 2013.

perverso no sistema com lógicas de quase-mercado e oportunidades de acesso diferenciadas, conforme a condição econômica das crianças.

Na América Latina, conforme analisado por Campos (2010), a educação infantil foi incorporada no sistema educacional da maioria dos países, mesmo que de modo diferenciado, a partir das legislações educacionais promulgadas desde a década de 1990, expressando o reconhecimento do direito das crianças pequenas à educação. Essa tendência é verificada, notadamente, pela expansão das matrículas nas faixas etárias que antecedem a entrada no ensino fundamental.

A mesma autora observou, com base no Relatório da UNESCO (2009)<sup>32</sup>, o aumento de matrículas na pré-escola na região e nos países do Caribe de 16,4 milhões para 20,3 milhões entre 1999 e 2006. Entretanto, ainda segundo ela, os dados revelam situações desiguais entre os países: Brasil, México, Cuba e algumas ilhas do Caribe se encontram perto da universalização, outros países como Bolívia, Colômbia Honduras e Guatemala possuem taxas inferiores a 60%. Não obstante os avanços, o acesso das crianças à educação apresenta diferenças significativas, “[...] quer consideremos classe social, etnia ou região geográfica em que habitam.” (CAMPOS, 2010, p. 302).

Na maioria dos países da América Latina, a responsabilidade pela primeira infância compreende a oferta de um ou dois anos da pré-escola no sistema educacional e demais modalidades de atendimento para as crianças menores de três anos no âmbito de ministérios como os da saúde, do bem-estar social, dos assuntos de crianças e mulheres, etc. Já países como o Brasil e o Chile designaram, desde o final dos anos 1980, o Ministério da Educação como o órgão responsável pela educação infantil. Nessa região, a maioria das matrículas da educação infantil provém do setor público (UNESCO, 2007).

A ampliação das matrículas na educação infantil se dá por meio de “[...] uma crescente institucionalização da educação das crianças de quatro a cinco anos nos sistemas formais de ensino e uma crescente desinstitucionalização (ou informalização) da educação das crianças de zero a três anos.” (CAMPOS, 2011, p. 221-222). Fato potencializado pela adoção da obrigatoriedade na educação infantil, tal como ressalta a autora:

No caso específico da educação infantil, na maioria dos países da região, sua expansão vem sendo induzida pela combinação de dois mecanismos: adoção de pelo menos um ano de obrigatoriedade na pré-escola, associada à ampliação de atendimento “socioeducativo”, em especial para as crianças de zero a três anos, via “educação não formal”. Ou seja, os governantes têm optado pela focalização do

---

<sup>32</sup> UNESCO. *The EFA Global Monitoring Report 2009: regional overview Latin America and the Caribbean*. Paris: UNESCO, 2009.

atendimento nas instituições públicas para crianças de quatro-cinco anos, na perspectiva da universalização do direito à educação. Em contrapartida, para as crianças entre zero-três anos, cujo direito também precisa ser assegurado, vêm sendo adotadas políticas que transferem para organizações da sociedade civil, portanto, para a esfera privada, a responsabilidade pela oferta desse serviço. (CAMPOS, 2010, p. 300)

Às crianças de zero a três anos se concentram nos programas não formais de combate à pobreza, com o objetivo de melhorar as suas condições de vida, por meio de atividades relacionadas à educação, saúde e nutrição. Esses programas, que recebem normalmente financiamento e orientação técnica dos organismos multilaterais e organizações internacionais que atuam na região (UNESCO, UNICEF, CEPAL, BID e BM, etc.), buscam responder a pouca cobertura educativa das crianças nessa faixa etária e ao crescimento da pobreza na América Latina (CAMPOS, 2012). Eles estão agrupados pela autora em quatro categorias: 1) programas desenvolvidos por organizações sociais, em centros de educação infantil, com o objetivo de preparar para a escola. Contam com profissionais formados ou voluntários e funcionam em espaços públicos ou cedidos pela comunidade para atender as crianças em horário parcial ou integral; 2) programas de caráter socioeducativo, oferecidos por pessoas da comunidade que recebem treinamento para o desenvolvimento das atividades em espaços comunitários; 3) programas orientados pela concepção de estimulação do desenvolvimento, realizados em espaços comunitários ou centros próprios. Visam ao fortalecimento da relação entre a família e a criança, com orientação às mães e atendimento às crianças uma ou duas vezes por semana; e 4) programas de caráter socioeducativo dirigidos às famílias por meio de visita domiciliar (CAMPOS, 2012).

Desse modo, observa-se nos países uma combinação na oferta de educação infantil: pública e focalizada para as crianças de quatro e cinco anos, com idades mais próximas ao ensino fundamental; e privada, com diversas modalidades de atendimento para as crianças até os três anos.

Como afirma Campos (2012):

As agendas políticas regionais e locais tendem, assim, a instituir mecanismos regulatórios que, para além da administração das políticas, se tornam também dispositivos de “administração da infância”. A pluralidade das experiências revelamos, a um só tempo, tanto as distintas lógicas e os dispositivos que orientam políticas e programas, como induzem a ressignificações discursivas acerca das crianças, suas infâncias e a educação que lhes seja mais adequada. (CAMPOS, 2012, p. 98).

O Brasil se distingue dos demais países uma vez que a creche e a pré-escola fazem parte da política educacional.

### 3.2 A regulação nacional das políticas públicas de educação infantil no Brasil

No Brasil, as crianças começaram a ser centro das preocupações da pedagogia desde a Escola Nova, nos anos 1940, que deu voz aos novos atores na cena social (FARIA, 2005). A esses estudos, segundo essa autora, são acrescentadas as pesquisas inovadoras envolvendo várias áreas do conhecimento, que começaram a ser realizadas na década de 1970 sobre a produção das culturas infantis entre as crianças pequenas nos espaços públicos coletivos de educação institucionalizada. A partir desses estudos, têm-se as bases teóricas e científicas que orientam atualmente a compreensão das necessidades e dos desejos das crianças, bem como o reconhecimento delas como sujeitos de direitos, inclusive de serem educadas na esfera pública, em conjunto com a esfera privada das famílias, por profissionais habilitados distintos dos parentes, para a construção da sua cidadania; “[...] e de conviver com a diversidade cultural brasileira, produzindo as culturas infantis, entre elas e entre elas com os adultos.” (FARIA, 2005, p. 1015). Essa visão da infância como construção social leva a considerar a criança como ator e não como um ser em devir, uma pessoa a ser formada (SIROTA, 2001).

Tal concepção distancia-se da ideia de creche como um mal necessário<sup>33</sup> diante das condições das famílias pobres criarem seus filhos, presente nos programas governamentais dos anos 1940, assim como do conceito “mais positivo” de atendimento institucional para compensar as carências e as defasagens das crianças, que caracterizavam a creche e a pré-escola na década de 1970, período em que se expandiu esse atendimento no Brasil.

Naquele momento, a criação das creches comunitárias nas periferias de cidades maiores, ao lado da expansão da oferta pública, notadamente dos municípios, visava às crianças das classes populares. Instituições privadas para famílias das elites, das camadas intelectualizadas, foram também disseminadas nas grandes cidades. Transita-se de uma concepção de educação infantil centrada na família, quando as instituições pré-primárias foram concebidas como ‘mal necessário’, para uma concepção positiva, segundo uma ‘partilha de responsabilidades’, em que vemos surgir o papel do Estado e das políticas públicas. (VIEIRA, 2010, p. 144).

A valorização da creche e a superação do estigma social associado a esse tipo de atendimento – até então visto como um “mal menor” para famílias e mães consideradas sem condições de educar seus filhos pequenos – vão ocorrer sob a influência do movimento feminista, no contexto dos movimentos sociais urbanos surgidos ao final da década de 1970. Em um primeiro momento, a creche era defendida como um direito das mulheres trabalhadoras; logo em seguida, as organizações sociais constituídas com a volta da democracia passam a se preocupar com a qualidade dos serviços, trazendo a criança para o primeiro plano. (CAMPOS, 2013, p. 30).

---

<sup>33</sup> cf VIEIRA, 1988.



As políticas públicas de educação infantil implantadas nos anos 1980 beneficiaram-se das abordagens teóricas provenientes de diversas áreas do saber como a psicologia, a antropologia e a sociologia; de processos mais democráticos gerados na conjuntura política; da procura de alternativas para a política educacional que levasse em conta os enfoques que denunciavam as consequências da diversidade cultural e linguística nas práticas educativas (KRAMER, 2006). Igualmente, segundo a mesma autora, ao longo dos últimos 30 anos, as crianças tornaram-se cidadãs, uma vez que assistência, saúde e educação passaram a ser compreendidas como direito social da infância.

O processo de construção da atenção à criança pequena como objeto do campo educacional é analisado por Silva (2008), ao investigar as experiências das profissionais que atuam em instituições comunitárias de Belo Horizonte, que considera a educação infantil como “[...] uma das dimensões de um amplo processo de mobilização e de construção de imagens e de referências relativas à infância, às crianças, à mulher, às famílias, à responsabilidade com os pequenos e aos direitos sociais no Brasil.” (SILVA, 2008, p. 19).

Assinala a mesma autora que:

[...] nesse processo de construção de novas imagens da mulher e de seu papel na sociedade, da família e da criança, bem como do papel do Estado diante da criança pequena, interage uma multiplicidade de sentidos que orientam as ações dos diversos atores envolvidos. (SILVA, 2008, p. 245).

A crescente valorização da educação infantil nas três últimas décadas acompanha a tendência mundial e as modificações políticas e legais ocasionadas pela redemocratização da sociedade brasileira. A constituição desse novo cenário refere-se a fatores como: pressão advinda dos movimentos sociais, principalmente feministas, em defesa da expansão do atendimento; mudanças no perfil sociodemográfico da sociedade brasileira (diminuição no tamanho das famílias, participação crescente das mulheres no mercado de trabalho e urbanização da população); e os estudos científicos sobre o desenvolvimento infantil.

Assim, nesse período, a educação infantil sofreu profundas mudanças, segundo Vieira (2011a):

[...] envolvendo sempre o embate de concepções entre movimentos de lutas por creches, especialistas, associações de pesquisa, governos e organizações internacionais. Nesse contexto, a expansão da oferta pública e privada foi seguida de intenso processo de regulamentação no âmbito dos sistemas de ensino, no qual se observam tensões, obstáculos e, também, importantes avanços. (VIEIRA, 2011a, p. 248).

Todos esses aspectos resultaram em orientações em nível nacional para a construção das políticas públicas de educação infantil, influenciadas pela regulação transnacional. Essas orientações são definidas no plano da legislação, nos programas e nas políticas do governo.

Nessa direção, o Brasil apresenta um papel mais intervencionista, que vem se afirmando nos últimos 20 anos, sobretudo no que concerne à oferta da pré-escola para as crianças a partir dos quatro anos de idade (VIEIRA, 2011). Essa tendência não pode ser afirmada tão incisivamente para a oferta de creches às crianças menores de três anos, de acordo com a mesma autora, uma vez que esse atendimento esteve vinculado à assistência social sob a responsabilidade de instituições comunitárias e filantrópicas, subsidiadas pelo poder público.

Os avanços no campo da legislação, a partir da CF de 1988, são mencionados por Livia Fraga Vieira, em sua entrevista:

Uma mudança grande são os avanços legais, da legislação. A produção normativa nesse campo. E isso aqui no Brasil é muito claro. A Constituição de 88 define os marcos legais do direito à educação infantil, então eu vejo isso como avanço. (VIEIRA, Livia Maria Fraga. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 15 julho 2013).

De acordo com Cury (1998), pode-se constatar, na CF de 1988, a concepção de infância que já estava presente na sociedade e que advinha do esclarecimento e da importância que já se atribuía à educação infantil. Essa Carta reconheceu a criança como titular de direitos, diferentemente das constituições anteriores que a tratavam em uma concepção assistencialista. O direito da criança pequena à educação foi incorporado pela primeira vez nessa Constituição e no ordenamento legal dela decorrente.

Atualmente, a CF de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069/90 e a LDB nº 9.394/96 constituem as bases da conformação do direito da criança à educação infantil e direcionam as políticas de atendimento nessa área. A CF foi um marco histórico na definição das políticas para a infância brasileira, assegurando o direito da criança à creche e à pré-escola (CF, art. 208), legitimado pelo ECA. A LDB incluiu a educação infantil ao sistema educacional brasileiro, como a primeira etapa da educação básica<sup>34</sup>, ficando o MEC responsável pelas políticas e programas de educação concernentes às crianças desde o nascimento. O provimento da educação infantil compete aos municípios, em regime

---

<sup>34</sup> A educação escolar compõe-se da educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e da educação superior (LDB, art. 21).

de colaboração, do ponto de vista financeiro e técnico, com a União e os Estados (CF, art. 30, VI e art. 211; LDB, art. 8º e a Lei nº 11.494/07, que regulamenta o Fundeb).

Dentre as medidas indutoras de descentralização, a promulgação do Fundeb constituiu um avanço ao garantir o investimento na educação infantil e no ensino médio, em relação ao Fundef, que focalizou a política educacional no ensino fundamental. A Lei nº 11.494/07 definiu a distribuição dos recursos entre governo estadual e municípios, de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica, inclusive nas instituições privadas sem fins lucrativos, conveniadas. O financiamento das matrículas da educação infantil nas creches conveniadas, bem como a passagem da coordenação nacional da política dos convênios com instituições de educação infantil comunitárias e filantrópicas da assistência social para a educação em 2009<sup>35</sup>, representou uma mudança recente que regulamentou a relação entre o poder público e as instituições sociais na oferta da educação infantil (VIEIRA, 2011).

A educação infantil é contemplada também pelo Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) que presta assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios para a construção da rede física de educação infantil pública. O Proinfância é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) instituído em 2007 e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal.

Destaca-se ainda a inclusão dos programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde para todas as etapas da educação básica (LDB, art. 4º, VIII), que eram destinados apenas ao ensino fundamental.

Essas mudanças recentes na organização da educação infantil brasileira, por meio das normas e dos programas do governo federal, também são analisadas por Lívia Fraga Vieira:

A educação infantil está nessa agenda das estratégias de planejamento na área da educação, no protagonismo do Ministério da Educação, que desenvolveu um programa de trabalho, de políticas que são políticas indutoras, que são políticas que orientam, que dialogam com os municípios. A educação infantil entrou no planejamento, ela entrou no PDE, ela entrou no PAC, ela entra no PAR dos municípios. Então, eu vejo o avanço legal, o avanço de muitas políticas municipais. Vejo nisso um avanço muito grande e uma perspectiva, uma possibilidade de a gente sair desse quadro de precariedade que ainda temos em grande escala na educação infantil no Brasil. (VIEIRA, Lívia Maria Fraga. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 15 julho 2013).

---

<sup>35</sup> “Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil” (BRASIL, 2009g).

A partir da Constituição de 1988 e da LDB de 1996 são organizados os sistemas de ensino e criados os conselhos de educação para a regulamentação da educação infantil, de acordo com a legislação nacional e as diretrizes do CNE. Não obstante, a heterogeneidade dos municípios em relação à desigualdade material e institucional enseja enorme diversidade na organização dos sistemas e redes de ensino, assim como dificulta a democratização do acesso e a qualidade da oferta da educação infantil. Conforme ressalta Livia Fraga Vieira:

Aqui no Brasil, tem a ver com a organização do Estado e do governo também. O Brasil é um país que se diz federativo, baseado no regime de cooperação, que não tem tanta cooperação assim, que não tem um regime estabelecido de cooperação. Tem também limites do ponto de vista financeiro e não só do ponto de vista financeiro, que faltam recursos, mas pela própria organização do Estado, da autonomia dos municípios, que são responsáveis pela educação infantil e por essa diversidade que é o Brasil, e ainda de certa juventude da área. Então, garantir as concepções e o marco legal é um desafio muito grande. [...] Um dos problemas é essa distância entre o marco legal e a realidade. Porque a realidade é complexa, é onde os atores atuam com as suas concepções, com seus interesses econômicos, políticos, de poder, não é? Eu acho que o problema no Brasil é o município, é essa relação, os municípios são muito diferentes, as pessoas, os prefeitos, os secretários fazem como acham. Essa relação também do município, sistema municipal, sistema vinculado ao estado, relação com esses conselhos estaduais, isso aí gera também um quadro político gerencial, operacional na educação infantil muito complexo, muito complicado de administrar. E coordenar isso, quer dizer, dar um sentido, na perspectiva da legislação, com um país do tamanho do nosso é uma tarefa extremamente desafiante. (VIEIRA, Livia Maria Fraga. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 15 julho 2013).

Com efeito, estudos como os de Faria (2005), Campos, Füllgraf e Wiggers (2006) e Campos (2008) mostram que, apesar das pesquisas na área e dos avanços legais, verifica-se, na realidade brasileira, uma distância expressiva entre essas conquistas e as práticas efetivadas no cotidiano das instituições.

Em artigo histórico sobre a qualidade da educação infantil brasileira, Campos, Füllgraf e Wiggers (2006) revelaram informações importantes sobre a realidade vivida por crianças e adultos nas creches e pré-escolas, nessa etapa de transição estimulada pelas reformas legais e institucionais. O estudo constata, por meio da revisão das pesquisas publicadas nas principais revistas brasileiras de educação entre 1996 e 2003 e apresentadas nas reuniões anuais da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), que é grande a distância entre as metas legais e a situação vivida pela maioria de crianças e adultos no cotidiano das instituições de educação infantil. A pesquisa mostra que as novas diretrizes legais que apontaram para melhorias na qualidade e para a expansão do atendimento não puderam ser efetivadas em medidas práticas na escala necessária. Segundo as autoras, grande

parte da educação infantil, no Brasil, continua, infelizmente, a ser caracterizada pela distância entre a legislação e a realidade.

Como afirmam Campos, Füllgraf e Wiggers (2006),

[...] persistem 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. (CAMPOS; FÜLLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 99).

Análise semelhante é feita por Livia Fraga Vieira:

O grande desafio na educação infantil é garantir as concepções que nós conquistamos no âmbito legal e no âmbito de alguns documentos normativos, documentos do Ministério da Educação, documentos de algumas redes de ensino. Garantir concepção do ponto de vista das políticas, na operacionalização, na implementação dessas concepções. [...] O acesso no Brasil ainda é um problema muito sério porque está muito vinculado à qualidade. Quando eu falo que o acesso está vinculado, quer dizer, acesso não é abrir uma portinha e colocar os meninos lá dentro não. Acesso à educação é garantir educação de qualidade com aqueles critérios de espaço, de pessoal, de proposta, de insumos, de recursos. Porque às vezes a criança tem acesso a algum tipo de atendimento, mas esse atendimento é de péssima qualidade. Infelizmente isso ainda existe e muito no Brasil. [...] No caso do Banco Mundial, tem sido mostrado que, em geral, ele vai nessa contramão do que a gente propõe do ponto de vista de legislação, de avanços. O que ainda continua, de certa forma, com um modelo de que se pode atender a criança em algum lugar adaptado, quer dizer, um modelo meio híbrido que não é nem educação, que é cuidado, que pode tudo, que é uma coisa que, do ponto de vista educacional, é um problema. É uma concepção que vai na contramão do que a gente está brigando aí, para a qualidade e acesso à educação infantil. (VIEIRA, Livia Maria Fraga. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 15 julho 2013).

As propostas de ampliação da educação infantil com baixo investimento público e baixa qualidade, privilegiadas pelos organismos internacionais que atuam nos países em desenvolvimento, tornaram-se preocupações das universidades, centros de pesquisa, sistemas de ensino e movimentos sociais. Essas preocupações fizeram-se mais evidentes à medida que surgiram os primeiros estudos que mostraram, entre outros, os seguintes aspectos: precárias condições dos prédios e equipamentos, insuficiência de materiais pedagógicos, falta de formação e baixa escolaridade dos educadores, ausência de projetos pedagógicos e dificuldades de comunicação com as famílias (CAMPOS; FÜLLGRAF; WIGGERS, 2006).

Nesse contexto, ao fazer um panorama da educação infantil brasileira, Rosemberg (2003) nota que a partir da aprovação da LDB em 1996 e da entrada, no Brasil, de recursos do Banco Mundial no financiamento da política de educação infantil assiste-se a recuperação do

antigo modelo de massa, não formal e a ameaça da retomada da concepção que vincula o atendimento à criança pequena aos modelos assistencialistas, como as creches domiciliares, brinquedotecas, instituições filantrópicas, entre outros:

No campo específico da política de educação infantil, a década de 1990 assiste a outra mudança: a entrada importante do Banco Mundial entre as organizações multilaterais que elaboram e divulgam modelos de política educacional, redefinindo prioridades e estratégias à luz dos conceitos de rede de proteção social e de focalização de políticas sociais para populações pobres. (ROSEMBERG, 2003, p. 36).

Rosemberg (2013) chama a atenção ainda para as divergências e conflitos de concepções e interesses em torno da educação infantil. Como exemplo, a autora menciona que, a despeito da determinação da Constituição de 1988 pelo direito à educação e ao cuidado da criança de zero a três anos em instituição integrada ao sistema educacional, o UNICEF não traduz esse direito em sua avaliação sobre diversidade e equidade no Brasil<sup>36</sup>. De acordo com ela, ao mesmo tempo em que reafirma o direito, o procedimento de avaliação o nega ao excluir indicadores relativos a essa faixa etária.

Diante desse cenário, Campos (2011) enfatiza que as concepções centradas no desenvolvimento cognitivo associadas às análises econômicas abrem possibilidades para a promoção de modalidades alternativas de atendimento à educação infantil, na perspectiva de ampliar o atendimento, sobretudo às crianças de zero a três anos, nos municípios, com custos reduzidos, uma vez que a prioridade será o atendimento às crianças de quatro e cinco anos, com a obrigatoriedade da pré-escola. Em um processo tensionado por suas origens históricas e pelas contradições e proposições governamentais do tempo presente, a autora adverte para a possibilidade de acontecerem mudanças nas funções da educação infantil, tal como propostas na legislação, com repercussões nos currículos, avaliação e gestão, aproximando o país da situação vivenciada em outros países da América Latina e “[...] rompendo-se a unidade pedagógica e de gestão que tem caracterizado a institucionalização da educação infantil no Brasil.” (CAMPOS, 2011, p. 221).

A intervenção do Estado no campo da política de educação infantil é identificada, no âmbito desta tese, nomeadamente por três formas de regulação nacional que influenciam as

---

<sup>36</sup> A autora faz referência ao relatório do UNICEF de 2003 sobre a situação da infância e adolescência no Brasil, o qual não inclui indicadores educacionais para a faixa etária de zero a três anos. Esse documento afirma que a creche não é a única possibilidade de educação nessa fase da vida, que é fundamental que se valorize, também, a atenção oferecida pelos pais ou adultos responsáveis pelo desenvolvimento das crianças até os três anos de idade.

políticas públicas no nível municipal e o funcionamento concreto das escolas: avaliação da qualidade, formação das professoras e diretrizes curriculares.

### ***3.2.1 Avaliação da qualidade***

A CF e a LDB foram alteradas com a ampliação do ensino fundamental para nove anos, iniciando-se para crianças a partir de seis anos (Emenda Constitucional nº 53/2006 e Lei nº 11.274/2006) e com a extensão da obrigatoriedade escolar para pessoas de quatro a dezessete anos (Emenda Constitucional nº 59/2009 e Lei nº 12.796/2013). Essa emenda determina ainda a eliminação progressiva da incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos federais destinados à educação. Outra modificação é o estabelecimento do Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>37</sup> com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação, em regime de colaboração, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

A ampliação do ensino fundamental para nove anos, com a entrada das crianças de seis anos, representa uma mudança expressiva na regulação da política de educação do país nos anos recentes. Essa definição, que reorganizou a faixa etária da educação infantil para as crianças de zero a cinco anos, vem provocando tensões nos sistemas de ensino e consequências para a educação infantil, sobretudo em função dos diversos entendimentos sobre a idade de ingresso das crianças no ensino fundamental, com várias medidas e decisões sobre o corte etário, inclusive por parte do Poder Judiciário, gerando a antecipação da escolaridade para crianças cada vez mais novas.

A alteração da obrigatoriedade educacional, com a ampliação da educação básica dos quatro aos dezessete anos, desde a pré-escola ao ensino médio, foi determinada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009. A mudança na CF gerou modificações na LDB, por meio da Lei nº 12.796, publicada em abril de 2013. A extensão da obrigatoriedade para a educação infantil, com o dever dos pais em matricular seus filhos na escola a partir dos quatro anos, suscitou reações diversas entre especialistas e dirigentes da educação, diante da possibilidade de “contaminação” de políticas existentes nos diferentes países, como assinala Vieira (2011a):

[...] apontou-se para os riscos de expansão das matrículas sem a desejada qualidade; de excluir o cuidado, pela diminuição da oferta de atendimento em tempo integral; de antecipar a escolaridade com as características da oferta do ensino fundamental;

---

<sup>37</sup> Até a data de conclusão desta tese (abril/2014), o Projeto de Lei nº 8.035-B de 2010, que aprova o PNE, encontrava-se em tramitação no Congresso Nacional.

da criação creche-pré-escola; e de privatização das creches. Os argumentos do governo federal e de dirigentes da educação enfatizam que a medida permite a universalização do acesso, possibilita a demanda organizada das famílias, assegura recursos financeiros para a sua implementação, além de produzir impactos positivos no ensino fundamental, pela frequência obrigatória da pré-escola. (VIEIRA, 2011a, p. 255-256).

Dentre as mudanças na LDB, merece destaque a nova formulação do Art. 31, que contém as regras comuns para a organização da educação infantil:

- I - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental;
- II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional;
- III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral;
- IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas;
- V - expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança. (BRASIL, 1996).

Algumas questões, de acordo com Didonet (2013), são proeminentes para se cumprirem essa determinação legal. Nesse sentido, ele indaga: Como as famílias que moram muito longe de uma pré-escola, por exemplo, cumprirão a obrigação de matricular seus filhos de quatro e cinco anos, assegurando a compulsoriedade da frequência à pré-escola? Como compatibilizar a exigência de frequência mínima com a liberdade que as crianças têm de usufruir desse direito? Qual o teor do documento escolar que a creche e a pré-escola deverão expedir sobre os processos de desenvolvimento e aprendizagem?

Segundo a legislação, a ampliação da obrigatoriedade escolar deve ser implementada progressivamente até 2016, com apoio técnico e financeiro da União. Essa mudança legal ampliou o tempo de obrigatoriedade escolar no Brasil para 14 anos, definindo o acesso à educação básica obrigatória aos quatro anos de idade como direito público subjetivo.

Assim, a novidade da legislação pressupõe avaliações posteriores sobre a implicação da obrigatoriedade educacional na organização da oferta de educação infantil nos sistemas de ensino, diante das disparidades das políticas municipais e levando em conta aspectos como garantia do direito e da sua identidade, relação público/privado para a oferta, sobretudo para as crianças de zero a três anos (creche), espaço físico, proposta pedagógica e formação das professoras.



O Projeto de Lei nº 8.035-B/2010, que aprova o PNE, contempla na meta 1 a educação infantil, seguida de 17 estratégias<sup>38</sup> que visam à universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches para, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência desse plano.

De acordo com os dados do MEC/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) de 2013, em relação ao número de crianças atendidas na educação infantil em 2012, registra-se o total de 7.295.512 matrículas, sendo 2.540.791 em creches e 4.754.721 em pré-escolas. Os municípios, em consonância com a legislação, são responsáveis pela predominância na oferta dessa etapa da educação com 5.129.749 crianças matriculadas. Em termos percentuais, os dados de 2012 revelam o acesso de 20,8% das crianças de zero a três anos em creche e 77,4% das crianças a partir dos quatro anos frequentando a pré-escola. Do total de crianças atendidas, os municípios respondem por 63,1% e 74,2% das matrículas na creche e na pré-escola, respectivamente (BRASIL, 2013a). A diferença de acesso não está relacionada somente à faixa etária, mas também às condições econômica, étnica, cultural e racial, que dificultam o ingresso das crianças à educação infantil. Como afirma Campos (2013):

A expansão horizontal e vertical dos sistemas escolares reflete as características de desigualdade da sociedade: não é a mesma educação que chega a todos ou a quase todos e, também, não é sempre que a educação oferecida corresponde às demandas e necessidades dos diversos grupos sociais, culturais e étnicos. (CAMPOS, 2013, p. 25).

[...] o acesso à Educação Infantil não ocorre de forma igualitária para a população: as regiões mais desenvolvidas apresentam taxas de matrícula em creche mais elevadas que as demais; as áreas urbanas apresentam índices muito mais altos do que as rurais; crianças de famílias com renda *per capita* mais baixa apresentam taxas de matrícula significativamente mais baixas, assim como as crianças não brancas. (CAMPOS, 2013, p. 31).

Na medida em que se expande o atendimento e que cresce a demanda por acesso à pré-escola e à creche, observa-se a preocupação com as questões relacionadas à sua qualidade. O discurso sobre a qualidade da educação foi ganhando destaque no debate educacional na última década do século XX e direcionou as políticas implantadas no quadro de reformas educacionais em diversos países, fazendo parte das orientações das agências internacionais.

---

<sup>38</sup> Essas estratégias se referem à expansão, ao estudo e divulgação da demanda, à avaliação, à formação das professoras, à elaboração do currículo e da proposta pedagógica, à intersetorialidade, à articulação com o ensino fundamental, à criação de programas complementares e à garantia de prioridades de acesso.

No contexto da educação infantil, essa discussão está associada ao sucesso pessoal e escolar das crianças que frequentam instituições destinadas a essa etapa da educação, assim como à redução da desigualdade social.

Nesse sentido, verifica-se a produção de conhecimentos científicos nesse campo, a partir de um corpo teórico-conceitual e metodológico, desde a década de 1990, por pesquisadores internacionais e nacionais (CAMPOS; FÜLLGRAF; WIGGERS, 2006; CORRÊA, 2003; DAHLBERG *et al*, 2003; MOSS, 2002; ZABALZA, 1998, por exemplo). No Brasil, o debate sobre a qualidade teve influência, sobretudo, das pesquisas realizadas pela Comunidade Europeia no que tange a uma visão de educação infantil voltada ao desenvolvimento integral da criança e ao envolvimento das famílias e profissionais. Os estudos que vêm sendo realizados sobre o tema apontam aspectos que asseguram o atendimento de qualidade nessa etapa educacional, tais como gratuidade, proposta pedagógica, prática educativa, formação e valorização profissional, espaço físico adequado e relação com as famílias, entre outros (CAMPOS; FÜLLGRAF; WIGGERS, 2006; CORRÊA, 2003).

Na medida em que se tem acesso e na medida em que essa discussão se expande, que isso é uma realidade mundial, uma série de estudos, de articulações colocam a questão da qualidade, de alguns parâmetros, alguns critérios de qualidade no atendimento às crianças. Algumas tendências dessa perspectiva que é mundial, algumas articulações entre países que a gente observa nesse movimento de discussão da qualidade, exemplo da OCDE, está pautada em alguns documentos do Banco Mundial e no âmbito da América Latina, da OEI, a Organização dos Estados Ibero-americanos. Então, essa discussão da qualidade, ela tem certa pauta, ela sabe do quê que está falando. A qualidade fala de pessoal, de recursos humanos qualificados, valorizar, do ponto de vista do trabalho, do emprego, ou seja, valorizar, no sentido de evitar formas precárias de relação de emprego, de trabalho, a questão da relação com a família e a proposta pedagógica. (VIEIRA, Livia Maria Fraga. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 15 julho 2013).

No âmbito do governo federal, foi publicado um conjunto de documentos voltados para a qualidade da educação infantil, apresentados no quadro seguinte:

**Quadro 1 – Documentos de promoção da qualidade da educação infantil publicados pelo MEC entre 1995 e 2012**

1995 – Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os direitos Fundamentais das Crianças (reeditado em 2009)	Documento que contém critérios relativos à organização e ao funcionamento interno das creches e à definição de diretrizes e normas políticas, programas e sistemas de financiamento de creches.
1998 – Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil. 3 v. <sup>39</sup> .	Conjunto de referências e orientações pedagógicas para a elaboração de projetos educativos na educação infantil.
1998 – Subsídios para Credenciamento e Funcionamento das Instituições de Educação Infantil	Documento que orienta a formulação de diretrizes e normas para a educação infantil no Brasil.
2006 – Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil	Apresenta estudos e parâmetros nacionais relacionados à qualidade dos ambientes das instituições de educação infantil.
2006 – Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil. 2 v.	Contém referências de qualidade para a educação infantil a serem utilizadas pelos sistemas educacionais.
2009 – Indicadores da Qualidade na Educação Infantil	Instrumento de autoavaliação da qualidade das instituições de educação infantil.
2010 – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil	Publicação que visa contribuir para a disseminação das Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil.
2012 – Brinquedos e Brincadeiras nas Creches. 5v.	Documento técnico com a finalidade de orientar profissionais na seleção, organização e uso de brinquedos, materiais e brincadeiras para creches.

Fonte: MEC

Com o objetivo de promover a qualidade da educação, o Brasil adotou um sistema de avaliação da educação básica, desde a década de 1990. Os exames padronizados para o ensino fundamental e médio, que medem o desempenho cognitivo dos alunos, são instrumentos centrais no desenvolvimento das políticas educacionais. Nessa direção, muito se tem discutido sobre a avaliação na educação infantil.

[...] estamos vivendo um processo de formalização de uma política de avaliação, ainda sem estar claro se *da* ou *na* educação infantil. Isto é, o termo/tema avaliação está entrando no campo da educação infantil delimitando um novo “problema social” para sua política. (ROSEMBERG, 2013, p. 47).

[...] existência de pressões institucionais, familiares e econômicas pela adoção do formato escolar, o que constrange os profissionais, gera críticas e propostas calcadas nas concepções da pedagogia da infância, por parte de especialistas. (VIEIRA, 2011, p. 278-279).

Exemplo disso foi a proposta, em 2011, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), no âmbito do governo federal, de uso do *Ages and Stages Questionnaires* (ASQ-3) para a avaliação do desenvolvimento das crianças na educação infantil. Trata-se de um instrumento desenvolvido nos Estados Unidos com o propósito de

<sup>39</sup> A publicação desse documento monopolizou o debate e suscitou diversas críticas na área acadêmica, em função da ênfase exagerada no modelo escolar proposto para o ensino fundamental (CERISARA, 2002).

detectar atrasos no desenvolvimento infantil e que avalia individualmente as crianças em cinco áreas de desenvolvimento: coordenação motora fina, coordenação motora ampla, comunicação, resolução de problemas e habilidades pessoal e social (BRASIL, 2011).

Esse teste mobilizou o debate entre especialistas e militantes da educação infantil por ser considerado um retrocesso ao reconhecimento dos direitos das crianças, definidos nos documentos legais como a CF, a LDB, o ECA e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Desse modo, o MEC instituiu um grupo de trabalho, em 2011, com o objetivo de propor diretrizes e metodologias de avaliação para subsidiar a inclusão da educação infantil na política de avaliação da educação básica. A proposta do MEC indica critérios de análise de qualidade dessa etapa de ensino que focalizam diretamente as condições de oferta e dinâmicas institucionais, como consta nos documentos produzidos sobre essa matéria, e não o desenvolvimento infantil (BRASIL, 2012a).

Em 2011, o MEC, o UNICEF, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Instituto Avisa Lá<sup>40</sup> e a Ação Educativa<sup>41</sup> coordenaram o monitoramento, em mais de 50% dos municípios brasileiros, do uso do documento “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil”, que constitui numa proposta de autoavaliação dos estabelecimentos educacionais nas seguintes dimensões: planejamento institucional; multiplicidade de experiências e linguagens; interações; promoção da saúde; espaços, materiais e mobiliários; formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais; cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social. O monitoramento consistiu em um estudo que visou a uma aproximação com os públicos destinatários do documento, com o objetivo de formular uma sistemática nacional de avaliação da Educação Infantil integrada à Política Nacional de Avaliação da Educação Básica (BRASIL, s/d).

### ***3.2.2 Formação das professoras***

No contexto das reformas educacionais que tomaram corpo no Brasil e, nomeadamente, das modificações na regulação das políticas de educação infantil nas duas últimas décadas, a formação e a profissionalização docente assumem um lugar de destaque.

---

<sup>40</sup> O Instituto Avisa Lá é uma Organização Não Governamental (ONG), fundada em 1986, na cidade de São Paulo, com o objetivo de qualificar a prática pedagógica das redes públicas de educação infantil (INSTITUTO AVISA LÁ, 2013).

<sup>41</sup> A Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação é uma associação civil sem fins lucrativos fundada em 1994, com o objetivo de promover direitos educativo, culturais e da juventude (AÇÃO EDUCATIVA, 2013).

Dentre as orientações advindas das organizações internacionais, a melhoria da formação e das condições de trabalho das profissionais é apontada como um dos elementos da política para a promoção da qualidade na educação infantil.

O protagonismo dos professores é evidenciado nas reformas educacionais sob o argumento dos organismos multilaterais de que é preciso mudar a formação dos professores para transformar a escola. Assim, como afirmam Oliveira e Maués (2012):

Os professores têm sido objeto de políticas, ações e regulamentações diversas e que vem alterando os parâmetros de formação, de atuação, de profissionalização, carreira e de salário, relacionadas às exigências crescentes de aumento dos anos de escolarização da força de trabalho e de melhoria da qualidade da Educação Básica no Brasil. (OLIVEIRA; MAUÉS, 2012, p. 64-65).

Nesse sentido, percebem-se alterações significativas no campo da legislação, em relação à política de formação de professores, a partir da LDB de 1996. Essa Lei definiu a formação docente para atuar na educação básica em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, admitindo como formação mínima para a atuação na educação infantil e nos primeiros anos do ensino fundamental o magistério em nível médio, na modalidade normal (Art. 62). Desse modo, passou a conceituar a profissional da educação infantil como professora.

No âmbito da legislação, destacam-se ainda as resoluções do CNE que instituem a formação dos professores nos cursos de pedagogia (Resolução CNE/CP nº 1/2006) e a aprovação das Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública (Resolução CNE/CEB nº 2/2009). A criação do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (Lei nº 11.738/2008) e o Decreto nº 6.755/2009, que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, incluindo, portanto, as profissionais que atuam na educação infantil, também integram as mudanças.

O Projeto de Lei concernente ao novo PNE também incide sobre a formação dos professores, sobretudo na meta 15, tendo em vista garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de um ano de vigência desse plano,

[...] política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. (BRASIL, 2010a).

A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, são responsáveis pela formação inicial e continuada<sup>42</sup> e pela capacitação dos profissionais do magistério. As medidas que garantem a atuação conjunta entre os entes federados na formação de profissionais do magistério são explicitadas no Art. 62 da LDB, a partir da mudança decorrente da Lei nº 12.796/2013:

- a) adoção de mecanismos de acesso e permanência aos cursos de formação inicial e continuada;
- b) programa de bolsa de iniciação à docência a estudantes de licenciatura, de graduação plena, como incentivo;
- c) possibilidade de exigência de nota mínima no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) para ingresso nos cursos de graduação em docência.

Especificamente para o exercício da docência na educação infantil, observam-se dois programas de formação instituídos pelo MEC. O primeiro é o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (ProInfantil), curso em nível médio na modalidade Normal, semipresencial, criado em 2005, destinado às docentes da educação infantil da rede pública e da rede privada sem fins lucrativos. O segundo refere-se ao curso de especialização em educação infantil, lançado pelo MEC em 2010.

A formação das professoras constitui uma questão relevante para a implementação de políticas públicas que incorporem os conhecimentos científicos sobre a criança, a infância e a educação infantil; tendo em conta a especificidade das ações de cuidado e educação das crianças de zero a seis anos em instituições educacionais (SILVA, 2013).

De acordo com a mesma autora:

[...] tem-se buscado superar a separação que, historicamente, marcou o atendimento à criança pequena no Brasil entre, por um lado, a creche, concebida como espaço de cuidados, e, por outro, a pré-escola, vista como espaço de educação e de preparação para o ensino fundamental. (SILVA, 2013, p. 29).

---

<sup>42</sup> “Formação continuada”, ou “formação contínua”, ou ainda “educação permanente”, de acordo com Maués (2007), são expressões utilizadas para definir uma ação educativa que tem como objetivo capacitar, atualizar, aperfeiçoar as pessoas que estejam integradas à vida, à profissão e ao meio no qual estão inseridas. A LDB determina que os programas de educação continuada devam ser mantidos pelas instituições responsáveis pela formação (LDB, art. 63, III) e que os sistemas de ensino deverão promover o aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licença remunerada para esse fim (LDB, art. 67, II).

Um dos grandes desafios para a expansão da creche e universalização da pré-escola, segundo Vieira (2011a), é garantir que as professoras integrem a carreira de magistério, uma vez que a tendência é a segmentação entre as que se ocupam das crianças até os três anos e aquelas que atuam com as crianças maiores, conforme apontam estudos e pesquisas na área<sup>43</sup>. O surgimento de novos cargos e funções, sobretudo em razão da inserção das crianças de zero a três anos nas creches, nos sistemas de ensino, contribui para a fragmentação do quadro de profissionais responsáveis pela tarefa de cuidar e educar nessas instituições.

A docência na educação infantil, segundo Campos (2008), é marcada por segmentações em função das características socio-organizacionais das instituições, da divisão das professoras em categorias funcionais diferenciadas, que se estendem a condições de trabalho, vínculos empregatícios e mobilidade na carreira distintos, “[...] reafirmando e cristalizando hierarquias e relações de poder entre iguais.” (CAMPOS, 2008, p. 8). Ou seja, as contradições que constituem o campo profissional, no que tange à formação e à valorização docente são mais intensas na educação infantil do que nas etapas seguintes. Assim, pode-se dizer que as mudanças engendradas pelos recentes processos de reforma educacional que exigem das professoras novas competências e responsabilidades somaram-se às tensões que permeiam a história da educação infantil e que incidem diretamente no trabalho e no estatuto profissional das professoras.

De acordo com Oliveira (2013), ao dispensar a formação superior para a atuação docente na educação básica, incluindo a educação infantil, a legislação reforça a prática de alguns gestores municipais em contratar profissionais com formação em nível médio e com salários inferiores aos demais professores com formação superior.

Essa prática assenta-se, em geral, na justificativa de que para cuidar de criança pequena não é necessária a formação de nível superior, contribuindo para uma ideia de que a Educação Infantil pode ser exercida de forma amadora, por qualquer pessoa que se disponha a fazê-lo, sem a necessidade de uma preparação específica. Em última instância, não precisa ser profissional para atuar na educação da infância. (OLIVEIRA, 2013, p. 11-12).

As análises de Didonet (2013) em relação à presença de profissionais da educação com formação de nível médio têm como perspectiva a manutenção de um quadro de professores sem formação de nível superior. Para ele:

---

<sup>43</sup> cf GATTI; BARRETTO, 2009; OLIVEIRA; VIEIRA, 2012.

A questão do magistério da educação básica, na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental, continua aberta. Ainda está em busca de melhor definição do perfil profissional e de uma fonte de recursos que sustente um quadro de profissionais qualificados. É ponto de partida o princípio de que esses profissionais devem ter formação à altura das exigências que a fase mais importante da vida na construção das estruturas afetivas, sociais e cognitivas apresenta. (DIDONET, 2013, p. 5).

A necessidade de definições sobre a formação das professoras que atuam na educação infantil, considerando as atividades de cuidado e educação das crianças, consta no Parecer CNE/CEB nº 17/2012, elaborado com o objetivo de orientar os sistemas de ensino e as instituições sobre a organização e o funcionamento dessa etapa educacional:

Igualmente as instituições incumbidas da formação inicial e continuada dos professores de Educação Infantil devem rever os currículos dos cursos de preparação para o magistério para atender aos requisitos colocados pelo ordenamento legal e pela concepção técnica que tem se consolidado a partir de pesquisas sobre o desenvolvimento e a aprendizagem de bebês e crianças menores de seis anos em ambientes de educação coletiva. (BRASIL, 2012, p. 6).

Nas palavras de Oliveira (2013), significa que:

A formação dos profissionais que atuam na Educação Infantil apresenta-se como o mais urgente e polêmico dos desafios a serem enfrentados. As especificidades da Educação Infantil, envolvendo no processo educativo o cuidado e a atenção [...] acrescidas ainda à informalidade e aos arranjos presentes nos processos de trabalho nas creches e pré-escolas, fruto do descaso de séculos com que essa etapa da educação conviveu, obrigam a revisão dos padrões usuais de formação docente, que têm na figura tradicional do professor que ministra uma disciplina, com seus conteúdos distribuídos em aulas de 50 minutos, o modelo de profissional a ser perseguido. (OLIVEIRA, 2013, p. 13-14).

Entende-se que a formação inicial para a docência na educação infantil, atendendo as especificidades de cuidar e educar crianças pequenas em espaços coletivos, não domésticos, deve acontecer nos cursos de Pedagogia, de acordo com as novas diretrizes curriculares (BRASIL, 2006).

A formação inicial e continuada deve estar intrinsecamente relacionada à construção da identidade profissional e às políticas de profissionalização e de valorização das professoras que atuam na educação infantil. Conforme ressalta Silva (2013), “[...] essa questão envolve tanto a formação e a habilitação profissional quanto as condições de trabalho e a carreira profissional nas redes de ensino que oferecem essa etapa da educação.” (SILVA, 2013, p. 31).



### 3.2.3 Diretrizes curriculares

A primeira medida legislativa em relação ao currículo foi a publicação, em 1999, das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução CNE/CEB nº 01/1999). Em 2009, essas diretrizes foram atualizadas pela Resolução CNE/CEB nº 5/2009, que “Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil”, publicada com base no Parecer CNE/CEB nº 20/2009 e articuladas com as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica.

Como explica Cury (2002):

Diretrizes são linhas gerais que, assumidas como dimensões normativas, tornam-se reguladoras de um caminho consensual, conquanto não fechado a que historicamente possa vir a ter um outro percurso alternativo, para se atingir uma finalidade maior. Nascidas do dissenso, unificadas pelo diálogo, elas não são uniformes, não são toda a verdade, podem ser traduzidas em diferentes programas de ensino e, como toda e qualquer realidade, não são uma forma acabada de ser. (CURY, 2002, p. 193).

No Parecer CNE/CEB nº 20/2009, são explicitadas as mudanças e os novos desafios que foram colocados para a educação infantil, exigindo a reformulação e a atualização das diretrizes:

[...] a Educação Infantil vive um intenso processo de revisão de concepções sobre a educação de crianças em espaços coletivos, e de seleção e fortalecimento de práticas pedagógicas mediadoras de aprendizagens e do desenvolvimento das crianças. Em especial, têm se mostrado prioritárias as discussões sobre como orientar o trabalho junto às crianças de até três anos em creches e como garantir práticas junto às crianças de quatro e cinco anos que se articulem, mas não antecipem processos do Ensino Fundamental. (BRASIL, 2009, p. 2).

A ampliação das matrículas, a regularização do funcionamento das instituições, a diminuição no número de docentes não habilitados na Educação Infantil e o aumento da pressão pelo atendimento colocam novas demandas para a política de Educação Infantil, pautando questões que dizem respeito às propostas pedagógicas, aos saberes e fazeres dos professores, às práticas e projetos cotidianos desenvolvidos junto às crianças, ou seja, às questões de orientação curricular. (BRASIL, 2009, p. 2).

O Parecer incorpora as contribuições de grupos de pesquisa e pesquisadores, conselheiros tutelares, Ministério Público, sindicatos, secretários e conselheiros municipais de educação, entidades não governamentais, movimentos sociais e diversas entidades e grupos. Os documentos produzidos no âmbito de um projeto desenvolvido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em parceria com o MEC, também subsidiaram a elaboração das novas diretrizes curriculares.

Nesse Parecer, constam as finalidades das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil:

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, de caráter mandatório, orientam a formulação de políticas, incluindo a de formação de professores e demais profissionais da Educação, e também o planejamento, desenvolvimento e avaliação pelas unidades de seu Projeto Político-Pedagógico e servem para informar as famílias das crianças matriculadas na Educação Infantil sobre as perspectivas de trabalho pedagógico que podem ocorrer. (BRASIL, 2009, p. 3).

A Resolução CNE/CEB nº 5/2009 define os princípios, fundamentos e procedimentos para a organização de propostas pedagógicas na educação infantil. Apresenta orientações referentes às concepções de currículo e educação infantil, aos princípios e objetivos da proposta pedagógica, à organização do espaço, tempo e materiais, aos procedimentos para acompanhamento do trabalho pedagógico, avaliação das crianças e transição para o ensino fundamental, bem como as especificidades das populações do campo, dos indígenas e das interações étnico-raciais.

Em relação aos objetivos da Proposta Pedagógica, a Resolução CNE/CEB nº 5/2009 estabelece que:

Art. 8º. A proposta pedagógica das instituições de Educação Infantil deve ter como objetivo garantir à criança acesso a processos de apropriação, renovação e articulação de conhecimentos e aprendizagens de diferentes linguagens, assim como o direito à proteção, à saúde, à liberdade, à confiança, ao respeito, à dignidade, à brincadeira, à convivência e à interação com outras crianças. (BRASIL, 2009a).

A incumbência de elaboração e execução da proposta pedagógica pelos estabelecimentos de ensino com a participação das professoras é determinada pela LDB, conforme os artigos 12, 13 e 14:

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

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola;

Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:

I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

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. (BRASIL, 1996).

Cabe ressaltar que a proposta pedagógica das escolas é concebida no contexto de implementação das reformas educacionais, elucidando processos de regulação transnacional, como lembra Barroso (2005):

Desde o início dos anos 80 do século passado que se verifica por parte das autoridades escolares, um pouco por todo o mundo, a preocupação de associarem o reforço da autonomia dos estabelecimentos de ensino à elaboração e execução de um projecto educativo. A noção de “projecto educativo” tornou-se, por isso, uma referência quase obrigatória no discurso sobre as “reformas” educativas e constitui, hoje, um dos exemplos paradigmáticos da “contaminação” a que estão sujeitas as políticas educativas nacionais, por efeito da internacionalização da educação e sua regulação transnacional. (BARROSO, 2005b, p. 124).

A promoção da proposta pedagógica tem surgido no conjunto das políticas educacionais em diversos países como forma de controle do Estado sobre as escolas, na medida em que estas são obrigadas a tornar explícitas as políticas e os procedimentos utilizados pelos professores e pelos seus órgãos de gestão. Nessa direção, a proposta pedagógica está relacionada a aspectos como eficácia, eficiência, qualidade e avaliação. Paradoxalmente, a proposta pedagógica aparece também como forma de ampliação da autonomia da escola, “[...] desenvolvimento da sua democracia interna e reforço do seu papel cívico e comunitário.” (BARROSO, 2005b, p. 125).

Espera-se que a proposta pedagógica seja um documento que resulta do processo de uma construção coletiva e da reflexão de todo o grupo, orientador da organização e do funcionamento da escola, no qual se registram as finalidades, concepções e ações que originam o trabalho pedagógico e o desenvolvimento do currículo.

No âmbito da educação infantil, a Resolução CNE/CEB nº 5/2009, em seu Art. 3º, prescreve o currículo como,

[...] um conjunto de práticas que buscam articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico e tecnológico, de modo a promover o desenvolvimento integral de crianças de 0 a 5 anos de idade. (BRASIL, 2009a).

O Art. 26 da LDB, que sofreu alterações a partir da Lei nº 12.796/2013, determina que os currículos da educação infantil passem a ter uma base nacional comum e uma parte diversificada. A tendência, de acordo com Didonet (2013), será de uniformizar os

procedimentos de composição do currículo da educação infantil com o do ensino fundamental e do ensino médio.

Nesse sentido, merece ser destacado o contido no Art. 9º da Resolução CNE/CEB nº 5/2009:

Art. 9º As práticas pedagógicas que compõem a proposta curricular da Educação Infantil devem ter como eixos norteadores as interações e a brincadeira [...]. (BRASIL, 2009a).

### **3.3 A regulação da política pública de educação infantil do município de Belo Horizonte**

Esta seção apresenta a política pública de educação infantil do município de Belo Horizonte, caracterizada pela ação municipal na regulação da educação. A proposta é analisar as funções e atividades (estruturas, instrumentos e práticas) exercidas pela administração municipal, nomeadamente pela SMED, na regulação externa e de controle da educação infantil, com referência nos diplomas legais, especialmente a Lei nº 8.679 de 2003, com a implantação do Programa Primeira Escola e o Programa BH Metas e Resultados, em vigor desde 2009.

A implementação de uma estrutura político-administrativa descentralizada no Brasil, no contexto das reformas dos anos 1990 e dos novos modos de regulação da educação, implicou na prioridade municipal para com a oferta de educação infantil e ensino fundamental. Nesse sentido, instaurou a necessidade de intervenção do governo nesse campo, por meio da elaboração de políticas educacionais e da criação de mecanismos institucionais. Em BH, dentre as ações realizadas, observa-se a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino (SME)<sup>44</sup> e do CME em 1998 (Lei nº 7.543/98), o qual regulamentou a educação infantil com a aprovação da Resolução CME/BH nº 01/2000. A partir dessa Resolução, o funcionamento das instituições precisa ser autorizado pela SMED, de acordo com as normas e os critérios exigidos pela política educacional do município. Em 2012, o CME promulgou a Resolução CME/BH nº 001/2012 que “altera a Resolução CME/BH nº 01/2000 e fixa normas para o funcionamento de instituições de Educação Infantil do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte”.

---

<sup>44</sup> O SME em BH é constituído pela SMED (órgão executivo), pelo CME (órgão normativo e fiscalizador), pelas instituições de educação infantil, de ensino fundamental e ensino médio da RME/BH e instituições de educação infantil privadas, comunitárias, filantrópicas, confessionais e particulares (Lei nº 7.543/98). A institucionalização do SME ocorreu na gestão do Prefeito Célio de Castro (1997-2000). Nessa conjuntura, à normatização foram criadas estruturas no âmbito do órgão executivo para regularizar, supervisionar, acompanhar e avaliar as instituições de educação infantil do SME (PINTO, 2009).

As políticas de educação infantil pressupõem ações de competência dos municípios referentes à carreira e formação das professoras, ao acesso das crianças em creches e pré-escolas públicas, à elaboração das propostas pedagógicas e de parâmetros para a qualidade das instituições e para a edificação dos prédios destinados à educação infantil, entre outras. Busca-se analisar a política de educação infantil do município de Belo Horizonte em relação a esses aspectos, considerando os efeitos dos processos de regulação transnacional e nacional das políticas públicas.

As orientações municipais que regulam a política de educação infantil são abordadas nesta tese a partir de quatro dimensões: regulação da oferta e da demanda, regulação do trabalho e formação das professoras, proposições curriculares e avaliação da qualidade.

### ***3.3.1 Regulação da oferta e da demanda***

Em BH, a importância conferida à educação infantil é corroborada pela administração municipal, sobretudo nos últimos 20 anos, por meio da legislação e dos programas de governo<sup>45</sup>. Na primeira gestão do prefeito Fernando Pimentel (2001-2004), o município produziu alterações expressivas nos modos de regulação da política de educação infantil com a promulgação da Lei nº 8.679/2003 e a implantação do Programa Primeira Escola, visando à ampliação da oferta pública de creches e pré-escolas. A partir dessa Lei, foram criadas as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIs) e, com isso, BH deu início ao atendimento público às crianças de zero a três anos e ampliou as vagas na faixa etária de quatro a cinco anos<sup>46</sup>.

A educação infantil na RME/BH é ofertada, atualmente, nas UMEIs, nas Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs) e nas escolas municipais de ensino fundamental que permanecem com turmas de educação infantil e, ainda, nas instituições conveniadas com o município, conforme descrito abaixo:

---

<sup>45</sup> Observa-se que a partir de 1993, no governo Patrus Ananias (1993-1996), a educação infantil passou a fazer parte da agenda da política educacional do município, com a implantação de diferentes ações e projetos visando à ampliação do atendimento e à melhoria da qualidade dos serviços destinados às crianças dessa faixa etária (PINTO, 2009).

<sup>46</sup> Ressalta-se que na Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (LOBH), promulgada em 1990, está previsto o atendimento gratuito, público e de qualidade às crianças de até seis anos de idade em creches e pré-escolas e com a mesma importância que as outras etapas da educação. Determina o ensino obrigatório, como direito público subjetivo, em creches e pré-escolas (Art. 157, 2º).

- As creches comunitárias e filantrópicas surgiram e se proliferaram em BH, assim como em vários municípios brasileiros, no final da década de 1970, com a ausência de uma rede pública de atendimento à criança pequena. Em 1983, a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) estabeleceu convênio com essas instituições, caracterizando uma modalidade de oferta de educação infantil de caráter privado subsidiado pelo poder público. Essa política constituiu-se como a principal estratégia adotada pelo município para a expansão do atendimento às crianças nessa faixa etária até 2003. Atualmente, o município mantém convênio com aproximadamente 200 instituições que atendem em torno de 24 mil crianças de zero a cinco anos. A maioria em horário integral.
- As UMEIs atendem crianças de zero a cinco anos. As crianças de zero a três anos são atendidas em horário integral e as crianças de três a cinco anos são atendidas em período parcial. Cabe ressaltar a estrutura organizacional das UMEIs, uma vez que são instituições que estão vinculadas a uma escola municipal, conforme dispõe a Lei nº 8.679/2003<sup>47</sup>. Isso caracteriza uma área de tensão já que a UMEI depende, sobretudo administrativamente, da escola-núcleo. Além disso, a UMEI pode estar localizada distante da escola, o que dificulta a presença diária da direção e, como apontou Neves (2010), dificulta também a articulação entre as profissionais e os projetos desenvolvidos nas duas instituições. Compete ao vice-diretor das UMEIs o gerenciamento e a administração dessas unidades<sup>48</sup>. Outro aspecto que merece ser destacado refere-se ao espaço físico das UMEIs, que foram planejadas por meio de construções específicas, consideradas adequadas ao atendimento à criança pequena<sup>49</sup>.
- As EMEIs atendem crianças de três a cinco anos, em período parcial.

---

<sup>47</sup> Por causa dessa forma de organização, as matrículas que constam no Censo Escolar aparecem como fazendo parte da escola-núcleo e a existência dessa rede direta de educação infantil se torna praticamente invisível nos dados do Censo. Esse aspecto, entre outros, ficou evidente nos resultados de recente estudo realizado pela Fundação Carlos Chagas, que teve por objetivo investigar as políticas municipais de gestão da educação infantil no Brasil (FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS, 2012).

<sup>48</sup> Lei nº 9.154/2006.

<sup>49</sup> Em tese sobre os ambientes de educação infantil em UMEIs de Belo Horizonte, Souza (2009) verificou que o projeto de construção das UMEIs resultou em ambientes de reconhecida qualidade para a educação infantil, com acessibilidade, *playground* com diversos brinquedos, salas de atividades com grandes aberturas que permitem ventilação e visualização da área externa, mobiliário adequado à faixa etária das crianças que colaboram com sua autonomia, entre outros. Cabe ressaltar ainda que o projeto de construção das UMEIs, desenvolvido pela PBH, subsidiou a elaboração, pelo MEC, do documento Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil.

- As escolas municipais de ensino fundamental que permanecem com turmas de educação infantil atendem crianças de três a cinco anos em horário parcial. As estruturas físicas são, na maioria das vezes, adaptadas para esse atendimento.

Essa diversidade no atendimento está relacionada à constituição da educação infantil no Brasil e, particularmente, em Belo Horizonte, bem como reflete os efeitos dos novos modos de regulação, a partir da reforma educacional dos anos de 1990, que determinam as políticas educacionais em aspectos como atendimento, financiamento, propostas curriculares, focalização de populações a serem atendidas, formação docente, organização do trabalho das professoras, entre outros (CAMPOS, 2009).

Com a criação das UMEIs, BH avançou significativamente na oferta de vagas públicas, conforme consta no relatório das ações do segundo governo de Fernando Pimentel. Anteriormente à criação da Lei nº 8.679/2003, o atendimento à educação infantil na RME/BH era de, apenas, 7.391 crianças nas pré-escolas, entre quatro a seis anos; já em 2007, o município havia, praticamente, dobrado o número de vagas, passando para mais de 14 mil crianças atendidas, de zero a cinco anos (BELO HORIZONTE, 2007).

Os números disponibilizados pelo município em abril de 2014 referem-se ao atendimento a 25.390 crianças de zero a cinco anos em 112 instituições da RME/BH. Esses dados são concernentes a 19.777 crianças matriculadas em 79 UMEIs, 3.731 em 13 EMEIs e 1.882 em 20 escolas municipais de ensino fundamental que permanecem com turmas de educação infantil<sup>50</sup>. Do total, 15.800 crianças têm idade acima de quatro anos e 9.590 estão na faixa etária entre zero e três anos.

**Tabela 1 – Atendimento da educação infantil pública – Belo Horizonte – 2014**

<b>Número de instituições</b>	<b>Número de crianças</b>
79 UMEIs	19.777
13 EMEs	3.731
20 Escolas de ensino fundamental com turmas de educação infantil	1.882
112 total de instituições	25.390 total de crianças atendidas

**Fonte: SMED, 2014**

A inauguração de 79 UMEIs no período entre 2004 e abril de 2014 pode ser considerada um investimento do poder público para ampliar a oferta de vagas, em consonância com a legislação, no que tange à municipalização da creche e da pré-escola. Entretanto, há um ponto de tensão que afeta as crianças, as famílias e as escolas, uma vez que

<sup>50</sup> Dados fornecidos pela SMED/Gerência de Coordenação da Educação Infantil (GECEDI) em 16/04/2014.

a oferta é insuficiente para responder a demanda, principalmente para a creche, que exige custos mais elevados de implantação e manutenção. De acordo com dados da SMED em outubro de 2012<sup>51</sup>, a partir das informações obtidas no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e no Censo Escolar de 2011, BH tinha, naquela época, 106.272 crianças de zero a três anos, destas, apenas 36.840 estavam matriculadas em uma instituição educacional. Já em relação à faixa etária de quatro e cinco anos, no mesmo período, a população era de 55.900 crianças e o total de 47.612 matrículas na educação. Isso significa que o atendimento à faixa etária de zero a três anos correspondia a menos de 35% da população infantil; para a pré-escola, a taxa de cobertura era em torno de 85%. Ou seja, nessa ocasião, ainda restavam 15% de crianças de quatro e cinco anos, idade referente à obrigatoriedade escolar, fora da escola.

Nesse sentido, a SMED encomendou nova pesquisa de demanda intitulada “Estudo Demográfico de Demanda por Educação Infantil em Belo Horizonte”<sup>52</sup>. Essa pesquisa está sendo realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (IPEAD), da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG<sup>53</sup>. O objetivo é conhecer a demanda por educação infantil na cidade, por meio dos dados do Censo Populacional de 2010 (BELO HORIZONTE, 2013b).

Como a demanda por vagas públicas ainda é maior que a oferta, com a inauguração das UMEIs, a administração municipal estabeleceu os seguintes critérios de matrícula para a inserção das crianças da educação infantil na RME/BH: 70% das vagas (após as matrículas compulsórias das crianças com deficiência e sob medida de proteção) são voltadas para as crianças em situação de vulnerabilidade social; 10% são preenchidas por meio de sorteio entre as famílias, cujo endereço da residência ou do trabalho dos pais esteja no raio de um quilômetro de distância da unidade escolar e 20% são preenchidas por sorteio público, do qual participam todas as famílias não contempladas anteriormente. O processo de admissão das crianças nas instituições é coordenado pelo Núcleo Intersetorial Regional (NIR)<sup>54</sup>, em cada

---

<sup>51</sup> Dados fornecidos pela SMED/Gerência de Autorização de Funcionamento Escolar (GAFESC) em outubro de 2012.

<sup>52</sup> Uma pesquisa de demanda já havia sido realizada em 1999 e concluiu que 51 mil crianças de zero a seis anos de idade estariam matriculadas na rede pública naquela época, caso o município ofertasse as vagas (PINTO, 2009).

<sup>53</sup> De acordo com informações da GECEDI em abril de 2014, essa pesquisa encontra-se em fase de finalização.

<sup>54</sup> Instituído pelo Decreto nº 13.660/2009, é composto por representantes de cinco secretarias municipais: Secretaria Municipal de Políticas Sociais, Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutrição, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação.



Secretaria de Administração Regional Municipal (SARMU)<sup>55</sup>. Esse Núcleo é responsável pela implementação dos critérios de inscrição, de classificação e de matrícula das crianças e pelo controle das vagas existentes nas escolas da regional. Todo o processo de inserção das crianças nas escolas e UMEIs é realizado por meio de um sistema informatizado, Sistema de Cadastramento da Educação Infantil (SICEI), a partir da inscrição, nas escolas, das famílias interessadas em ocupação das vagas<sup>56</sup>. A cada ano, a SMED emite uma portaria definindo as diretrizes e os procedimentos para a organização do quadro de turmas da educação infantil nas instituições RME/BH e o processo de inscrição e preenchimento de vagas da educação infantil, com base na legislação vigente.

Em estudo sobre a análise dos critérios de acesso às UMEIs, no contexto da política de expansão da oferta pública de educação infantil em BH, Vilanova (2010) verificou, entre outros aspectos, que, embora o Programa Primeira Escola seja perpassado por contradições, este tem contribuído para reverter a tendência à privatização da educação infantil no município, com a ampliação da oferta de vagas e na perspectiva de efetivação do atendimento público de qualidade.

Para a expansão da educação infantil, o governo Márcio Lacerda (2009-2012/2013-2016) estabeleceu em 2012 uma Parceria Público-Privada (PPP)<sup>57</sup>, no modelo de concessão administrativa para a construção e operação de serviços não pedagógicos de 32 novas UMEIs, ficando a cargo da PBH/SMED a organização das atividades educacionais e o corpo docente<sup>58</sup>.

Outras UMEIs também estão sendo construídas com recursos do tesouro municipal e também com verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio do Proinfância (BELO HORIZONTE, 2011c). A SMED, especificamente a Gerência de Infraestrutura de Rede Física Escolar (GIRFE), é responsável por planejar a construção das novas unidades, de acordo com o projeto arquitetônico original desenvolvido pela PBH.

---

<sup>55</sup> O município de Belo Horizonte, no que se refere à sua organização administrativa, é dividido em nove regionais: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova. Cada administração regional funciona como subprefeitura. As secretarias regionais subdividem-se em duas grandes áreas: social e urbana, ambas compostas por várias gerências.

<sup>56</sup> A inscrição é realizada por meio do preenchimento de uma ficha por família, contendo vários dados da mesma e de todas as crianças que se candidatam a uma vaga na educação infantil. Depois de preenchida, essa ficha é digitada no SICEI.

<sup>57</sup> Lei nº 9.038/2005. “Dispõe sobre o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas”.

<sup>58</sup> Lei nº 10.377/2012. “Autoriza a delegação, por meio de parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, de obras e serviços não pedagógicos relacionados à Rede Municipal de Educação, autoriza a criação de mecanismos de garantia para a referida parceria e a inclusão da concessão no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG para o período 2010/2013, e dá outras providências”.

Em relação à parceria entre o setor público e o privado, observa-se que são muitas as formas como esta vem ocorrendo na educação brasileira, conforme demonstram vários estudos<sup>59</sup>. Seja por meio da subvenção pública às instituições privadas para a oferta do ensino, com a contratação de programas de formação e capacitação para os profissionais, com a aquisição de material pedagógico das redes privadas pelos sistemas de ensino, como na assessoria da rede privada em projetos de gestão das unidades escolares e das secretarias municipais e estaduais de educação.

Peroni (2012) destaca um duplo movimento de alterações, nessa parceria, que redefinam o papel do Estado: o primeiro é a mudança da propriedade estatal para o público não estatal ou privado; no segundo, permanece a propriedade estatal, mas passa a haver a lógica de mercado, o que é chamado de quase-mercado (PERONI, 2012).

As análises efetuadas por Marin e Penna (2012) assinalam que:

O desenvolvimento de ações em escolas públicas, por meio de parcerias firmadas entre o setor público e o privado, com o objetivo declarado de melhorar a qualidade do ensino, necessita ser compreendido como parte de um conjunto de proposições que expressam os novos rumos tomados pelas ações políticas educacionais na atualidade. (MARIN; PENNA, 2012, p. 113).

Esse novo movimento da educação privada em relação à educação pública deve ser motivo de um questionamento mais sério pelas autoridades educacionais, como chama a atenção Cury (2008).

### ***3.3.2 Regulação do trabalho das professoras***

A partir da promulgação da Lei nº 8.679/2003, foi criado o cargo de educador infantil<sup>60</sup>, por meio de concurso público, para o exercício da função docente na educação infantil em BH. Nas UMEIs, inauguradas em 2004, atuam como docentes apenas essas profissionais. Já nas escolas, atuam também as ocupantes do cargo de professor municipal de

<sup>59</sup> ADRIÃO *et al.*, 2012; ARELARO, 2008; CURY, 2008; MARIN; PENNA, 2012; NASCIMENTO, 2012; PERONI, 2008, 2012, entre outros.

<sup>60</sup> Lei nº 10.572/2012. “Transforma o cargo público efetivo de Educador Infantil no cargo público efetivo de Professor para a Educação Infantil e dá outras providências”. Vale ressaltar que, desde a provisão do cargo de educador infantil, observa-se um histórico de luta e mobilização por parte dessas profissionais, gerado pela insatisfação com a diferenciação das carreiras da educação em BH, instaurando uma trajetória de conflitos entre as docentes e o governo no contexto dessa política. Dentre eles, destaca-se um movimento grevista das professoras da educação infantil iniciado em março de 2012, que se estendeu por mais de 40 dias. Após a tramitação de dois projetos de lei na Câmara Municipal naquele ano, foi promulgada a Lei nº 10.572 em dezembro de 2012. Entretanto, essa Lei não responde às reivindicações da categoria, por não equiparar a carreira de professor para a educação infantil à carreira de professor municipal.

1º e 2º ciclos que desempenhavam essa função antes da referida lei. Esse fato, consequência da criação de um cargo específico para a docência na educação infantil pública no município, constitui um ponto de tensão, uma vez que essas profissionais exercem a mesma função com atribuições e formação semelhantes, tendo carreira e salários distintos (PINTO, 2009). Por indução da política, só as ocupantes do cargo de professoras para a educação infantil deverão atuar nessa etapa da educação básica na rede pública municipal.

Lívia Fraga Vieira faz referência, em sua entrevista, à criação do cargo de educador infantil em BH e às consequências da fragmentação de carreiras e funções docentes para a educação infantil:

Temos que aumentar, temos que ter mais creches porque tem uma demanda, então são criadas essas situações emergenciais para poder aumentar e depois para administrar isso... O educador infantil aqui em Belo Horizonte é um pouco isso, embora tenha sido criada uma estrutura de carreira; mas, de qualquer maneira, são situações, são decisões que vão sendo tomadas que comprometem a concepção da educação infantil, comprometem a construção de uma identidade nessa área. Então, nesse sentido, eu acho que nós ainda temos muito o que fazer nessa área da educação infantil. (VIEIRA, Lívia Maria Fraga. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 15 julho 2013).

O cargo de professor para a educação infantil integra o Quadro Especial da SMED e o Plano de Carreira dos Servidores da Educação da PBH, conforme o Art. 1º da Lei nº 10.572/2012<sup>61</sup>. O ingresso na carreira acontece por meio de concurso público de provas e títulos, obedecendo à determinação do Art. 67 da LDB.

Apesar de a exigência da formação mínima para o cargo de professor para a educação infantil ser a obtida em curso de nível médio, na modalidade Normal<sup>62</sup>, conforme determina a LDB (Art. 62), observa-se que aproximadamente 80% do total dessas profissionais possuem a formação superior<sup>63</sup>.

A carreira de professor para a educação infantil conta com 15 níveis. Cada nível da carreira corresponde a 5% sobre o valor do vencimento. A progressão na carreira ocorre por meio de avaliação de desempenho e escolaridade. A formação em curso superior confere dois níveis para a progressão por escolaridade, após a aquisição da estabilidade, ou seja, após o estágio probatório de três anos aliado à avaliação de desempenho. É conferido um nível por

---

<sup>61</sup> O Plano de Carreira dos Servidores da Educação da PBH (Lei nº 7.235/96) foi alterado com a promulgação da Lei nº 8.679/2003 e da Lei nº 10.572/2012.

<sup>62</sup> O Plano de Carreira dos Servidores da Educação da PBH passou a vigorar com a exigência da habilitação mínima, para o cargo de professor para a educação infantil, obtida em curso de nível médio completo na modalidade Normal; e exigência de formação superior, para o ingresso na carreira de professor municipal (Lei nº 7.235/96, ANEXO II).

<sup>63</sup> Fonte: SMED/Gerência de Organização Escolar (GEOE) em fevereiro/2013.

curso superior sequencial, ou equivalente, que seja diretamente relacionado com suas atribuições legais (Lei nº 7.235/96, art. 9º, VI). A avaliação de desempenho é realizada por meio de avaliação pelos pares e pela chefia imediata e, também, pela autoavaliação. O profissional que atingir 70% dos requisitos no conjunto dos três questionários obtém a progressão na carreira. O questionário é composto por dois blocos de questões que compõem um núcleo comum e um núcleo específico da educação. No núcleo comum, são avaliados os seguintes fatores: conhecimento do trabalho, planejamento e organização, comprometimento com o trabalho, iniciativa, adaptação e flexibilidade, relacionamento interpessoal, pontualidade e zelo pelo patrimônio e pela utilização dos recursos materiais. No núcleo específico da educação, são avaliados o desenvolvimento profissional e a relação com as condições de trabalho. A assiduidade e as ocorrências disciplinares também são indicadores da avaliação <sup>64</sup>.

**Tabela 2 – Progressão na carreira de acordo com a Lei nº 7.235/96 e a Lei nº 10.572/2012**

<b>Tipos</b>	<b>Período de aquisição</b>	<b>Níveis</b>
Por avaliação de Desempenho	A cada 3 (três) anos de efetivo exercício	1 (um) nível
Por Escolaridade	Após aquisição de estabilidade	Até o máximo de 5 (cinco) níveis
Por Habilitação p/ profs. de 1º e 2º Ciclos	Imediato a partir da comprovação	10 (dez) níveis

**Fonte: SMED, 2013**

No que concerne aos salários, os professores municipais com formação superior possuem uma renda mensal inicial de R\$ 1.955,35, enquanto as professoras da educação infantil com nível médio recebem como salário inicial R\$ 1.260,44<sup>65</sup>, ou seja, o salário das ocupantes do cargo de professor para a educação infantil equivale a pouco mais de 60% dos vencimentos do professor municipal de 1º e 2º ciclos. Ambas as carreiras compreendem uma jornada de trabalho de 22 horas e 30 minutos semanais. Desse total, 1/3 do horário é utilizado para as Atividades Coletivas de Planejamento e Avaliação do Trabalho Escolar (ACPATE), de acordo com a Lei nº 7.577/98. Esse tempo destinado ao estudo, planejamento e avaliação do trabalho cumpre a determinação da LDB e da Lei nº 11.738/2008.

Na RME/BH, os momentos coletivos que visam à formação continuada dos professores foram instituídos também pela Lei nº 9.815/2010. O Art. 4º dessa Lei estabelece o prêmio por participação em reunião pedagógica para os servidores públicos que ocupam

<sup>64</sup> Constam ainda no Plano de Carreira os seguintes benefícios: quinquênio de 10% sobre o vencimento a cada 5 (cinco) anos de efetivo exercício e licença-prêmio por assiduidade de 6 (seis) meses a cada 10 (dez) anos de efetivo exercício.

<sup>65</sup> Conforme as tabelas de vencimentos com vigência a partir de 1º de novembro de 2013. Fonte: SMED/GEOE em fevereiro/2014.

cargos da área de atividades de educação e que tenham participado das reuniões pedagógicas, extraturno da jornada e/ou aos sábados, em sua unidade escolar. Para receber o prêmio, o professor deverá participar, no mínimo, de duas reuniões pedagógicas por mês, com duração mínima de 1 hora e 30 minutos cada reunião. O professor precisará ainda cumprir toda a jornada de trabalho no mês anterior ao da realização da reunião pedagógica. O prêmio equivale ao valor de R\$ 100,00 por participação em reunião pedagógica a cada mês, limitado o pagamento de 10 prêmios por ano.

Para o recebimento do prêmio, não eram computadas as licenças, afastamentos e/ou faltas, estas justificadas ou não. Em 2013, a Lei nº 9.815/2010 foi alterada pela Lei nº 10.671/2013, passando o Parágrafo 5º, Inciso II, Art. 4º a vigorar com a seguinte redação:

§ 5º Para os fins deste artigo e seus parágrafos, o servidor ou o empregado público deverá ter tido frequência integral no mês anterior ao da realização da reunião pedagógica, assim considerado o cumprimento de toda a jornada de trabalho mensal que lhe for atribuída na escola municipal ou UMEI a que se vincular, sendo admitidas no cômputo desse período as concessões previstas no art. 171 da Lei nº 7.169, de 30 de agosto de 1996, a licença-maternidade, a licença-paternidade, e as licenças médicas por motivo de acidente em serviço e para tratamento de saúde, estas duas últimas limitadas ao período correspondente à duração da licença-maternidade, e sendo excluídas do referido cômputo as demais licenças e os afastamentos previstos no art. 169 da Lei nº 7.169/96. (BELO HORIZONTE, 2010).

Há ainda ações de formação incluídas na carga horária de trabalho por meio do Projeto de Ação Pedagógica (PAP). Nesse caso, a administração pública transfere recursos financeiros às caixas escolares das escolas destinados a: formação e capacitação de docentes, com a possibilidade de contratação de assessores e visando à implementação das proposições curriculares do município e da Lei nº 10.639/03<sup>66</sup>, qualificar o trabalho com pessoas com deficiência e elaboração e revisão da proposta pedagógica; participação em congressos, seminários, cursos, etc.; realização de oficinas e projetos pedagógicos para os alunos e comunidade; aquisição de material de consumo e didático-pedagógico, ingressos, alimentação, realização de excursões, entre outros, para o desenvolvimento dos projetos (BELO HORIZONTE, 2012).

A formação continuada na RME/BH acontece também por meio do acompanhamento sistemático às escolas, de encontros de formação para as coordenadoras pedagógicas

---

<sup>66</sup> Lei nº 10.639 de 9 de janeiro de 2003. “Altera a Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências”.

realizados na SMED e nas Gerências Regionais de Educação (GEREDs)<sup>67</sup> e da oferta de cursos de pós-graduação em convênio com universidades públicas e privadas. Entretanto, como lembra Rocha (2009), desde 2007 foram suspensas as licenças remuneradas para a formação acadêmica em nível de mestrado e doutorado, sob o argumento de que o docente para atuar na educação básica precisa realizar, no máximo, o curso de pós-graduação *lato sensu*. Igualmente, a mesma autora cita exemplos que apontam para uma concepção de cunho gerencialista na administração municipal como a avaliação de desempenho e o processo de formação dos gestores com cursos voltados para as seguintes temáticas: gestão por resultados, nova gestão pública, gestão de pessoas com foco em *performance*; com o objetivo de aumentar a eficiência gerencial da PBH.

Aspectos como a deterioração das condições de trabalho dos professores, as amplas exigências de desempenho e a forma como o trabalho é organizado nas escolas também constituem em desafios para a formação continuada e a valorização docente (UNESCO, 2004).

Especificamente na educação infantil, a SMED propõe ações de formação para as profissionais que atuam em todas as escolas que compõem o SME, com a realização de um seminário anual “Seminário Infância na Ciranda da Educação” e a publicação de revistas relacionadas a esse seminário que se referem à divulgação das experiências e temáticas relacionadas a essa etapa educacional.

O Programa Primeira Escola tem como foco a ampliação do acesso, com a garantia do atendimento de qualidade e a indissociabilidade do cuidado/educação às crianças nessa faixa etária. Nesse sentido, requer conhecimentos científicos, o que reforça o reconhecimento legal de que a profissional responsável pela docência na educação infantil, primeira etapa da educação básica, é a professora.

De acordo com o trabalho prescrito na documentação legal<sup>68</sup>, as professoras devem, entre outras atividades, organizar tempos e espaços que privilegiem o brincar como forma de expressão, pensamento e interação; desenvolver atividades objetivando o cuidar e o educar como eixos norteadores do desenvolvimento infantil; assegurar para que as crianças tenham as necessidades básicas de higiene, alimentação, saúde, segurança e bem-estar atendidas de forma adequada; colaborar e participar de atividades que envolvam a comunidade e executar

---

<sup>67</sup> A GERED, presente em cada SARMU, é responsável pela orientação, supervisão e coordenação do funcionamento das escolas municipais, execução de programas, aplicação de métodos e processos educacionais e condução de atividades pedagógicas. É subordinada pedagogicamente à SMED.

<sup>68</sup> Lei nº 10.572/2012.

atividades baseadas no conhecimento científico acerca do desenvolvimento integral da criança, consignadas na proposta pedagógica.

A regulação da política de educação infantil em BH, a partir da Lei nº 8.679/2003, é marcada por avanços com a criação das UMEIs e o aumento expressivo de vagas na educação infantil pública, mas também por tensões que vão repercutir principalmente na organização e no estatuto do trabalho das docentes. A expansão da educação infantil pública no município foi viabilizada mediante a criação de um cargo específico e com um salário inferior ao dos professores que atuam nas outras etapas da educação básica. Conforme constatado em estudo anterior (Pinto, 2009), verificou-se, por conseguinte, a constituição de um processo de intensificação e de precarização nas condições de trabalho das professoras da educação infantil da RME/BH. Além disso, a existência de dois estatutos profissionais geram efeitos sobre a ação docente, uma vez que, ao fazerem parte de um estatuto inferior em relação aos demais docentes municipais, as professoras da educação infantil, a princípio, ficam mais sujeitas à regulação de controle emanada pela SMED e pelas escolas. Do mesmo modo, a exigência de maiores competências e formação para o cargo de professor municipal do ensino fundamental pressupõe o aumento da capacidade de regulação autônoma dessas profissionais no processo de regulação das escolas.

Como corroboram vários estudos<sup>69</sup>, a incorporação de novas funções e postos de trabalho refletem em processos de precarização, que se expressam na formação, carreira e salários, bem como no *status* social e na identidade dos professores.

No contexto da política municipal de regulação da educação infantil, observam-se ainda outras medidas que buscam nortear a ação das profissionais e intervir nas escolas, concernentes à definição do currículo e à avaliação da qualidade, que serão evidenciadas nos próximos itens.

### ***3.3.3 Proposições curriculares do município: a regulação pelo conhecimento***

A política pedagógica para a educação infantil em BH está consolidada no documento Proposições Curriculares para a Educação Infantil (BELO HORIZONTE, 2013b)<sup>70</sup>, que sistematiza as concepções, diretrizes, conhecimentos e procedimentos que devem nortear o trabalho e a construção da proposta pedagógica nas instituições educacionais. Nesse sentido,

---

<sup>69</sup> BALL, 2002; TARDIF; LESSARD, 2005, 2008; FANFANI, 2005; OLIVEIRA, 2004.

<sup>70</sup> Esse documento faz parte de uma coletânea de publicações da SMED denominada “Desafios da Formação” que contém propostas curriculares para a educação nas escolas da RME/BH.

ao se apresentarem como o instrumento orientador e o referencial de qualidade para as ações pedagógicas de todas as profissionais, as Proposições Curriculares, ainda que abertas a desdobramentos, procuram manter uma identidade da educação infantil no município.

Apesar de já se ter observado a implementação de projetos e ações destinados à melhoria da qualidade da educação infantil, é nesse período que o governo, com a publicação das Proposições Curriculares, materializa a intenção de promover a qualidade educativa, na medida em que define o currículo a ser desenvolvido e o que deve ser ensinado e aprendido nas escolas. Destarte, esse documento assume-se como um instrumento de regulação da qualidade pelo conhecimento e, simultaneamente, reforça o papel do Estado no que tange ao controle da educação.

Assim, esta segunda publicação da coletânea Desafios da Formação, que apresenta as Proposições Curriculares para a Educação Infantil, constitui um documento que, ao responder aos anseios dos professores e educadores, aborda alguns aspectos relevantes para a elaboração de um currículo e estabelece o que é essencial para ser ensinado, aprendido e vivenciado nos dois ciclos iniciais da infância – 1º ciclo: crianças de zero a três anos e 2º ciclo: crianças de três a cinco anos. (BELO HORIZONTE, 2013b, p. 15).

Igualmente, as Proposições Curriculares destacam o processo de cuidar/educar, que caracteriza essa etapa educacional, bem como as intenções educativas do município para a educação básica. Essas intenções visam ao desenvolvimento e ampliação das seguintes habilidades das crianças: a construção da autonomia do (a) estudante; a construção de conhecimentos que favoreçam a participação na vida social e interação ativa com o meio físico e social; o tratamento da informação e expressão por meio das múltiplas linguagens e tecnologias (BELO HORIZONTE, 2013b, p. 59).

As Proposições Curriculares fundamentam-se na legislação vigente nos âmbitos nacional e municipal e nos documentos que orientam a política de educação infantil: CF, LDB, ECA, Resolução CNE/CEB nº 5/2009, Resolução CME/BH nº 01/2000, Resolução CME/BH nº 001/2012, Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil, entre outros. Expressam também as tensões que constituem o campo da educação infantil, dentre as quais: construção de uma proposta educativa que considere as especificidades da criança dessa faixa etária, sem a transposição das práticas das etapas posteriores; interlocução com os primeiros anos do ensino fundamental em uma perspectiva de continuidade; articulação com as famílias; atendimento à diversidade, uma vez que as crianças matriculadas compõem um público heterogêneo em função dos critérios de distribuição de vagas na RME/BH.



No processo de construção do documento, conduzido pela Gerência de Coordenação da Educação Infantil (GECEDI) desde 2007, participaram as equipes da SMED e das GEREDs, as profissionais da RME/BH e das creches conveniadas, além de assessores, especialistas nas diversas áreas do conhecimento. Para tanto, foram organizados encontros de formação para as professoras nos anos de 2007 e 2008, com a publicação de uma versão preliminar do documento em 2009. Nos anos de 2010, 2011 e 2012, foi realizada a revisão desse material com o envolvimento das escolas e dos peritos. Esse processo de construção, e também de implementação das Proposições Curriculares, esteve sempre associado à formação continuada das professoras com o objetivo de “[...] promover o aprimoramento das práticas pedagógicas a fim de efetivar o atendimento educacional de qualidade à primeira infância.” (BELO HORIZONTE, 2013b, p. 7).

As Proposições Curriculares para a Educação Infantil são, assim, uma aposta e um convite à reflexão, ao envolvimento ativo dos profissionais e a constantes reformulações que vão torná-las instrumento cada vez melhor e mais claro para orientar as instituições em suas ações pedagógicas cotidianas. (BELO HORIZONTE, 2013b, p. 10).

As Proposições Curriculares buscam ainda subsidiar a elaboração e/ou revisão da proposta pedagógica das instituições. A construção da proposta pedagógica é uma das diretrizes da SMED no contexto das políticas educacionais de reforço da autonomia das escolas, corroborando a exigência anunciada pela LDB. As instituições de educação infantil devem elaborar suas propostas pedagógicas com a participação das professoras e da comunidade escolar, considerando a legislação educacional e as normas do SME<sup>71</sup>.

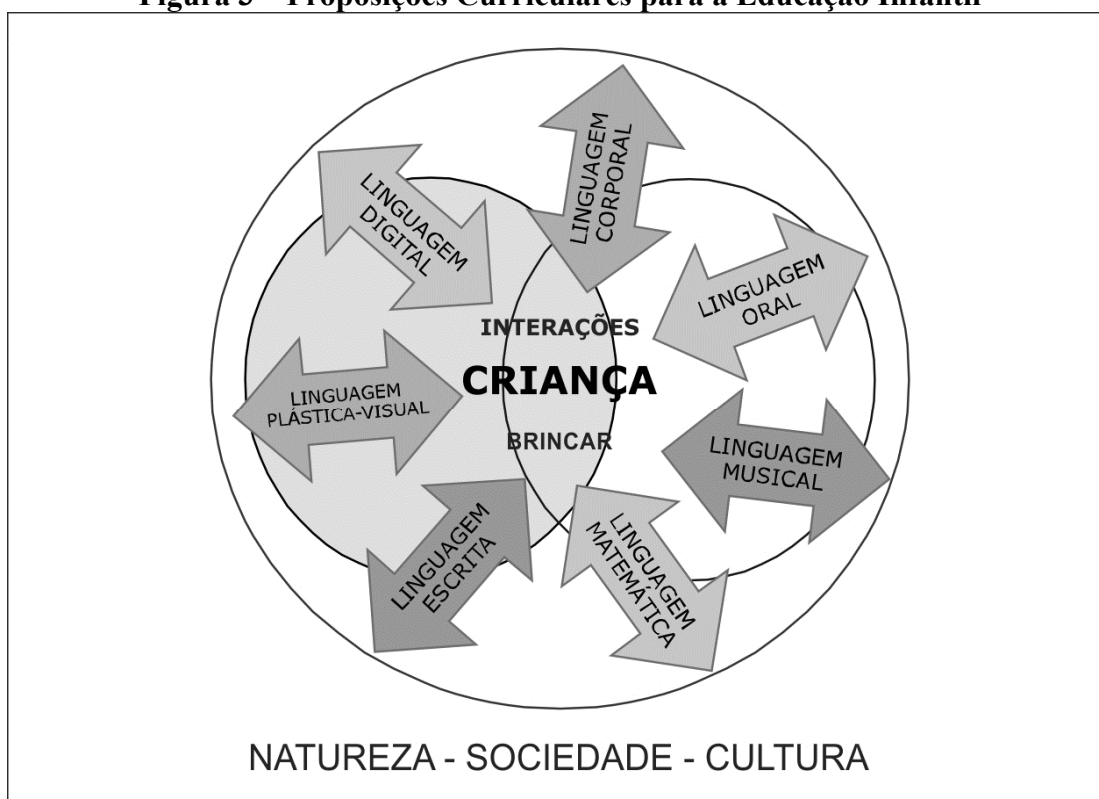
O texto das Proposições Curriculares está organizado em 3 volumes: volume 1 – Fundamentos (concepções e diretrizes da política municipal de educação infantil); volume 2 – Eixos estruturadores (identificação, conceituação e articulação dos eixos estruturadores da proposição curricular); e volume 3 – Linguagens (identificação, conceituação e articulação das linguagens da proposição curricular). O volume 1 foi finalizado em 2013, distribuído em CD para as professoras e disponibilizado no *site* da SMED.

A figura abaixo ilustra os elementos que constituem a proposta curricular de BH para a educação infantil, tendo a criança como foco do processo educativo, a qual compreende o mundo (cultura-sociedade-natureza) pelo brincar e nele estabelece interações por meio das várias linguagens:

---

<sup>71</sup> Em 2012, a GAFESC produziu um documento para o SME com orientações para a sistematização da proposta pedagógica das instituições de educação infantil, tendo em vista a necessidade de atualizar essas orientações a partir da legislação atual, sobretudo a Resolução CNE/CEB nº 5/2009.

**Figura 3 – Proposições Curriculares para a Educação Infantil**



Fonte: BELO HORIZONTE, 2013b, p. 44

### 3.3.4 Avaliação da qualidade como instrumento de regulação

Em 2009, o governo Márcio Lacerda implantou um novo modelo de gestão no município denominado Programa BH Metas e Resultados<sup>72</sup>, que,

[...] adota um enfoque fortemente gerencial, para que sejam alcançados os resultados desejados, sem perder de vista as características típicas da gestão pública, no que se refere à ação política, à transparência, à participação e à observância da legislação. (BH METAS E RESULTADOS, 2012).

O programa está estruturado em 12 áreas de resultados<sup>73</sup>, com 40 projetos sustentadores<sup>74</sup>. Com a definição clara de metas e resultados almejados, busca-se dar maior eficácia e eficiência à gestão pública, com o monitoramento e o gerenciamento de cada um dos projetos (BH METAS E RESULTADOS, 2012). A gestão orientada por resultados,

<sup>72</sup> Decreto nº 13.568/2009.

<sup>73</sup> Área de resultado: área temática que orienta a concentração dos melhores esforços do executivo, para alcançar as transformações sociais, econômicas, ambientais e institucionais previstas no plano de governo, e necessárias à realidade da cidade de Belo Horizonte (Decreto nº 13.568/2009, art. 2º, I).

<sup>74</sup> Projeto sustentador: empreendimento que mobiliza recursos e competências para alcançar, em conjunto com os demais projetos da respectiva área de resultado, as transformações desejadas e previstas (Decreto nº 13.568/2009, art. 2º, II).

segundo os documentos do Programa, procura se adequar à mudança da sociedade e dos órgãos de controle, já que,

[...] a cobrança cada vez maior da sociedade por resultados concretos, decorrentes da aplicação dos escassos recursos públicos, tem impulsionado a reforma do Estado, a reforma administrativa, a promoção da qualidade do serviço público e a modernização da gestão. (BH METAS E RESULTADOS, 2012).

Observa-se, assim, uma mudança de paradigma, do ponto de vista político, na administração municipal.

As medidas políticas e administrativas que caracterizam a reforma e a reestruturação do Estado, em diversos países, a partir dos anos 1980, segundo Barroso (2005), são justificadas pela necessidade de modernizar, desburocratizar e combater a “ineficiência” do Estado<sup>75</sup>. Essas medidas, segundo o autor, explicam-se também pelas propostas neoliberais e neoconservadoras de libertar a sociedade do controle do Estado, por meio da privatização. Tais medidas afetaram a administração pública e, conseqüentemente, a educação, ao alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar com a utilização dos dispositivos do mercado ou com a substituição do poder público pelas instituições privadas em áreas de intervenção do Estado.

A educação, na concepção de reforma do Estado, como afirmam Gandini e Riscal (2002), passa a ser entendida como um serviço e sua gestão pautada pela administração de resultados, favorecendo a incorporação de agentes privados como interlocutores e também como cooperadores na definição dos resultados esperados, estratégias de desempenho e financiamento educacionais.

Para Cabral Neto (2012), a reforma gerencial, fundada nos princípios da nova gestão pública e no aprimoramento do desempenho governamental com a adoção de mecanismos de responsabilização, preconiza “[...] a lógica de resultados na administração pública visando medir o desempenho e exigir a prestação de contas de agentes públicos responsáveis pela execução e pelos resultados obtidos com as políticas.” (CABRAL NETO, 2012, p. 265).

Ainda, segundo o mesmo autor:

[...] embora os instrumentos legais e a maioria dos planos de governo façam referência à gestão democrática, as medidas prescritas em parte dos programas de governo põem ênfase na gestão gerencial que tem características diversas da gestão democrática. Ela (re)significou conceitos importantes como a autonomia, a descentralização e a participação, que passaram a ser consideradas como

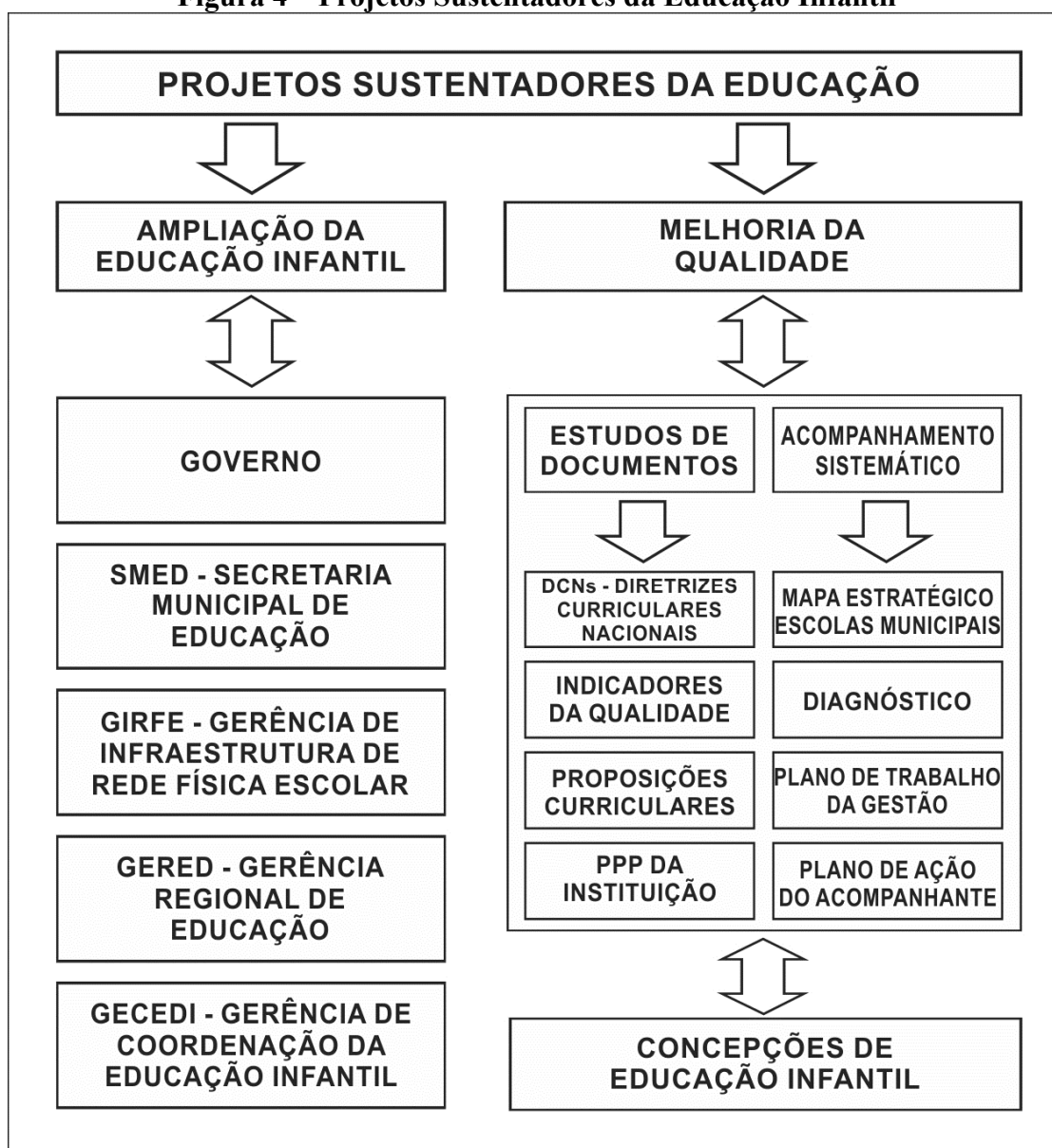
<sup>75</sup> No Brasil, essa proposta concretizou-se por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995 (BRASIL, 1995).

mecanismos para assegurar mais agilidade, eficiência e eficácia à gestão das escolas. (CABRAL NETO, 2012, p. 279).

Os três projetos sustentadores da área da educação, presentes no Programa BH Metas e Resultados, em continuidade à gestão anterior do prefeito Fernando Pimentel, são: expansão da educação infantil, expansão da escola integrada e melhoria da qualidade da educação (BELO HORIZONTE, 2011d).

A figura abaixo apresenta os projetos sustentadores relacionados à educação infantil:

**Figura 4 – Projetos Sustentadores da Educação Infantil**



Fonte: SMED, 2012

As medidas que visam à promoção da qualidade do ensino, nessa política, consistem na padronização do currículo; implantação do boletim escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Municipal (Avalia BH); realização de avaliação de desempenho dos profissionais da educação; monitoramento do processo de ensino-aprendizagem; formação continuada para os professores/estudo dos documentos voltados para as orientações curriculares e para a qualidade da educação; construção da proposta pedagógica; monitoramento da gestão das escolas; repasse de recursos financeiros para o PAP; entrega de *kits* escolares, literários e de uniformes para todos os alunos; implementação de projetos e programas como o Projeto de Intervenção Pedagógica (PIP), o programa saúde na escola e o programa de reforço escolar, entre outras. Dentre essas medidas, para a educação infantil, são realizadas ações voltadas para a elaboração da proposta pedagógica das instituições e a implementação das Proposições Curriculares; o monitoramento à gestão escolar, que compreende o acompanhamento sistemático às escolas; a formação e a avaliação de desempenho das professoras; a entrega de *kits* para as crianças; além da implantação da política de saúde.

Para a concretização dos projetos na área da educação, o atual governo propõe o aumento da capacidade de gestão nas escolas e de responsabilização do gestor escolar. À direção escolar, triênio 2012-2014<sup>76</sup>, a SMED determinou a elaboração de um plano de trabalho que constitui instrumento de monitoramento e avaliação da gestão, assim como a base para um plano de metas pactuado entre a direção e a Secretaria. Há ainda um termo de compromisso da gestão assinado pela direção, assumindo as responsabilidades previstas no Art. 14 do Decreto nº 14.628/2011<sup>77</sup>, entre elas: assegurar o cumprimento do plano de metas, das normas e diretrizes da SMED e do CME; implementar os programas educacionais do município que visam aprimorar a qualidade da aprendizagem. O plano de trabalho foi elaborado considerando o cumprimento das metas previstas no mapa estratégico da SMED e no mapa estratégico da escola<sup>78</sup>. Esses mapas foram construídos a partir de *workshops* sobre planejamento estratégico, realizados pela Fundação Dom Cabral com a equipe gestora da SMED, cujo propósito foi definir a agenda para RME/BH e o objetivo da Secretaria. Os mapas estratégicos contemplam aspectos da gestão da SMED e as metas voltadas para a melhoria da aprendizagem, a integração institucional, os processos e as pessoas.

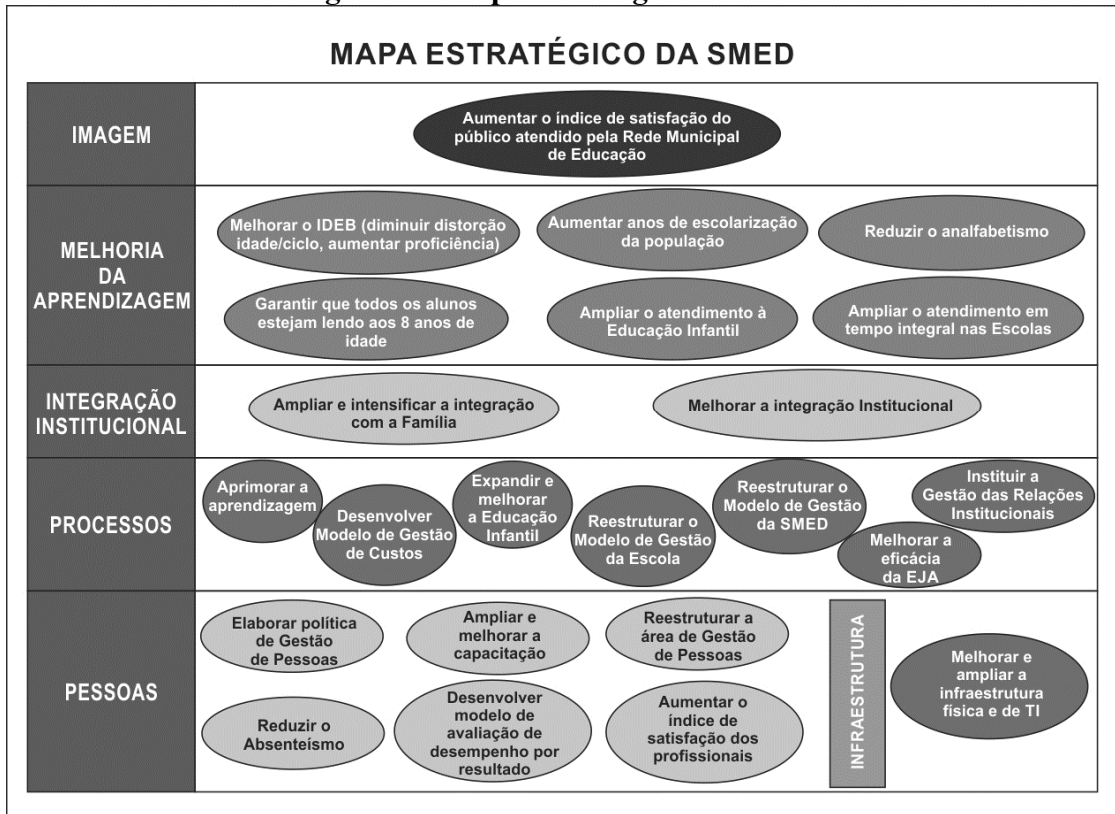
---

<sup>76</sup> O mandato de diretor de estabelecimento de ensino, de vice-diretor de estabelecimento de ensino e de vice-diretor de UMEI é de três anos, permitida uma única recondução consecutiva (Art. 43 da Portaria SMED nº 262/2011, que dispõe sobre eleições de Diretores e Vice-Diretores de Escolas e Unidades Municipais de Educação Infantil da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte).

<sup>77</sup> Regulamenta o processo eleitoral para a escolha de diretores e vice-diretores das unidades escolares da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte.

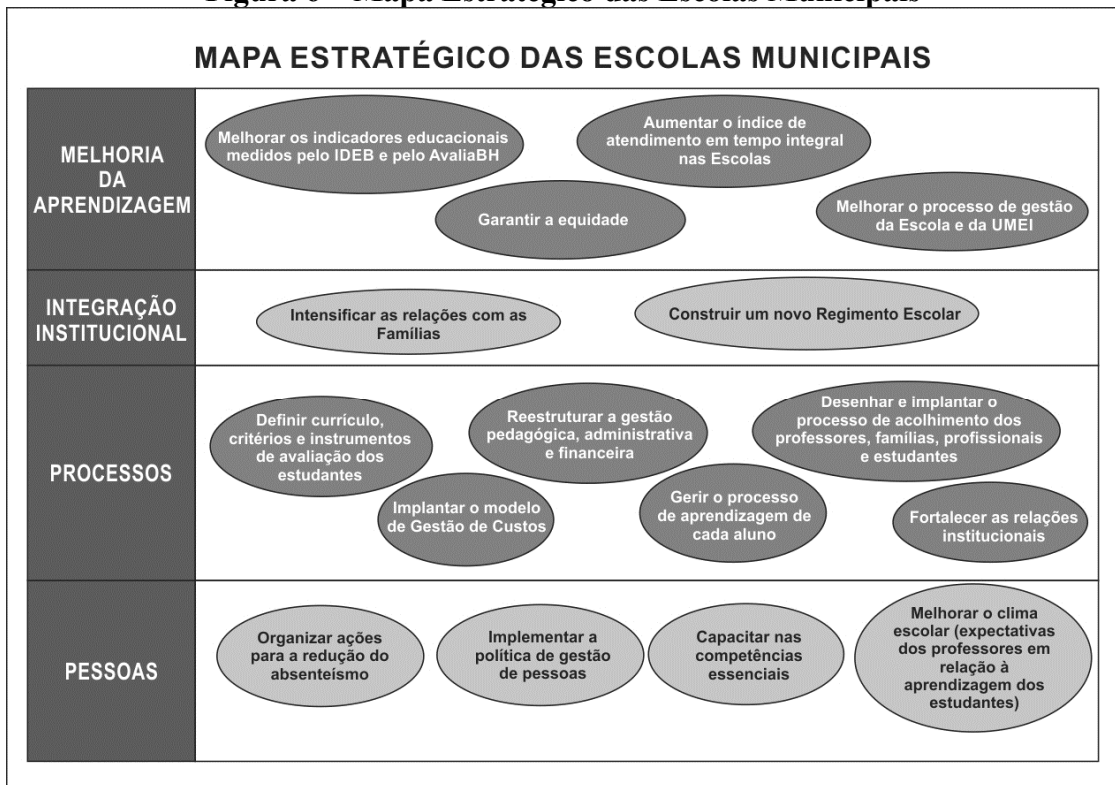
<sup>78</sup> BELO HORIZONTE, 2011b.

**Figura 5 – Mapa Estratégico da SMED**



Fonte: SMED, 2012

**Figura 6 – Mapa Estratégico das Escolas Municipais**



Fonte: SMED, 2012

As diretrizes atuais da SMED para o trabalho da direção e vice-direção das escolas e das UMEIs<sup>79</sup> envolvem as seguintes dimensões:

- Administrativa: garantir as condições materiais, físicas e humanas dos vários setores da instituição escolar de forma integrada, em conformidade com a legislação, por meio das seguintes estratégias: gerenciar a merenda e o patrimônio escolar; garantir os registros de escrituração escolar; gerenciar o Sistema de Gestão Escolar (SGE)<sup>80</sup>, o SICEI e outros correlatos, assegurando o lançamento de dados; organizar o quadro de pessoal, entre outras.
- Pedagógica: coordenar o trabalho pedagógico buscando soluções criativas que garantam a aprendizagem, permanência, equidade e inclusão de todos. Garantia da melhoria da qualidade do atendimento da educação infantil. Estratégias: reconhecer as crianças como sujeitos da ação educativa; possibilitar clima agradável, respeitoso e favorável ao desenvolvimento do trabalho pedagógico; implementar as Proposições Curriculares e o Regimento Escolar; fortalecer o trabalho da coordenação pedagógica, intensificar a relação com as famílias e a participação do colegiado e da comunidade; planejar a formação das profissionais; entre outras.
- Financeira: administrar a caixa escolar responsabilizando-se juridicamente pelos processos financeiros, administrativos, contábeis, fiscais e de pessoal, atendendo as demandas da comunidade escolar, de acordo com a legislação, normas e orientações pertinentes. Estratégias: aplicar os recursos em conformidade com a sua finalidade e realizar a prestação de contas; suprir a instituição de recursos materiais necessários, promover a participação coletiva nas decisões sobre utilização dos recursos; entre outras.

A política da SMED propõe ações de formação e avaliação dos diretores, a partir do plano de trabalho e do plano de metas da gestão. A formação é realizada pela Secretaria em parceria com empresas privadas<sup>81</sup>, a partir do mapeamento de habilidades e competências individuais e das necessidades de formação dos diretores, sendo obrigatória a frequência integral e a comprovação de conclusão de cada curso. A avaliação acontece por meio de

---

<sup>79</sup> BELO HORIZONTE, 2011b.

<sup>80</sup> O SGE é um sistema informatizado da educação, dividido em módulos que contemplam as gestões acadêmica, pedagógica, de pessoal e de rede física. Esse sistema permite o acesso da administração educacional a todas as informações das escolas.

<sup>81</sup> Em 2012, ano em que foi realizada esta pesquisa, esse trabalho estava sendo desenvolvido por uma empresa de consultoria em Recursos Humanos, de BH, denominada “Perfil Antropológico”.

monitoramento da gestão, para averiguação do cumprimento do plano de metas pactuado com a SMED, visando à eficiência e à qualidade do funcionamento de cada escola e UMEI<sup>82</sup>.

A regulação institucional da política de educação infantil em BH, no âmbito da SMED, compreende notadamente as ações realizadas pela GECEDI e pelas equipes de acompanhamento à educação infantil que fazem parte das GEREDs<sup>83</sup>. Essas equipes têm como função orientar e monitorar a ação das profissionais, observar e intervir nas instituições, a fim de assegurar o direito das crianças, das famílias e das profissionais e o cumprimento da política de educação do município (BELO HORIZONTE, 2012g).

Para o monitoramento às escolas, é elaborado um plano de ação pela acompanhante da equipe de educação infantil da GERED, contemplando cinco dimensões: dimensão física, dimensão administrativa, dimensão pedagógica, dimensão de promoção da saúde, dimensão de interação com famílias e comunidade. São apresentadas as metas a serem alcançadas, os planejamentos, prazos e responsáveis. Esse documento é construído a partir do plano de trabalho da gestão, do mapa estratégico e das observações e registros das visitas; é pactuado com a direção e acompanhado pela SMED, no sentido de viabilizar as ações da equipe nas escolas.

O acompanhamento sistemático às escolas envolve visitas regulares, com o preenchimento de um relatório pela acompanhante. Nesse documento, são descritas as ações realizadas na verificação *in loco*, as questões observadas referentes à organização e os encaminhamentos. Ele é assinado pela acompanhante e pela direção da escola, para a qual é disponibilizada uma via do formulário. As prescrições e o monitoramento às escolas e UMEIs referem-se à implementação da proposta pedagógica do município, organização administrativa, preenchimento e elaboração de documentos obrigatórios, organização do espaço físico e recursos materiais, período de adaptação e alimentação das crianças, realização de ações de promoção à saúde, inclusão de crianças com deficiência, relação com as famílias e a comunidade, entre outras. As ações desenvolvidas pelas acompanhantes nas escolas são monitoradas pela GECEDI.

Em síntese, a análise das políticas de educação infantil realizada neste capítulo permite observar, no nível supranacional, a existência de orientações decididas pelas organizações internacionais que vêm influenciando as políticas nacionais e locais nos diferentes países, como processos de regulação transnacional. É possível constatar uma expansão importante da

---

<sup>82</sup> Art. 44 e Art. 45 da Portaria SMED nº 262/2011.

<sup>83</sup> Essas equipes são formadas por professoras da RME/BH, chamadas de acompanhantes, que são selecionadas informalmente pela SMED para realizar o monitoramento às instituições de educação infantil.



educação infantil no plano global, uma reorientação para a educação das crianças pequenas envolvendo os processos de cuidado e educação, a mobilização de um conhecimento específico sobre a educação dessa faixa etária e a pressão sobre os governos para a importância da educação infantil no sucesso escolar e na correção da desigualdade social e econômica. Pode-se afirmar que a regulação da educação infantil nos vários países aproxima-se do conceito de hibridismo proposto por Barroso (2003), no que concerne aos diversos discursos, lógicas e práticas que definem as políticas públicas.

No contexto nacional, a regulação da política de educação infantil se faz, sobretudo, por meio de orientações concernentes à avaliação da qualidade, à formação das professoras e às diretrizes curriculares. Esse conjunto de orientações, que constituem as formas institucionalizadas de intervenção do Estado no sistema educacional, influenciam os processos de regulação dos municípios, responsáveis pela execução da política de educação infantil e, conseqüentemente, o funcionamento das escolas e as ações das profissionais.

No município de Belo Horizonte, a regulação do funcionamento da educação infantil diz respeito ao trabalho das professoras, ao controle entre a oferta e a demanda de vagas e à construção de proposições curriculares como medida de promoção da qualidade educativa. A avaliação da qualidade, com a mobilização dos diversos instrumentos, constitui um processo de regulação *a posteriori* e a passagem da regulação pelas normas para a regulação pelos resultados, que caracteriza a regulação pós-burocrática. Tudo isso compõe o campo de constrangimento da ação concreta dos atores locais.

Os efeitos da regulação transnacional e o hibridismo da regulação nacional e da regulação municipal, com as mudanças políticas internas, na linha de Barroso (2006b), estabelecem a política de educação do município de Belo Horizonte. Em uma perspectiva diacrônica, de acordo com o mesmo autor, assiste-se, por um lado,

[...] a um processo de sedimentação normativa que resulta da sobreposição de novas regras, orientações e reformas (produzidas numa volúpia de transformação permanente que raramente ultrapassa a superfície do sistema), às práticas e estruturas antigas que, na maior parte dos casos, acabam por subsistir ainda que ‘travestidas’ de uma pretensa modernidade. Por outro lado, e numa perspectiva sincrônica, a introdução, por via da ‘regulação transnacional’, de discursos e práticas descentralizadoras (imbuídas a maior parte das vezes de uma lógica de mercado ou privatização) é mediatizada pela influência do contexto nacional (histórico, político, econômico, etc.). (BARROSO, 2006b, p. 53).

De maneira geral, semelhante ao que ele afirma, coexistem, na regulação da política de educação infantil em Belo Horizonte, estratégias, aparentemente contraditórias, de regulação, desregulação, privatização, recentralização, descentralização, autonomia e controle.

Em outras palavras, observa-se a coexistência do modelo burocrático, caracterizado pelo governo controlador e regulamentador, que assegura, pela centralidade e pela hierarquização dos processos de decisão e de execução, a obediência a normas; e do modelo pós-burocrático, que recorre à negociação e à participação dos diferentes atores e que o controle se faz pela obtenção de resultados (BARROSO, 2013).

Esta hibridação, de acordo com Barroso (2013),

[...] faz com que a ação do Estado pareça estar a diminuir (por meio da redistribuição de poderes e do recurso a formas mais brandas de controlo), mas, na prática, esteja a ser reforçada, não só pela sobrevivência de anteriores hierarquias e formas burocráticas de administração, mas também pelo reforço legitimador das novas formas de controlo (como, por exemplo, a avaliação). (BARROSO, 2013, p. 16).

Análise semelhante é realizada por Farrell e Morris (2003). Em estudo sobre a influência das mudanças nas políticas públicas, a partir dos anos 1980, em trabalhadores do setor público nas áreas de saúde, educação e serviços sociais no Reino Unido, os autores constataram o desenvolvimento de uma burocracia simultaneamente centralizada e descentralizada. Para eles, a noção de um Estado pós-burocrático ou “para além da burocracia” é fantasiosa e errada. “[...] O mercado é dependente da burocracia e o ‘locus’ dessa burocracia deslocou-se, ao invés de ela ter desaparecido.” (FARRELL; MORRIS, 2003, p. 130, tradução nossa).<sup>84</sup> Assiste-se, segundo os mesmos autores, a emergência de um Estado neoburocrático.

A regulação neoburocrática, de acordo com Barroso (2013), implica na alteração das formas de governo, orientadas para melhorarem o funcionamento burocrático da administração, perante o aumento da complexidade e da diversidade do sistema. “Isso significa que é preciso mudar qualquer coisa (os aspectos morfológicos) para preservar a essência do poder e da autoridade do Estado e dos seus sistemas de controlo.” (BARROSO, 2013, p. 17).

O controle no domínio da educação infantil é exercido pela regulação institucional no âmbito da gestão municipal sobre os atores no campo, os quais desenvolvem dinâmicas próprias que têm uma base relativamente autônoma. Essa combinação define a política concreta de educação infantil nas escolas, que será analisada na segunda parte desta tese.

---

<sup>84</sup> Rather, we would argue that a more marketized system is equally dependent upon bureaucracy and that the locus of this bureaucracy has shifted rather than the bureaucracy having faded away.

**PARTE II**

**ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL**

#### 4 ESTRATÉGIAS DE INVESTIGAÇÃO

A análise das políticas públicas no contexto do presente trabalho tem a perspectiva de descrever, interpretar e explicar a ação dos diversos atores que intervêm ao longo do ciclo político. Sob o ponto de vista de uma matriz teórica que concebe a política como ação pública, entende-se que a política não se refere apenas à ação do Estado e na sua regulação, mas é o resultado das interações dos atores, individuais e coletivos, dos seus mecanismos de coordenação e da construção constante das regras do jogo social, conforme evidenciado no capítulo 2. Essa concepção teórica orienta o processo de investigação, a definição da metodologia e a construção do objeto de estudo. Trata-se de um processo circular, de interação recíproca entre a teoria e a pesquisa empírica, conforme assinala Afonso (2005). Por um lado, a construção teórica fundamenta-se nos dados empíricos e, por outro lado, a pesquisa empírica pressupõe o questionamento da realidade a partir de um esquema teórico estruturado.

Nesta pesquisa, a partir do referencial teórico, foi definido o estudo empírico, a construção do dispositivo metodológico e as estratégias de coleta, tratamento e análise das informações sobre a atuação das docentes das escolas de educação infantil, para a interpretação dos processos regulatórios da educação. Simultaneamente, na medida em que se recorria à pesquisa empírica, verificou-se a necessidade de ajustar e reformular o quadro teórico.

Para o estudo da política pública de educação infantil do município de Belo Horizonte, optou-se pela metodologia qualitativa, com a pesquisa de campo constituída pelos estudos de caso em duas escolas de educação infantil e com a utilização de outros instrumentos de coleta e análise dos dados, tendo em vista compreender os processos de regulação nessas instituições resultantes da ação coletiva das docentes. A pesquisa de campo, de acordo com Bogdan e Biklen (1994), estabelece uma relação intrínseca entre as técnicas de recolha de dados utilizadas pelo investigador e as relações estabelecidas com os investigados, facilitando assim a percepção dos contextos e o acesso aos materiais a investigar.

As estratégias metodológicas para a realização desta investigação são apresentadas neste capítulo, organizado em quatro seções. Na primeira seção, são descritas as opções metodológicas e os eixos de análise. Na segunda, são apresentadas as escolas pesquisadas que são objeto do estudo. Na terceira, são delineadas as estratégias e instrumentos de coleta e tratamento dos dados. Por fim, na quarta seção, constam as estratégias de análise dos dados.

#### 4.1. Opções metodológicas e eixos de análise

A metodologia usada nesta pesquisa tem como abordagem o paradigma qualitativo, baseada no estudo de caso, em duas escolas públicas de educação infantil de BH. Para este estudo, foram selecionadas uma EMEI e uma UMEI, que serão denominadas pelas siglas no âmbito desta tese. A abordagem que se propõe insere-se nas perspectivas epistemológicas e metodológicas que “[...] privilegiam a compreensão das estruturas sociais e organizacionais, a construção dos contextos de acção e das ordens locais, a caracterização das relações de poder, as lógicas de acção, as culturas organizacionais e profissionais, e as construções identitárias.” (AFONSO, 2005, p. 9). A caracterização de uma pesquisa como estudo de caso, segundo o mesmo autor, centra-se na natureza do objeto a ser estudado e não na escolha metodológica, tendo em vista estudar o que é particular, específico e único, levando em conta seu contexto e complexidade.

O que diferencia o estudo de caso de outras estratégias metodológicas, de acordo com Stake (2007), é o fato de se situar em uma unidade ou sistema integrado, que se visa conhecer na sua globalidade: pessoa, acontecimento ou organização.

Considera-se que a metodologia deve estar adequada ao olhar que se tem sobre a realidade. Essa adequação da metodologia à perspectiva epistemológica que orienta o trabalho é uma regra geral da investigação científica. Neste trabalho, o ponto de vista epistemológico adota uma perspectiva da ação pública em que as políticas educativas resultam da ação dos diferentes atores, que atuam em diversos níveis, com relevância no nível local, nos processos regulatórios da educação. Por isso, é que justifica e torna pertinente, nesta pesquisa, a utilização da metodologia do estudo de caso, que permitiu pôr em evidência a participação e a interação dos atores na dinâmica interna das escolas e a singularidade desses processos.

Assim, a proposta desta investigação consistiu em estudar “os casos” de apropriação e produção das normas e regras no cotidiano das duas escolas, na articulação entre os processos de regulação que incluem a regulação de controle e a regulação autônoma. Esse tipo de estudo de caso aproxima-se ao que é considerado por Stake (2007) como estudo de caso coletivo, com finalidade instrumental, ou seja, quando o pesquisador interessa-se por uma questão que situações específicas ajudam a elucidar, na perspectiva do desenvolvimento de uma teoria. Nesse sentido, o foco não são as escolas em si, mas a compreensão aprofundada dos processos e efeitos da regulação na ação coletiva das docentes.

Essa abordagem remete para o tipo de estudos realizados, simultaneamente, em múltiplos locais mencionados por Bogdan e Biklen (1994) como sendo de indução analítica, metodologia utilizada quando o foco da pesquisa é um problema ou uma questão específica.

O desenvolvimento dos estudos organizacionais em geral, e dos estudos organizacionais da escola em particular, está diretamente ligado ao estudo de caso como estratégia metodológica, de acordo com Sarmiento (2000).

A procura de uma compreensão holística do modo de funcionamento de uma ou de várias organizações concretas explica, em boa parte, a alargada adopção deste formato metodológico nos estudos organizacionais em geral e na investigação das organizações educacionais em particular. (SARMENTO, 2000, p. 232).

Os estudos de caso representam uma estratégia importante de pesquisa, segundo Yin (2005), quando focalizam fenômenos contemporâneos, pois “[...] permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real.” (YIN, 2005, p. 20). Baseiam-se em várias fontes de evidências (observações, documentos, entrevistas), na triangulação dos dados e no referencial teórico para conduzir a coleta e a análise das informações, conforme explica o mesmo autor.

Para a pesquisa dos processos de regulação da EMEI e da UMEI, constituída por dois estudos de caso, utilizou-se como instrumentos de coleta de dados a observação ao cotidiano das instituições e a entrevista às docentes. Foi realizada também a pesquisa dos documentos produzidos pelas escolas.

Além disso, foram utilizados os dados oriundos da pesquisa TDEBB. Essa pesquisa buscou investigar como as mudanças trazidas pelos novos modos de regulação impactam sobre a organização escolar e sobre os docentes. Procurou-se conhecer como os docentes enfrentam essas mudanças e em que medida eles desenvolvem estratégias para responder a novas exigências. Os dados usados nesta tese são provenientes do *survey* nacional, realizado no ano de 2009, junto a sujeitos docentes, por meio de entrevistas. Foram analisados os dados do *survey* sobre as escolas estudadas com o objetivo de conhecer o perfil profissional e alguns elementos a respeito da atuação e das condições de trabalho das docentes, assim como aspectos relacionados à organização e à gestão escolar<sup>85</sup>. O tratamento dos dados quantitativos provenientes da pesquisa TDEBB foi realizado por meio de programas e *softwares* estatísticos, possibilitando correlações entre as variáveis identificadas. Não obstante essa pesquisa não cobrir o mesmo tempo e os mesmos sujeitos desta tese, indicam, do ponto de

---

<sup>85</sup> As questões do *survey* constam no anexo C.

vista organizacional, algumas tendências que podem ser importantes, uma vez que é possível extrair desses dados algumas linhas de interpretação relativamente consistentes. É nesse sentido que os dados da pesquisa foram usados nesta investigação com o fim de caracterizar as escolas e as suas docentes. Por se tratar de uma pesquisa bastante estruturada e inserida no campo das políticas públicas de educação no Brasil, considera-se adequado o uso dessas informações no contexto de interpretação dos dados obtidos com este estudo.

Nesta investigação, o cruzamento de informações recolhidas a partir da observação, das entrevistas e da pesquisa documental permitiu realizar a triangulação. Essa combinação de metodologias, denominada de triangulação, visa à interpretação de um fato a partir de três ou mais fontes, três tipos de dados ou três métodos diferentes (SARMENTO, 2000). A triangulação, segundo Triviños (1987), “[...] tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo.” (TRIVIÑOS, 1987, p. 138). Esse conjunto de métodos de recolha de informação é especialmente importante no estudo de caso, uma vez que permite interpretar as convergências e divergências dos dados por meio de diversas fontes. Em síntese, possibilita maior aprofundamento do tema pesquisado e maior validade da pesquisa.

Nessa perspectiva, buscou-se compreender as lógicas de ação presentes no processo de regulação em cada uma das escolas e também observar como esse processo acontece em contextos similares. Procurou-se, sobretudo por meio das entrevistas, suscitar nos atores a explicitação das razões que supostamente estiveram na origem das suas ações. Para isso, o dispositivo teórico e metodológico construído compõe de duas etapas de investigação que se cruzam e se complementam: um estudo descritivo e um estudo interpretativo e explicativo.

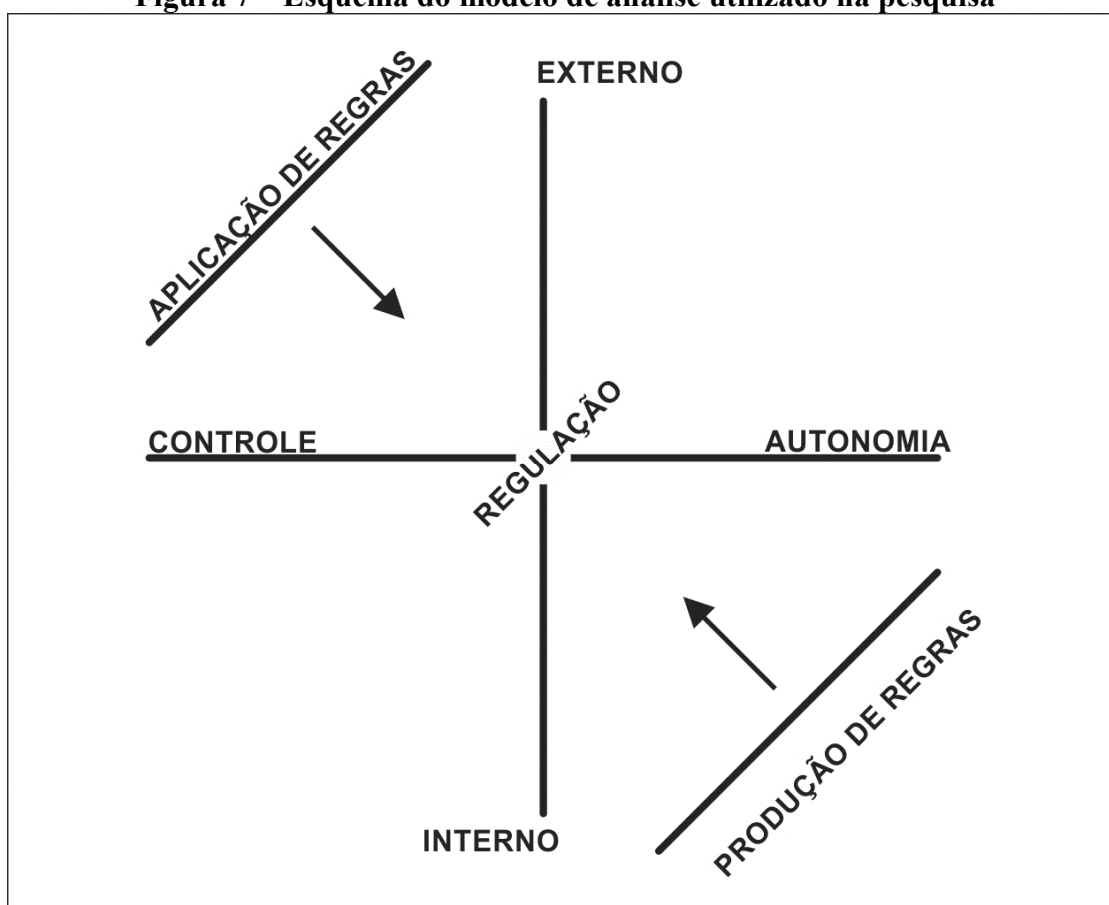
A primeira fase da investigação envolveu cada uma das escolas e abrangeu o conjunto de estratégias metodológicas qualitativas para a coleta de dados (observação, pesquisa documental e entrevista) e a análise de conteúdo. Consistiu no trabalho de campo e na pesquisa dos documentos, bem como na organização e análise do material inventariado. Remete aos estudos naturalistas, que “[...] caracterizam-se pela investigação de situações concretas existentes e identificáveis pelo investigador, sem intervenção, em termos de manipulação, física e deliberada, de quaisquer variáveis.” (AFONSO, 2005, p. 43). Nos estudos descritivos, procede-se a recolha e a análise dos dados com o objetivo de “[...] desenvolver um modelo descritivo que englobe todas as instâncias do fenômeno.” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 99). Com a coleta, o tratamento e a análise dos dados obtidos nessa primeira fase, pretendeu-se descrever os processos de regulação da EMEI e da UMEI.

Na segunda fase, procedeu-se a uma síntese interpretativa e explicativa, procurando pôr em evidência a tensão entre os processos de controle e autonomia, bem como aspectos de uma eventual regulação compósita nas escolas; o que caracteriza a política de educação infantil como uma ação pública multirregulada.

Os processos de regulação das escolas foram estudados à luz dos eixos de análise que compreendem a regulação externa, a regulação interna, a regulação de controle e a regulação autônoma.

O esquema apresentado abaixo ilustra o modelo de análise utilizado na investigação:

**Figura 7 – Esquema do modelo de análise utilizado na pesquisa**



Fonte: Dados da pesquisa

Nesse quadro de análise, a regulação das escolas é vista na confluência de dois eixos definidos pelos conceitos: externo e interno, controle e autonomia. A regulação externa remete para as normas e orientações da SMED e para as orientações advindas do nível nacional e supranacional, como referido no capítulo 3. A regulação interna remete para as possibilidades que os atores têm de transformar as regras e os mecanismos de controle, de acordo com as suas estratégias e interesses. A regulação de controle é exercida por meio da



orientação e da coordenação da atividade docente, compreendendo medidas que envolvem a obrigatoriedade, a persuasão e o estímulo, entre outras, e que passam, nomeadamente, pela ação do Estado. A regulação autônoma refere-se à capacidade de decisão dos diversos atores.

Esses dois eixos definem quatro quadrantes. O quadrante localizado no lado superior esquerdo, definido pela regulação externa e pela regulação de controle, é o quadrante no qual emergem as regras que devem ser aplicadas aos atores. O quadrante localizado no lado inferior direito, determinado pela regulação interna e pela regulação autônoma, é o espaço em que são produzidas as normas pelos próprios atores e que constituem alternativas às regras emanadas pela gestão municipal.

#### **4.2. As escolas objeto de estudo**

A EMEI e a UMEI foram selecionadas como lugares para a realização da pesquisa com o objetivo de compreender as interações e as ações dos diversos atores no processo de regulação das escolas, bem como a influência destes na construção da política de educação infantil. Elegeram-se duas instituições de educação infantil da rede pública, uma vez que o município é responsável pela oferta dessa etapa da educação básica, conforme determina a LDB.

Os critérios de seleção das escolas, para além da dependência administrativa (pública municipal) e do tipo de atendimento prestado (que atende crianças entre zero e cinco anos de idade) prenderam-se com outros fatores.

Em primeiro lugar, são instituições que participaram da pesquisa TDEBB, fator que permitiu produzir análises a partir do banco de dados construído por meio do *survey*, identificando as escolas, os seus atores, as suas percepções e as suas ações.

Acresceu a isso, como segundo fator, as características organizacionais, buscando observar diferentes contextos e realidades, como o tempo de existência da instituição, o número de crianças atendidas, a região onde está localizada e a participação da comunidade na gestão escolar, entre outras. Os modos de organização interna, os projetos de trabalho e as lógicas de ação têm uma variação significativa nessas escolas, conforme destacado na caracterização realizada abaixo.

A partir da seleção das escolas, no início do ano letivo de 2012, foi realizado um diálogo junto aos gestores municipais, apresentado o projeto de pesquisa e solicitada a autorização para a sua realização. Após a pesquisa ter sido autorizada pela SMED, em março de 2012, foi agendada uma reunião com a direção da EMEI e uma reunião com a vice-direção

da UMEI para apresentar as finalidades e os caminhos metodológicos que seriam utilizados na pesquisa. Com a aceitação da pesquisa por ambas as instituições, iniciou-se o trabalho de campo. Em seguida, são apresentadas brevemente as duas escolas com o fim de perceber a pertinência dessa escolha para o presente estudo.

#### **4.2.1 A EMEI**

A EMEI foi inaugurada em 1982 e durante 24 anos funcionou em um prédio localizado na área hospitalar da cidade, cedido à PBH por meio de um convênio de cooperação entre o município e a Fundação Monsenhor Arthur de Oliveira. O espaço, que anteriormente funcionava como abrigo, foi adaptado para o atendimento às crianças da educação infantil, entre quatro e seis anos.

No ano de 2006, a escola foi transferida para uma sede própria, em uma região residencial da cidade, próxima ao antigo prédio. Atualmente, a EMEI localiza-se no bairro Esplanada, Regional Leste da capital. Essa mudança é o resultado da reivindicação de muitos anos pelas professoras por um espaço mais apropriado. Mesmo tendo passado por algumas reformas, o prédio ainda necessita de adequações: instalação de elevador para as pessoas com restrição de mobilidade física, construção do escovário e de salas, revitalização do pátio externo, etc. O imóvel possui dois pavimentos. No andar térreo, há seis salas de atividades; sala para direção; sala para professoras; sala para a coordenação pedagógica; sala para a secretaria; biblioteca com pia, banheiro e varanda; pátio interno; sala para equipamentos; um amplo refeitório que é utilizado também para reuniões; cozinha com área de serviço; depósito de merenda; cinco banheiros para adultos; quatro banheiros para crianças; pátio externo com *playground* e área verde. No andar superior, há quatro salas de atividades e um almoxarifado. Frequentam a escola 430 crianças, de três a cinco anos, em horário parcial, organizadas em 20 turmas.

A instalação no novo prédio coincidiu com a inserção das ocupantes do cargo de professor para a educação infantil na escola, iniciada no ano anterior, trazendo alterações expressivas no quadro de profissionais e na organização do trabalho. Em 2012, ano de realização desta pesquisa, havia 30 docentes trabalhando na escola entre professoras que fazem parte da carreira de professor municipal do ensino fundamental e professoras para a educação infantil. Os conflitos causados com a incorporação da professora da educação infantil ainda são notados na EMEI. Essa tensão foi observada, por exemplo, no decorrer do movimento grevista das professoras infantis pela equiparação das carreiras, iniciado em

março do referido ano e que se estendeu por mais de 40 dias, período em que a escola funcionou parcialmente e evidenciou as diferenças entre as ocupantes dos dois cargos. Integram ainda a escola outros funcionários: cozinheiras, auxiliares de cozinha, auxiliares de serviço, auxiliares de biblioteca, artífice, secretária e auxiliares de secretaria e vigias. Há também as auxiliares de apoio à inclusão<sup>86</sup> que acompanham as crianças com deficiência.

O início de uma nova direção em 2012 foi também fator de mudança na escola. A gestão da EMEI é realizada pela diretora e pela vice-diretora que fazem parte do quadro de professoras da escola há muitos anos. Foram eleitas para essas funções pela comunidade escolar, por um período de três anos, conforme determinação da SMED para as escolas municipais. Havia ainda, nesse ano, uma professora da carreira da educação infantil atuando na coordenação pedagógica nos dois turnos e outras duas docentes atuando, uma em cada turno, como auxiliares de coordenação. Existe na escola o colegiado escolar com a participação de representantes de professoras, pais e direção. A escola realiza também assembleias escolares com a comunidade.

A escola completou 30 anos em 2012 e as comemorações e atividades referentes a essa data constituíram um projeto desenvolvido pela EMEI durante o ano. Nesse ano, a proposta pedagógica e o regimento escolar estavam sendo reescritos, segundo orientação da SMED. Durante o ano, foram realizados encontros de formação para as professoras, voltados para as relações interpessoais e para as artes visuais, além de uma palestra sobre sexualidade e limites, com a assessoria de especialistas contratados pela escola.

A formação dos professores é oferecida na escola no horário de trabalho através de assessorias com profissionais contratados com verba específica para este fim. Os cursos são planejados de acordo com a demanda de temas sugerida pelo grupo. Os mesmos constituem o Projeto de Ação Pedagógica (PAP) segundo as orientações da SMED. (PROPOSTA PEDAGÓGICA, 2012/2013, p. 20).

#### **4.2.2 A UMEI**

A UMEI está situada na região da Pampulha, em um bairro residencial de classe média. Está a cerca de três quilômetros da escola-núcleo, de ensino fundamental. Recebe crianças do bairro onde está localizada e também das imediações, constituindo uma comunidade heterogênea. Muitas das crianças da UMEI que concluem a educação infantil são encaminhadas diretamente para a escola-núcleo, por opção das famílias. A UMEI tem uma

---

<sup>86</sup> A auxiliar de apoio à inclusão acompanha criança com deficiência no espaço escolar atendendo às necessidades de locomoção, cuidados de higiene, alimentação, entre outras atividades de vida diária. A auxiliar de inclusão é contratada por meio da caixa escolar, após seleção pela GERED (BELO HORIZONTE, 2012f).

visibilidade importante na região e recebe um número grande de inscrições, permanecendo com uma lista enorme de espera por vagas, no decorrer do ano. A unidade foi inaugurada em agosto de 2004. Funciona em uma edificação planejada e construída especificamente para a educação infantil. O prédio conta com sala para a secretaria; sala para direção; sala para a coordenação pedagógica; cozinha; despensa; lavanderia; refeitório; almoxarifado; depósito de lixo; salas de atividades com portas para os corredores e também para as áreas externas; berçário; fraldário; sala multiuso; banheiros infantis; banheiros para adultos; pátio coberto; pátio descoberto; uma ampla área externa com brinquedos de madeira e de *playground*, árvores e bancos de alvenaria e estacionamento. No segundo semestre de 2012, a escola foi ampliada com a construção de mais um bloco de salas, alterando significativamente o quadro de profissionais, o número de crianças atendidas e, conseqüentemente, a organização do trabalho. Frequentam a escola 440 crianças entre zero a cinco anos, em horário parcial e integral, distribuídas em 24 turmas. O quadro de profissionais está organizado com 52 professoras, todas ocupantes do cargo de professor para a educação infantil; auxiliar de secretaria; cozinheiras; auxiliares de cozinha; auxiliares de serviço; vigias e auxiliares de apoio à inclusão. A escola é parceira da UFMG no Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) e recebe alunos dos cursos de licenciatura da Universidade como estagiários, sob a orientação de uma das professoras da UMEI.

A gestão da UMEI eleita para o triênio 2012-2014 é realizada pela diretora da escola-núcleo e pela vice-diretora da UMEI, que é uma professora da unidade. São quatro coordenadoras pedagógicas, ou seja, são duas professoras em cada turno escolhidas pela direção para essa função. As reuniões do colegiado escolar são realizadas na escola-núcleo envolvendo a comunidade de ambas as instituições.

A prática educativa é desenvolvida por meio dos projetos de trabalho. Durante o ano de 2012, a escola desenvolveu o projeto intitulado “Turma da Mônica e a diversidade cultural”. Nesse ano, a reescrita do regimento escolar aconteceu juntamente com a escola-núcleo e a proposta pedagógica foi reescrita pelas professoras com assessoria de uma consultora contratada pela UMEI.

O trabalho favoreceu a organização da ação educativa, o seu acompanhamento e registro. Ao se analisar e organizar os grupos etários e aspectos do ambiente físico iniciou-se o processo de construção do projeto de forma participativa e democrática, com a participação da comunidade escolar formada por funcionários administrativos e professores (PROPOSTA PEDAGÓGICA, 2013, p. 4).

### 4.3. Estratégias e instrumentos de coleta e tratamento dos dados

Definidas as opções metodológicas e os eixos de análise e apresentadas as características das escolas objeto do estudo, serão delineadas as estratégias e os instrumentos de coleta e tratamento dos dados. Por meio da observação nas escolas, da análise de documentos e das entrevistas com as docentes, questionou-se o contexto empírico. A partir das questões que orientam esta investigação, buscou-se analisar como as normas e regras definidas pela administração municipal são recebidas e aplicadas no contexto concreto de ação nas escolas, abrangendo a articulação entre os processos de regulação de controle e de regulação autônoma.

O quadro 2 apresenta as estratégias e os instrumentos de coleta e tratamento dos dados.

**Quadro 2 – Estratégias e instrumentos de coleta e tratamento dos dados**

<b>ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS DE COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS</b>		
<b>Instrumentos de coleta</b>	<b>Dados coletados</b>	<b>Eixos da análise de conteúdo</b>
Observação	Notas de campo relativas à observação do trabalho das professoras	Regulação de controle/regulação autônoma
Pesquisa documental	Documentos internos das escolas	Regulação de controle/regulação autônoma
Entrevista	Protocolos resultantes das entrevistas com as docentes	Regulação de controle/regulação autônoma

**Fonte: Dados da pesquisa**

O trabalho de campo decorreu durante o ano letivo, de março a dezembro de 2012. Esse período foi suficientemente amplo para possibilitar o estudo em profundidade, por meio de vários contatos prolongados ao longo do ano, do processo de regulação e das ações realizadas pelos atores locais em cada escola. O tempo de investigação foi compatível com os seus pressupostos teóricos e adequado à temporalidade dos contextos escolares, uma vez que o ano letivo corresponde a um tempo específico na organização das escolas. Nesse período, as duas escolas foram acompanhadas durante nove meses, por meio da observação das atividades, com a participação em algumas delas, entrevista às professoras, coordenadoras, diretora e vice-diretora e coleta dos documentos. A utilização detalhada desses procedimentos na investigação realizada será descrita em seguida.

A síntese dos instrumentos de coleta dos dados consta no quadro abaixo.

**Quadro 3 – Síntese dos instrumentos de coleta dos dados utilizados nas escolas**

	<b>EMEI</b>	<b>UMEI</b>	<b>Total</b>
<b>Visitas de observação</b>	45	34	79
<b>Documentos</b>	19 (288 págs.)	25 (312 págs.)	44 (600 págs.)
<b>Entrevistas</b>	12	12	24

**Fonte: Dados da pesquisa**

#### **4.3.1 Observação**

A observação é um importante instrumento de coleta de dados nas abordagens qualitativas, pois, como assinala Afonso (2005), é uma técnica particularmente útil e fidedigna, na medida em que as informações obtidas não estão condicionadas pelas opiniões e pontos de vista dos sujeitos.

No âmbito desta investigação, as observações não foram realizadas de acordo com um roteiro estruturado, mas de forma ampla, com o objetivo de conhecer as escolas e suas condições, apreender os aspectos do cotidiano de atividades e as estratégias de ação das docentes, além de possibilitar o contato mais direto com estas. Buscou-se observar as características físicas das escolas e as suas formas de organização e funcionamento. Os sujeitos da pesquisa foram acompanhados em todas as atividades profissionais do dia a dia e em acontecimentos específicos: rotina de trabalho com as crianças, interações com colegas, trabalho coletivo, relação com a comunidade, reuniões e demais ações no âmbito das instituições, participação em encontros de formação promovidos pela PBH e em eventos informais durante o horário de trabalho, como festas e confraternizações. Apesar da realização da investigação em duas escolas simultaneamente, houve a preocupação de estar presente, na EMEI e na UMEI, nos dias em que estavam programados acontecimentos especiais e também em dias sem programação especial.

Foram realizadas 79 visitas de observação às escolas, 45 visitas na EMEI e 34 visitas na UMEI, entre os dias 27 de março e 22 de dezembro de 2012, com duração entre três e oito horas diárias, das 7h às 17h. A presença nas escolas aconteceu também à noite, das 18h às 21h, no horário das reuniões pedagógicas. Foi utilizado o diário para o registro das falas, ações, práticas e interações vivenciadas no campo, representando “[...] o relato escrito daquilo que o investigador ouve, vê, experiencia e pensa no decurso da recolha e reflectindo sobre os

dados de um estudo qualitativo.” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 150). O relatório detalhado sobre as visitas seguiu uma redação diacrônica, elaborado imediatamente após cada uma delas e baseado nas observações realizadas ao longo do dia, a partir das notas de campo e da memória.

Não obstante a observação ser sempre participante, na medida em que a presença do investigador interfere inevitavelmente no contexto de ação estudado, o nível dessa participação é gradativo. O grau de envolvimento do pesquisador varia ao longo de um *continuum*, que vai desde a mera observação, com um mínimo de interferência, até a sua colocação no campo de auto-observação como sujeito da ação (SARMENTO, 2000). Em relação ao grau de participação do investigador no contexto de ação, o mesmo autor chama a atenção para:

[...] a consciência de que a compreensão dos ‘mundos de vida’ dos atores sociais nos seus contextos é tanto maior quanto mais fundo se penetrar nas suas práticas e se partilhar das suas interpretações; ao mesmo tempo, o distanciamento crítico exige que se escape às redes de significação com que nesses mundos de vida se ‘naturalizam’ as relações e acontecimentos. (SARMENTO, 2000, p. 260).

Acresce a esse aspecto, segundo Sarmiento (2000), o fato de que a participação do investigador altera durante o desenvolvimento da pesquisa, na medida em que aumenta a sua permanência no campo.

Ao longo do período de observação, procurou-se manter sempre a informalidade nos contatos com os vários atores e uma postura discreta, de não interferência, mas de colaboração, que se tornou mais ativa com o decorrer do tempo.

As notas de campo constituíram parte do acervo documental das escolas e um elemento interpretativo das ações cotidianas das docentes no processo de regulação da EMEI e da UMEI.

#### ***4.3.2 Pesquisa documental***

A pesquisa documental foi realizada nas escolas. Por meio do contato com os técnicos da SMED, com as direções e com as coordenadoras, foi possível o acesso aos registros documentais da EMEI e da UMEI. Esses documentos foram obtidos no decorrer do trabalho de campo. Desse processo de inventariação resultou uma lista da documentação que foi

organizada por instituição, tipologia, número de documentos e de folhas e temas abordados<sup>87</sup>. Trata-se de um acervo documental rico que constituiu uma contribuição fundamental para identificar aspectos relevantes aos objetivos da investigação e para identificar e caracterizar estruturas de regulação de controle no contexto das escolas (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1992).

### **4.3.3. Entrevistas**

As entrevistas completam o dispositivo misto de recolha dos dados. Constitui-se uma das técnicas mais utilizadas para a coleta de dados na pesquisa qualitativa e consiste na apreensão imediata e corrente da informação desejada, além de permitir o aprofundamento dos pontos levantados por outras técnicas (LÜDKE; ANDRÉ 1986). “[...] É utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo.” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 134).

A realização das entrevistas justificou-se pelo interesse em analisar o sentido que os atores atribuem às suas práticas e aos acontecimentos com que se viram confrontados no decorrer da ação pública, dos sistemas de relações e do que estava em jogo (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1992).

A condução das entrevistas seguiu um formato semiestruturado (Afonso, 2005, p. 99), no sentido de conhecer a opinião das entrevistadas sobre o tema analisado, possibilitando-as expressarem livremente sobre os tópicos sugeridos.

De maneira geral, as entrevistas buscaram conhecer as lógicas de ação no processo de regulação das escolas. Tendo em vista os objetivos do estudo, foram construídos três roteiros de entrevistas<sup>88</sup> para cada um dos atores (professoras, diretoras e coordenadoras), os quais compreendem partes comuns referentes a todos os sujeitos, e uma parte diferenciada, tendo em conta a especificidade do lugar e o papel que cada um assume no processo de regulação da política de educação infantil. O roteiro foi formulado tendo por base as questões, os eixos de análise e os referenciais teóricos que embasam a pesquisa. Buscou-se, com a realização das entrevistas, apreender as lógicas de ação das docentes expressas por meio de aspectos como: organização, planejamento, orientações, demandas, acompanhamento e avaliação do trabalho.

---

<sup>87</sup> O inventário da documentação encontra-se no apêndice B.

<sup>88</sup> Os roteiros de entrevistas com as docentes encontram-se no apêndice C.



As entrevistas foram formalmente organizadas a partir de um contato prévio com as entrevistadas. Nesse contato, foram definidas as datas e os horários para a realização das entrevistas, explicados os seus objetivos e o objetivo do estudo.

Ao todo, foram realizadas 24 entrevistas individuais, sendo 12 em cada escola e com a duração em torno de 1 hora cada. Esse número de entrevistadas representa 40% do total de docentes da EMEI e em torno de 25% do total de docentes da UMEI. Na EMEI, foram entrevistadas: a diretora, a coordenadora e 10 professoras. Na UMEI, participaram da entrevista: a vice-diretora, duas coordenadoras e nove professoras. As professoras foram identificadas por números, segundo a ordem alfabética de seus nomes e pela escola: (de 1 a 10 na EMEI e de 1 a 9 na UMEI). A diretora da EMEI e a vice-diretora da UMEI foram identificadas pela função. As coordenadoras foram mencionadas pela função e pelo número, de acordo com a ordem alfabética dos seus nomes e pela escola: (coordenadora EMEI; coordenadora 1, UMEI; e coordenadora 2, UMEI). Utilizou-se como critério para a entrevista envolver profissionais que atuam em diferentes funções (direção, vice-direção, coordenação pedagógica, professora referência da turma e professora de apoio) e com crianças das diferentes faixas etárias (zero a cinco anos). A pesquisa centra-se, portanto, na atuação das professoras, da coordenação e da direção para analisar a regulação das escolas, apesar de esse processo resultar da interação das ações dos diversos atores. Do ponto de vista da compreensão da política de educação infantil como um processo complexo em que estão envolvidos múltiplos atores, a direção, a coordenação e as professoras foram consideradas sujeitos privilegiados para a investigação porque exercem influência mais decisiva em relação às normas que são dirigidas às escolas. Nesse sentido, a análise envolve a forma como as normas e regras são recebidas, aplicadas e produzidas no contexto concreto de ação nas escolas, por meio da ação docente. Os profissionais de apoio administrativo e pedagógico, os profissionais de serviços gerais e as famílias não são sujeitos desta investigação, a despeito de eles também fazerem parte dos atores que constroem e influenciam as políticas locais. Entretanto, tendo em conta os condicionantes colocados para a realização da tese e a menor relevância que esses atores têm nas questões da pesquisa, optou-se por não incorporá-los no presente estudo.

As entrevistas foram realizadas entre setembro e dezembro de 2012, sem uma ordem prévia determinada, mas de acordo com a disponibilidade das participantes. As duas primeiras entrevistas, todavia, foram realizadas com as professoras que demonstraram maior disponibilidade e interesse pela pesquisa e com quem foi estabelecido maior contato. Optou-se por realizar as entrevistas após seis meses de inserção no campo e de um convívio mais

prolongado, conseqüentemente, após maior esclarecimento sobre o funcionamento das escolas e dos seus atores. Desse modo, as entrevistadas falaram mais abertamente e com confiança, bem como os tópicos da entrevista puderam ser mais adequados. As entrevistas foram realizadas nas escolas, no horário de estudo das professoras. Tiveram uma duração média de cerca de uma hora e foram feitas individualmente.

Todas as entrevistas foram gravadas com a autorização das entrevistadas. Posteriormente, as entrevistas foram transcritas e entregues às professoras, conforme combinado anteriormente, e pedida a autorização para o uso dos conteúdos das mesmas. Ressalta-se que a permanência nas instituições e as conversas informais com as professoras, sem o uso do gravador, contribuíram igualmente para aprofundar a compreensão do processo de regulação das escolas e coletar informações mais detalhadas referentes às ações dos diversos atores.

As docentes convidadas e que concordaram em participar da entrevista assinaram um termo de consentimento, organizado conforme a exigência do Comitê de Ética da UFMG e aprovado por esse setor. Além disso, responderam a um questionário<sup>89</sup> com o objetivo de traçar o perfil das participantes, por meio de dados sobre a idade, escolaridade, formação continuada, tempo de trabalho na educação infantil na RME/BH, tempo de trabalho na escola, função que exerce atualmente e a faixa etária das crianças com as quais trabalha.

Na EMEI, as 12 docentes entrevistadas são mulheres e têm de 30 a 55 anos ou mais. Apenas uma professora está cursando Pedagogia, as demais possuem formação superior e sete têm curso de pós-graduação em Psicopedagogia, Educação Ambiental, Educação Infantil ou Educação Inclusiva. Em relação à formação continuada, nove professoras participaram de cursos como política, neurociência, música, alfabetização e letramento, artes, inclusão, entre outros. O tempo de trabalho na educação infantil na RME/BH varia entre 5 a 30 anos, sendo que duas professoras trabalham na escola desde a sua inauguração há 30 anos. Há também duas participantes que são professoras da EMEI há apenas três anos. O grupo de entrevistadas inclui professoras de crianças de todas as faixas etárias atendidas pela escola.

Na UMEI, participaram da entrevista 12 docentes, do sexo feminino, com idades entre 30 a 44 anos. Todas possuem curso superior na área da educação, com exceção de uma professora formada em Serviço Social. A metade do grupo tem curso de pós-graduação em áreas diversificadas como Psicopedagogia, Educação Ambiental e História da África. A maioria, sete professoras, considera ter participado de formação continuada nos últimos três

---

<sup>89</sup> O questionário encontra-se no apêndice D.

anos como congressos, seminários e as reuniões pedagógicas na escola. Trabalham na educação infantil na RME/BH de dois a oito anos e, muitas, oito delas, são professoras da UMEI desde os dois primeiros anos do seu funcionamento. Ressalta-se, ainda, que cinco participantes trabalham com crianças até os três anos de idade, além da vice-diretora e das duas coordenadoras que atuam em todas as turmas.

#### 4.4. Estratégias de análise dos dados

Nesta pesquisa, o trabalho empírico e as técnicas de coleta e tratamento das informações mobilizadas resultaram na produção de dados eminentemente qualitativos, no sentido em que se referem “[...] a dados em forma de palavras, ou seja, em linguagem na forma de texto estendido.” (MILES; HUBERMAN, 1994, p. 9, tradução nossa).<sup>90</sup>

No domínio da abordagem qualitativa, a análise das entrevistas, dos registros de observação e dos documentos consultados não se restringe à descrição e classificação do seu conteúdo ou às informações explícitas neles contidas, mas à inferência. Como lembra Bardin (2011), o que caracteriza a análise de conteúdo (qualitativa) é a inferência, baseada ou não em indicadores quantitativos. É a inferência, segundo a mesma autora, que permite a passagem da descrição à interpretação.

Nessa perspectiva, o interesse pela análise de conteúdo é a inferência fundada em um tema e não na frequência da sua aparição. Tal como propõe Bardin (2011):

Fazer uma análise temática consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objectivo analítico escolhido. O tema, enquanto unidade de registro, corresponde a uma regra de recorte (do sentido e não da forma) que não é fornecida uma vez por todas, visto que o recorte depende do nível de análise e não de manifestações formais reguladas. (BARDIN, 2011, p. 131).

A partir do momento em que a análise de conteúdo decide codificar o seu material, deve produzir um sistema de categorias. A categorização tem como primeiro objectivo (da mesma maneira que a análise documental) fornecer, por condensação, uma representação simplificada dos dados em bruto. Na análise quantitativa, as inferências finais são, no entanto, efectuadas a partir do material reconstruído. (BARDIN, 2011, p. 146-147).

A definição e a validação do plano de categorias é uma das fases fundamentais da construção do objeto de estudo, de acordo com Cruz (2012), uma vez que, a partir da descrição e classificação do *corpus* empírico, passa-se para a sua interpretação em função do

<sup>90</sup> In this book we focus on data in the form of words – that is, language in the form of extended text.

quadro teórico e conceitual e das características concretas das fontes. As categorias “[...] são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento, esse efectuado em razão das características comuns destes elementos.” (BARDIN, 2011, p. 145).

Nesse sentido, a análise consistiu em um processo moroso e reflexivo de ler, interpretar e organizar os materiais recolhidos, bem como construir um conjunto de categorias e subcategorias de codificação, utilizando como critério de categorização a unidade temática.

Esse processo adquiriu um aspecto híbrido com características dedutivas e indutivas. As características mais dedutivas foram definidas tendo em vista o conteúdo referente aos eixos de análise definidos previamente para cada dispositivo de coleta de dados. Posteriormente, foram formuladas outras dimensões, em uma atitude mais indutiva, conforme as orientações relativas à análise de dados (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

Para a análise do *corpus* documental, foi utilizado o *software* NVIVO 10. Esse programa é usado em pesquisas que envolvem métodos qualitativos e mistos, permitindo reunir, organizar e analisar conteúdos de entrevistas, discussões em grupo, áudio, mídia social e páginas *web*. O acervo documental da tese foi organizado no NVIVO 10 e as análises realizadas de acordo com a grelha de categorização proposta.

A relação direta entre o quadro teórico e conceitual e a empiria justifica o sentido desta codificação. Sabe-se que este estudo considera a política de educação infantil no âmbito da descentralização do sistema educacional brasileiro, compreendendo-a como uma ação pública multirregulada, envolvendo múltiplos atores, em diferentes níveis de ação pública. À luz da análise das políticas públicas, o objeto de estudo foi construído com referência nos conceitos de ação pública, regulação e descentralização das políticas educacionais, a partir dos quais foram identificados, interpretados e explicados os modos de regulação, evidenciando a ação das docentes das duas escolas de educação infantil pesquisadas. O sistema de categorização de análise dos dados mostra a relação entre os aspectos teóricos e metodológicos apresentados e as fontes empíricas.

A grelha de categorização, inspirada em Cribb e Gewirtz (2007), define as categorias que tipificam o controle e a autonomia na EMEI e na UMEI:

**Quadro 4 – Grelha de categorização da análise de conteúdo dos dados coletados nas escolas**

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	INDICADOR DE REGULAÇÃO DE CONTROLE	INDICADOR DE REGULAÇÃO AUTÔNOMA
Domínios	Pedagógico, administrativo, financeiro.	Diretrizes do governo. Orientações da SMED.	Existência de espaços de autonomia, formais ou “clandestinos”, nas escolas. Perfil pessoal e profissional das docentes. Déficit de controle ou vigilância da atividade docente.
Locais	Externo, interno.	Prescrições da PBH, da SMED, da GERED, do CME. Intervenção dos órgãos de gestão das escolas.	Ações (individuais e coletivas) das docentes no interior das escolas.
Modos	Normas, instrumentos.	Produção de normativos legais pela administração municipal. Adoção de diversos instrumentos de controle pela SMED.	Possibilidade que os atores têm de adaptar e mudar as regras e os mecanismos de controle (transgressão). Capacidade dos atores de construir regras próprias.
Atores	Direção, professoras, pais, funcionários, crianças, SMED.	Monitoramento e acompanhamento da SMED. Cobranças dos pais. Ações dos atores.	Capacidade de decisão dos atores a partir dos seus saberes, experiência, interesses e estratégias.

**Fonte: Dados da pesquisa**

Assim, foram descritos os processos de regulação das escolas pesquisadas com base na grelha de categorização, envolvendo os dados recolhidos das diversas fontes, mobilizando a análise de conteúdo do respectivo acervo documental (notas de campo, documentação das escolas e protocolos das entrevistas). A partir da apresentação e discussão dos dados, foi feita uma síntese interpretativa e explicativa, considerando a tensão entre os processos de regulação de controle e de regulação autônoma e uma provável regulação compósita que supera a dicotomia controle/autonomia. Esses elementos serão apresentados no próximo capítulo.

## 5 A REGULAÇÃO DAS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: ENTRE O CONTROLE E A AUTONOMIA

Tal como esclarecido na Parte I, a política de educação infantil é conceituada, nesta tese, no âmbito da sociologia política, numa perspectiva que não se centra exclusivamente na ação do Estado e da sua administração, mas leva em conta os diferentes atores envolvidos no processo político. Nessa abordagem, é compreendida como uma ação pública multirregulada, resultado da ação combinada de dois modos de regulação. Por um lado, a regulação de controle, que decorre da intervenção do Estado nesse campo, por meio dos seus instrumentos, como descrito no capítulo 3. Por outro lado, a existência de modos de regulação autônoma, que são produto das ações dos atores. A política de educação infantil resulta, portanto, da intercessão entre a regulação de controle e a regulação autônoma, na síntese entre a regulação externa e a regulação interna. Como lembra Maroy (2008), com referência em Reynaud (1993), a integração do conjunto dessas regulações constitui objeto de tensões e negociações, um processo dinâmico e conflituoso de produção de regras do jogo.

Este capítulo é dedicado a identificar e explicar os processos de regulação e as lógicas de ação predominantes nas duas escolas pesquisadas. Busca ainda examinar esses processos considerando uma eventual regulação compósita, que procede da interação entre a regulação de controle e a regulação autônoma. Destina-se à apresentação, análise e discussão dos dados obtidos com o trabalho empírico, por meio da análise de conteúdo do *corpus* documental concernente à observação e à pesquisa em documentos das escolas e às entrevistas com as docentes.

Essa análise é realizada à luz do modelo interpretativo construído com base em quatro categorias: domínios, locais, modos e atores, conforme apresentado na grelha de categorização da análise de conteúdo que consta no capítulo 4. Para esse exercício, foram definidas as seguintes questões para a inquirição das informações relativas aos processos e efeitos da regulação nas escolas de educação infantil:

Em que domínios (pedagógico, administrativo, financeiro) se exerce a regulação sobre as escolas objeto de estudo (controle + autonomia)? Em que locais (no interior ou no exterior da escola)? De que modos (normas, instrumentos) se exerce a regulação sobre as escolas objeto de estudo (controle + autonomia)? Que atores (direção, professoras, pais, secretaria de educação, crianças, etc.) exercem a regulação sobre as escolas objeto de estudo (controle + autonomia) e com que resultados? Qual o papel das docentes nesse processo? Quais as lógicas de ação mobilizadas por elas?

Em função desse modelo de análise e para responder a essas questões, o capítulo está organizado em dois subcapítulos. No primeiro, é apresentada e discutida a regulação das escolas, a partir das quatro categorias mencionadas. No segundo, de síntese interpretativa e explicativa, é feito um exercício de sistematização dos elementos que estruturam o primeiro subcapítulo, evidenciando a tensão entre os processos de regulação de controle e de regulação autônoma na EMEI e na UMEI e a emergência de uma possível regulação compósita.

O quadro abaixo apresenta a organização do capítulo 5.

<b>Quadro 5 – Organização do Capítulo 5</b>	
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>A REGULAÇÃO DAS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: ENTRE O CONTROLE E A AUTONOMIA</b>	
<b>SUBCAPÍTULO 1</b>	<b>SUBCAPÍTULO 2</b>
<b>Apresentação e discussão dos dados</b>	<b>Síntese interpretativa e explicativa</b>
A regulação das escolas	A tensão entre os processos de regulação de controle e de regulação autônoma na EMEI e na UMEI e a emergência de “eventual” regulação compósita
Domínios	
Locais	
Modos	
Atores	

Fonte: Dados da pesquisa

### **5.1 A regulação das escolas: domínios, locais, modos e atores**

O objetivo desta primeira parte do capítulo é descrever os processos de regulação na EMEI e na UMEI. Do ponto de vista teórico e metodológico, este estudo baseia-se nas categorias de análise: domínios, locais, modos e atores; abrangendo a interpretação dos dados obtidos das diversas fontes mobilizadas na pesquisa empírica. É apresentado o produto da investigação desenvolvida nas escolas, permitindo compreender as lógicas presentes na ação das docentes diante das normas e das regras emanadas pela administração municipal.

Analisar os processos de regulação das escolas significa interessar-se pela forma com que uma política é apropriada nos diferentes espaços locais, levando em conta a sua concepção e estruturação em diferentes escalas da ação pública. Determina atribuir importância às estratégias de aplicação e produção de regras e normas pelos atores inseridos nos diversos espaços e tempos de construção da política e também aos conflitos e negociações

entre esses mesmos atores. Implica, portanto, considerar a interação entre as lógicas de produção e de decisão política e as lógicas de apropriação dessa mesma decisão. Lascoumes e Le Galès (2007) ilustram essa perspectiva com a seguinte metáfora:

Para melhor caracterizar essa mudança de perspectiva, podemos utilizar uma metáfora musical: aqui os intérpretes e o auditório são colocados no centro da análise e não a partitura e o compositor. A música que é apresentada provém de uma partitura apropriada e reinventada pelos intérpretes que lhe dão cor e matéria. (LASCOUTES; LE GALÈS, 2007, p. 25).

Assim, em analogia à metáfora, como a música decorre da leitura criativa da partitura pelos intérpretes, a política de educação infantil resulta da interpretação e da apropriação das normas e regras pelas docentes no contexto das escolas.

### **5.1.1 Domínios**

Em BH, a intervenção do Estado no campo da educação nos últimos anos se dá por meio de políticas educacionais que consagram um modelo de gestão sustentado em medidas de descentralização e de reforço da autonomia das escolas. Essas políticas se inserem nos processos de recomposição do papel do Estado na administração da ação pública e nas suas formas de governo, bem como corroboram a influência que as instâncias nacionais e internacionais exercem no sentido da convergência das políticas e dos modos de regulação da educação.

A legislação em vigor (CF, LDB) determina a gestão democrática do ensino público no âmbito dos sistemas de ensino, com incentivo à participação da comunidade no processo educacional e o fortalecimento da responsabilização local. Esse princípio, que visa o alargamento do poder de decisão dos órgãos de gestão escolar, é contemplado no Art. 158 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (LOBH) mediante a instituição de:

- a) Assembleia Escolar, como instância máxima de deliberação de escola municipal, composta por servidores nela lotados, por alunos e seus pais e por membros da comunidade;
- b) direção colegiada de escola municipal;
- c) eleição direta e secreta, em dois turnos, se necessário, para o exercício de cargo comissionado de Diretor e de função de Vice-Diretor de escola municipal, para mandato de três anos, permitida uma recondução consecutiva, mediante eleição, e



garantida a participação de todos os segmentos da comunidade (BELO HORIZONTE, 1990).

Assim, a legislação prevê que as escolas disponham de autonomia, por meio dos seus órgãos representativos em função das suas competências, em determinados domínios: pedagógico (elaboração da proposta pedagógica), administrativo (a escola como lugar central de gestão das condições materiais, físicas e humanas) e financeiro (gerenciamento dos recursos financeiros).

Em sua análise, Barroso (2005b) chama a atenção para o fato de a autonomia da escola ser sempre relativa, uma vez que esta se exerce por meio de atribuições, competências e recursos transferidos ou delegados de outros níveis da administração; assim como se desenvolve em um contexto de múltiplas dependências, pela interação entre o governo, os professores, os alunos e as suas famílias. É, portanto, um processo de construção social e política, resultado da ação dos indivíduos que compõem a escola. Ou seja, é preciso criar condições para que a autonomia seja construída em cada escola, conforme as especificidades locais e os princípios e objetivos dos sistemas de ensino. Para ele, não basta regulamentar a autonomia, uma vez que os normativos legais são insuficientes, por si só, para instituírem a autonomia da escola.

Deste ponto de vista, uma política destinada a “reforçar a autonomia das escolas” não pode limitar-se à produção de um quadro legal que defina normas e regras formais para a partilha de poderes e a distribuição de competências, entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino. Ela tem de assentar, sobretudo, na criação de condições e na montagem de dispositivos que permitam, simultaneamente, “libertar” as autonomias individuais e dar-lhes um sentido colectivo, na prossecução dos objectivos organizadores do serviço público de educação [...]. (BARROSO, 2005b, p. 110).

Ainda, segundo o autor,

O reforço da autonomia das escolas deve traduzir-se necessariamente num conjunto de competências e de meios que os órgãos próprios de gestão devem dispor para decidirem sobre matérias relevantes, ligadas à definição de objectivos, às modalidades de organização, à programação de actividades e à gestão de recursos. (BARROSO, 2005b, p. 112).

Barroso (2005b) lembra também que, no contexto da nova gestão pública e das suas medidas gerencialistas, a aplicação das políticas está relacionada ao aumento da capacidade de gestão das escolas, com a adoção de modelos pós-burocráticos de gestão privada que

implica na introdução de processos racionais de gestão e a explicitação de metas, avaliação de resultados e controle da qualidade, entre outros.

Para isso, torna-se necessário aumentar a “autonomia” das escolas através da adoção de medidas de descentralização (transferência de competências e recursos), desregulação (reservando a definição de metas e controle de resultados para o centro, atribuindo a responsabilidade e autonomia de execução para as unidades locais) e adoção do princípio da subsidiariedade (tomada de decisão no nível mais baixo possível, próximo dos lugares onde se fazem sentir os seus efeitos). (BARROSO, 2005b, p. 97).

Ao fazerem uma análise comparativa entre autonomia e controle na educação, Cribb e Gewirtz (2007) assinalam que o controle é exercido de maneiras muito diferentes, usando diversas formas e mecanismos de influência. Como exemplo, os autores mencionam que os governos contemporâneos estão usando uma combinação de controles de entrada (por exemplo, com o direcionamento de recursos) e de saída (por exemplo, com a medição de desempenho).

A análise política tem mostrado que as medidas postas em prática pelo Estado que visam modernizar a gestão pública e conferir autonomia às escolas, nos moldes da gestão empresarial, configuram-se como muito limitadas, uma vez que quase não há espaço para que os docentes exerçam o poder de decisão. Estes, muitas vezes, tendem a serem meros executores, pois experimentam uma autonomia individual mais intensa na sala de aula, mas uma menor autonomia coletiva em relação à formulação das políticas.

Observa-se, no município de BH, que a “autonomia da escola” veio acompanhada da criação de instrumentos de controle e de centralização administrativa, sobretudo com a atual gestão do Prefeito Márcio Lacerda, relacionados ao cumprimento de metas e, também, a novas formas de atuação profissional dos professores que se traduzem em maiores atribuições. Tomando como referência os dados da pesquisa TDEBB, sobre as docentes que atuam nas instituições públicas de educação infantil em BH, verifica-se que, do total de 124 entrevistadas, mais da metade, 56,6% admitiram ocorrer a incorporação de novas funções e responsabilidades nas escolas em que atuam. Das docentes entrevistadas na EMEI (34) e na UMEI (24), 67,7% e 54,2%, respectivamente, concordaram com essa declaração.

Em relação aos domínios pedagógico, administrativo e financeiro, os dados recolhidos permitem verificar que, no processo de regulação, as escolas possuem maior margem de autonomia em relação às questões pedagógicas e menor em relação às questões administrativas e financeiras.

No que tange ao domínio financeiro, há um acompanhamento sistemático dos gastos por um técnico da SMED e a direção da escola precisa prestar contas mensalmente da movimentação financeira realizada sob sua responsabilidade. Quanto ao domínio administrativo, “[...] as irregularidades são mais facilmente identificáveis e o ritual para aplicação das sanções, previsto no Manual da Corregedoria, serve de orientação sobre como conduzir a apuração de responsabilidades e a quem compete fazê-lo.” (GONZAGA, 2013, p. 28).

Não obstante, como se constatou nesta investigação e será mostrado a seguir, as escolas em estudo possuem espaços formais ou até mesmo não instituídos para construírem autonomia diante da regulação exercida pela administração educacional, a partir das estratégias e lógicas de ação das docentes.

Essas informações são coerentes também com os resultados da pesquisa TDEBB, já que 67,7% das entrevistadas na EMEI e 100% na UMEI afirmaram ter maior autonomia na definição e desempenho de suas atividades pedagógicas. Entretanto, há um percentual significativo de docentes na EMEI (32,3%) que discordaram dessa afirmação; o que parece ser um indicativo de que para essas professoras existe maior supervisão e controle de suas atividades.

No domínio pedagógico, a despeito das diretrizes do governo, especialmente quanto à implementação das Proposições Curriculares e à elaboração da proposta pedagógica, essa margem de autonomia é percebida no contexto das escolas quando as docentes que participaram desta pesquisa apontaram a liberdade individual para planejar, definir e realizar o trabalho:

A gente tem as orientações através das diretrizes e através da proposta pedagógica, aí, através disso, a gente define as atividades; através das linguagens, eu vou elaborando as atividades do jeito que eu quero. (PROFESSORA 7, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

Tenho essa liberdade na prefeitura, que a gente brinca que a gente não pode confundir ela com libertinagem, porque na escola particular, às vezes, você tem tudo muito marcadinho, "faça isso, faça aquilo" dessa maneira. Na prefeitura, você tem o suporte das linguagens e aí não tem uma pessoa para ficar, digamos assim, vigiando o seu trabalho diariamente, você fez, você não fez, você gastou seu tempo de que maneira? A pessoa tem que se policiar para não deixar a coisa correr solta demais, não amarrar e não dar uma orientação para o trabalho. (PROFESSORA 2, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

Um dos grandes facilitadores é basicamente ter uma certa autonomia para realizar o trabalho, então eu penso que há uma confiança, própria da UMEI, há uma confiança no profissional, então a gente tem uma autonomia para estar realizando o trabalho, a

gente tem uma certa liberdade, liberdade é muito importante para a gente, para o próprio trabalho que a gente vai fazer. (PROFESSORA 3, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

Eu acho que essa liberdade que a gente tem de poder criar, de poder sugerir, eu acho que essa liberdade ela ajuda a fluir. Diferente de uma escola que tenha, sei lá, material didático a ser seguido, sabe? Assim, bem fechada? Eu acho que a Rede (RME/BH) propicia para a gente essa liberdade de criação que é bem legal para o trabalho, facilita o trabalho da gente. (COORDENADORA 2, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 08 novembro 2012).

Para os professores, a liberdade de decidir o que ensinar e como ensinar e a desempenhar um papel ativo na tomada de decisão sobre as condições em que ensina podem ser vistos como uma fonte vital de satisfação no trabalho e de bem-estar físico e mental (CRIBB; GEWIRTZ, 2007). Como ilustram os mesmos autores, há uma literatura crescente de pesquisa que sugere que a restrição da autonomia dos professores na Inglaterra resultou em um aumento no estresse e um declínio moral desses profissionais.

As atividades desenvolvidas pelas escolas em estudo são fundamentadas nas orientações da SMED, sobretudo nas Proposições Curriculares. Algumas professoras, inclusive, participaram da construção desse documento. Talvez por isso, o legitimam como subsídio para a realização do trabalho.

A prefeitura diz que a gente deve trabalhar com a linguagem musical, com a linguagem oral, com a linguagem matemática, com a linguagem plástica. Esse trabalho com as linguagens é que é utilizado atualmente como orientação, contemplada no documento oficial curricular que a prefeitura dá para a gente. Ele foi elaborado por especialistas, aconteceram encontros com as professoras lá na SMED e o documento já está sendo reformulado de acordo com as sugestões que as pessoas deram, naquela primeira versão que os especialistas fizeram. Eu participei da construção, nós fomos divididas em linguagens, cada pessoa foi para uma linguagem. E aí você participava, se eu não me engano, de uns cinco, seis encontros. Toda semana, você ia para lá uma vez por semana, junto com professoras de outras escolas. Então, o auditório onde eu participava tinha umas 50 professoras, cada uma de uma escola e tinha a pessoa que fez a parte de linguagem musical para o documento. Então, ela ia contando para a gente o que ela colocou no documento. Ela fez dinâmica, fez brincadeiras, perguntando sugestões de como a linguagem musical poderia ser mais bem trabalhada nas escolas, se a gente concordava com o que estava no documento. E ela foi anotando essas sugestões, para que nessa reformulação tenha também alguma coisa que as professoras indicavam. (PROFESSORA 2, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

A orientação geral que a gente tem é das próprias Proposições Curriculares, que é um documento que está sendo construído. É um documento (eu não me recordo o ano que começou) que foi muito legal, que foi um trabalho que eles chamavam as educadoras lá, colhiam informações. Teve um momento também de formação específica de cada linguagem, a gente fez alguns cursos (as professoras que são mais antigas na Rede, as educadoras que estão mais velhas na Rede). A coordenação também participou muito desses encontros. Foi muito legal. Foi a partir do que as

professoras falavam que aí eles construíram os documentos. Depois chamaram várias assessoras para fazer o documento e eu achei muito bom, apesar de ele ter muitas coisas ainda para modificar. (PROFESSORA 4, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 02 outubro 2012).

Tenho um nível de autonomia, posso flexibilizar, mas sempre de olho nas Proposições, buscando contemplar. Porque as Proposições, elas foram construídas durante anos refletindo a realidade. Elas podem melhorar e tem buscado melhorar. O debate sobre as Proposições, ele continua permanentemente, inclusive aqui na nossa escola, a gente buscando, o conjunto da categoria, a Secretaria, as Gerências, buscando otimizar mesmo, melhorar essas Proposições. Mas, no cotidiano, a gente tem uma autonomia também para adequar na medida da necessidade. (PROFESSORA 8, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 25 setembro 2012).

Na época, a gente, desde o incincho, que teve até por linguagens e tudo, eu participei um pouco da linguagem digital; na época, eu fiquei no grupo da linguagem digital, depois, aqui na escola, a gente trocou experiências do quê que foi vivenciado na época, depois a gente participou também dos encontros centralizados maiores, então acabou que deu pra gente participar bastante. [...] Olha, eu acredito muito assim que, antes de ter as Proposições, a gente tinha aquele Referencial Curricular Nacional que as meninas (acompanhantes da regional) sempre traziam alguma coisa baseada nisso, e agora nas Proposições. A gente tem tentado se basear cada vez mais nas Proposições, elas estão sempre puxando a gente para estar aprendendo mais, para estar conhecendo mais as Proposições, então sempre têm puxado a gente mais para essa leitura assim. (COORDENADORA 2, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 08 novembro 2012).

Na EMEI, segundo os depoimentos, a experiência docente de vários anos de trabalho na educação infantil pode favorecer a construção da autonomia pedagógica, como acontece com as professoras 1, 2, 3 e 7, que pertencem ao cargo de professor municipal do ensino fundamental. Ao falar sobre a sua prática, a professora 1 aponta:

[...] já tem mais ou menos vinte e cinco anos que eu trabalho na educação infantil e eu acho que, em qualquer época de atuação, qualquer objetivo que você vai traçar na sua vida, você tem que ter um planejamento sim, para que as coisas aconteçam. No início da carreira, a gente é mais minuciosa, escreve-se tudo com todos os detalhes, pesquisa-se mais. Mas, com o tempo, você vai adquirindo experiência, que eu acho que isso é muito importante. Já adquiri muita experiência, então, eu já tenho até na cabeça o que eu vou fazer ou planejar. Hoje eu estou na sala de aula, já passei pela direção, pela coordenação, professora de projeto. Então tem muitas coisas que já fazem parte do meu acúmulo de experiência. (PROFESSORA 2, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 03 outubro 2012).

A ausência de controle ou vigilância sobre as atividades pedagógicas das docentes pode representar uma margem de autonomia, como demonstra o relato de algumas professoras:

Não tem essa cobrança de perto, “olha você não está seguindo isso, não está fazendo isso”, é bem livre. Você tem uma direção, mas você tem liberdade para seguir e observar sua turma, eu acho mais tranquilo do que aquele molde “todo mundo tem que agir assim, todas as salas têm que agir assim”. (PROFESSORA 8, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 12 novembro 2012).

As orientações, a gente recebe em relação a algum trabalho institucional que está sendo desenvolvido, por exemplo, a Mostra, que foi um trabalho dos 30 anos da escola. Então, a gente recebe orientações na reunião que a gente faz, que é reunião de trio, é o quê que a gente vai fazer, que tema vai ser esse, aí mais ou menos a gente recebe esse tipo de orientação. Agora orientações específicas, voltadas para o desenvolvimento da turma, da criança, do trabalho, do pedagógico, das atividades, aí a gente não recebe orientação não. (PROFESSORA 6, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º outubro 2012).

Apesar de considerarem a liberdade um aspecto facilitador do trabalho, as professoras buscam o apoio das coordenadoras pedagógicas da escola, com vista à transformação da sua prática:

Às vezes, você tem um facilitador de um lado, mas que pode te trazer algum ônus. Por exemplo, eu tenho toda liberdade de trabalhar, eu posso dar o que eu quiser de acordo com a proposta pedagógica da escola, só que eu não tenho uma intervenção no meu trabalho, então isso, às vezes, te impede de crescer. Se você tiver uma coordenação pedagógica de como você trabalhar dentro da sala de aula e o que ela pode acrescentar, eu acho que é mais fácil. Apesar de ter liberdade, você não tem intervenção. Então eu acho que isso impede o grupo de crescer, individualmente, profissionalmente e coletivamente. Geralmente a coordenadora pedagógica apenas olha o seu relatório. (PROFESSORA 7, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 08 novembro 2012).

As coordenadoras pedagógicas, assim como a direção, buscam apoio nas orientações e nas acompanhantes da SMED. Isso pode ser justificado também para diminuir a carga de trabalho<sup>91</sup>, mesmo que esse apoio seja como trabalho prescrito:

Eu me apoio na direção, no que a direção me orienta, em alguns livros e no que a prefeitura manda e fala que faz parte do trabalho da coordenação pedagógica. [...] Na maioria das vezes, eu posso mudar. Eu tenho autonomia para fazer muita coisa. Às vezes, eu dou o passo de ter a autonomia, de falar da mudança, de como vai ser, mas eu tenho que ter o apoio da direção comigo. Eu faço a mudança e comunico à direção para ter o apoio delas. (COORDENADORA EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 09 novembro 2012).

---

<sup>91</sup> A carga de trabalho é um fenômeno que remete a situações de sobrecarga de trabalho físico e mental, dependendo da implicação subjetiva do indivíduo em seu trabalho, em se reconhecer no que faz e em considerar os produtos de seu trabalho como obra pessoal. Trata-se de uma função complexa de: duração da atividade, ritmo e intensidade do esforço, tipo de tarefa, estratégias de regulação (que dependem das competências do trabalhador e das condições de trabalho), ciclos e pausas (jornadas, implicação, interesse e sentido do trabalho para o trabalhador) (LIMA, 2010).

Recebo orientações da Secretaria, da regional, da minha acompanhante de inclusão, da minha acompanhante pedagógica. Elas vêm à escola, reunião na regional, às vezes, eu converso com a acompanhante, a gente marca reuniões de pais com elas também; às vezes, até os pais solicitam, a gente pede para que elas estejam presentes; às vezes, a gente conversa por *e-mail*; às vezes, a gente precisa de alguma coisa e elas me socorrem e é assim. Agora em janeiro, eu e a acompanhante vamos fazer reunião com os pais das crianças de inclusão novatas para 2013, para conhecer um pouco a deficiência de cada uma, pra ver se vai ter auxiliar de inclusão para elas ou não. Então, esse tipo de orientação que a gente recebe ajuda bastante, também pra mim que estou pela primeira vez nesse lugar. (VICE-DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 11 dezembro 2012).

Eu tenho me apoiado na GERED, na Gerência de Educação Infantil, na supervisora da merenda, no pessoal da inclusão que faz parte da GERED, na acompanhante do pedagógico e na analista da caixa escolar em relação aos assuntos financeiros. Eu avalio, às vezes, que por um lado é bom, que te dá um respaldo, te orienta, te norteia. (DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

Notadamente na UMEI, o trabalho da coordenação pedagógica apresenta também lógicas de ação que se aproximam do trabalho colaborativo<sup>92</sup> (BORGES, 2010). Essa prática pode contribuir para a construção da autonomia profissional docente:

Eu acho muito bom quando existe alguma sugestão no que a gente está fazendo e elas (as coordenadoras) olham e dão alguma contribuição "olha, o que você acha de fazer dessa maneira?", elas dão algumas sugestões para enriquecer, porque eu acho importante você trocar ideia, eu penso de um jeito e, às vezes, a pessoa me dá uma sugestão interessante para melhorar. (PROFESSORA 2, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

Eu conto muito com a vice-direção, com a outra coordenadora que está comigo, que está sendo bacana, está sendo bem legal ter uma parceria na coordenação, porque realmente sozinha é mais difícil. Então, ela tem sido uma parceira bacana e com as próprias colegas mesmo, as educadoras, tudo que a gente propõe a gente tenta discutir um pouco antes e tem sido uma coordenação bem compartilhada assim com as meninas. (COORDENADORA 2, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 08 novembro 2012).

A autonomia é um processo que se constrói e se aprende no âmbito da escola. Para tal, é necessário desenvolver uma pedagogia da autonomia (BARROSO, 2005b). Isso implica um processo de mudanças nos papéis e estruturas existentes na escola. Nessa aprendizagem, a formação é fundamental.

Nas escolas, os momentos de formação continuada compreendem aspectos formais e informais de trabalho coletivo (TARDIF; LESSARD, 2005). Os momentos formais,

---

<sup>92</sup> Trabalho colaborativo, definição de cunho sociológico para o termo trabalho coletivo, compreende as práticas interativas entre dois ou mais profissionais do ensino, que atuam sobre diferentes objetos: alunos, material didático, estratégias e conteúdos de ensino, projeto de estabelecimento, relação com os pais de alunos, com os dirigentes escolares, assumindo a responsabilidade coletiva desse trabalho (LESSARD, 2005 *apud* BORGES, 2010).

observados nas escolas pesquisadas, referem-se às reuniões extraturno e aos sábados, concernentes à Lei nº 9.815/2010; às reuniões inseridas na jornada de trabalho (PAP); às reuniões de ACPATE; aos sábados escolares e letivos e à participação das docentes nas instâncias de decisão (colegiados e assembleias escolares)<sup>93</sup>. Os momentos informais são constituídos pela troca de experiências e de materiais pedagógicos, pelas conversas na sala das professoras e nos horários de café, etc.

Temos as reuniões pedagógicas, mas nem sempre todas estão presentes, tem os dias escolares, onde a maioria está presente. Como algumas questões surgem, algumas demandas surgem, a direção e a coordenação precisam lidar com isso com rapidez, às vezes a gente tem uns minutinhos dentro da nossa rotina, na hora do café, com a direção. (PROFESSORA 3, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

Então nos momentos coletivos se sugere, é o grupo sugerindo, é uma parte sugerindo, é o grupo decidindo, se formando, repartindo. Então, eu acho que ali o que deu certo para uma pode não dar para outra, e a gente busca ali tentar resolver os problemas, tanto os problemas e tanto se formar também. (COORDENADORA 1, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 20 novembro 2012).

Periodicamente a coordenação marca reuniões com as professoras de acordo com a faixa etária. [...] Não tem um tempo específico pra mim, como apoio, com a minha professora referência, quando nós duas temos que nos encontrar é no horário que eu chego na sala, é claro que não é todo dia, mas à medida que for se fazendo necessário. A gente se encontra na sala, ou, às vezes, na sala das professoras, a gente troca algumas ideias. (PROFESSORA 5, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 25 setembro 2012).

As docentes falam ainda sobre a escassez dos momentos coletivos e sobre a pouca representatividade nas reuniões pedagógicas (extraturno ou aos sábados). Há que analisar que tal situação conduz a um paradoxo e a um conflito: demonstra um espaço de autonomia e de liberdade das professoras diante da possibilidade de escolha quanto à participação nessas reuniões, mas também a dificuldade de o coletivo de docentes se envolverem com as questões da escola.

Tem esses momentos coletivos, mas eles não são bem aproveitados. Igual a reunião pedagógica mesmo, é uma reunião atrelada a um monte de outras coisas. Então, a questão do tempo mesmo, tem gente que não tem disponibilidade, tem muita gente que acha um desaforo mesmo ter que estar atrelada à reunião pedagógica as suas faltas. Tem gente que não concorda com isso mesmo e fala assim: “Eu posso vir, mas eu não venho porque isso é um absurdo, que é um critério horrível que a prefeitura usa”. [...] Os momentos coletivos são pouquíssimos. Então, esses momentos acontecem nessa reunião pedagógica, que está vinculada às licenças, a critérios arbitrários. Se você está ali, independente se você teve falta porque você passou mal, você está ali, você merece, você tem o direito de receber. Não tem como

<sup>93</sup> As prescrições das políticas educacionais para a RME/BH são discutidas no capítulo 3, item 3.3.



planejar o dia que você pode ou não ficar mal. Isso é uma injustiça. Agora, tem gente também que não concorda, mas participa, porque precisa do dinheiro. Então, acaba que fica. [...] Nunca o grupo está completo, assim, e em relação à escola inteira, é muito pouca gente. (PROFESSORA 4, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 02 outubro 2012).

A escola tem pouquíssimos momentos de reunião pedagógica com a direção e com a coordenação. Então, os momentos que têm eu procuro vir, mesmo que eu tenha uma falta naquele mês e não tenha direito à reunião pedagógica, eu acho que é uma maneira da gente conversar e discutir sobre a aula, eu penso que é importante. Eu vejo que o grande desafio da escola é esse. (PROFESSORA 3, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

A reunião pedagógica divide mais o grupo, porque se eu venho, eu participo das decisões, se eu não venho, eu não participo, entendeu? [...] As reuniões de abono foram uma tentativa de diminuir um pouco as faltas. A motivação é que se resolvam os problemas coletivamente da escola, mas eu acho que não funcionou muito bem. Em um mês você participa, no outro você não participa, então o negócio não anda. Aí é quem participa que fica sabendo, porque quem não participa não tem acesso ao que não é socializado. (PROFESSORA 10, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 09 novembro 2012).

Em relação aos momentos coletivos, chama a atenção o percentual de docentes participantes da pesquisa TDEBB que concordaram que o trabalho coletivo é prejudicado pela falta de tempo, sendo 71,9% na EMEI e 87% na UMEI. Esses dados, assim como as informações obtidas nesta pesquisa, podem indicar que a limitação do trabalho coletivo e colaborativo implica igualmente na limitação da gestão democrática nas escolas.

Outro aspecto observado e que esteve presente nas entrevistas desta investigação diz respeito à mobilização dos atores em torno da reformulação da proposta pedagógica. Na ocasião da pesquisa de campo, as escolas estavam envolvidas na construção do documento, nos momentos das reuniões pedagógicas. Apesar disso, utilizaram-se de estratégias distintas. Na EMEI, a diretora e a coordenadora pedagógica conduziram o processo por meio da revisão da proposta pedagógica anterior com as professoras e do registro da produção do grupo. Na UMEI, a direção optou por contratar uma assessoria com os recursos do PAP, que organizou pequenos grupos, com a participação de funcionários administrativos e professoras, para a sistematização dos textos. Nas reuniões, aconteceram as discussões coletivas das reflexões dos grupos “[...] que apresentaram aos outros grupos os seus trabalhos.” (PROPOSTA PEDAGÓGICA, 2013, p. 4). Valeram-se, ainda, da realização de uma enquete com a comunidade, com o objetivo de mapear o perfil das crianças e de suas famílias, atendidas pela instituição. Nesse sentido, a elaboração da proposta pedagógica constituiu um processo autônomo em cada uma das escolas.

Para as docentes, a elaboração da proposta pedagógica é entendida como forma de rever o trabalho, tendo em vista um documento que esteja de acordo com a realidade atual da escola, que expresse a sua identidade e as suas ações, levando em conta as competências que lhe são atribuídas e a sua margem de autonomia.

Essa demanda parte da necessidade de reestruturar a proposta pedagógica da escola, porque muita coisa mudou. A última que a gente escreveu foi em 2006 e já estamos em 2012. A realidade das crianças mudou, a maneira de lidar com a criança mudou, muita coisa nova apareceu. Então, a escola tem que caminhar com as coisas novas que estão surgindo e a proposta pedagógica mostra para a gente todas essas questões da organização da escola, do perfil da clientela que a gente recebe, da nossa proposta, da inclusão que está aí e veio para ficar. É muito importante, até para você focar o seu trabalho. Então, quando tem alguma discussão: “Ah, mas eu não concordo com isso”, no coletivo, mas está aqui na proposta pedagógica, uma escrita coletiva. Se a proposta pedagógica é a identidade da escola, caracteriza-se a organização da escola, então, se todo mundo participou de sua elaboração, nós temos que seguir o que está lá. Eu acho que isso dá até uma paz para a coordenação trabalhar e a direção também. (PROFESSORA 2, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 03 outubro 2012).

A nossa proposta pedagógica está sendo reescrita. É outro documento que é o registro principal do nosso trabalho, da nossa escola, como funciona, qual é a nossa filosofia. Do tempo que passou desde que foi escrita, já houve muita modificação, nas leis, algumas coisas das proposições mudaram. Na escola mesmo, pois ela foi escrita em 2006, então o texto se refere a quando teve a mudança na escola lá de Santa Efigênia para cá, tem muita coisa que já mudou. A gente precisa renovar, colocar na atualidade, como está funcionando. Entraram outras pessoas, com novas ideias e a gente precisa atualizar. (COORDENADORA EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 09 novembro 2012).

Eu espero uma identidade da Instituição. Temos passado por muitas mudanças até no corpo docente, acho que a reelaboração vai colaborar mais para a gente se encontrar novamente enquanto UMEI, “o que é a nossa UMEI hoje? O que ela busca? Quais são os nossos objetivos? O que nós estamos oferecendo?” Então, eu acho importante a gente estar conversando sobre isso agora, mesmo tendo certa confusão, todo mundo meio perdido ainda, mas eu acho que vai ser bacana, está sendo bacana, a gente parar para pensar “e aí, qual é a nossa?”. Eu acho que é importante a gente ter isso agora, depois a gente vai ter mais clareza daqui pra frente. A gente está meio perdida, precisando se encontrar, acho que esse é o caminho. (PROFESSORA 3, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

A nossa proposta pedagógica já estava desatualizada, a escola já não é mais a mesma, nós temos outras situações, a proposta pedagógica é algo que se constrói. Então, mudam-se muitas coisas, nós vivemos várias mudanças. Muitas das que construíram a proposta pedagógica já não se encontram mais com a gente, nós já temos outro grupo. Então, são essas particularidades mesmo da comunidade, pedidos que vêm até a escola e era uma das metas da direção da escola, quando entrou nessa gestão, seria a reescrita da proposta pedagógica. (COORDENADORA 1, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 20 novembro 2012).

Cabe ressaltar que, de acordo com os resultados da pesquisa TDEBB, em relação ao grau de controle das docentes sobre certas ações, 25,8% e 20,8% das entrevistadas da EMEI e da UMEI, respectivamente, afirmaram ter muito controle sobre a proposta pedagógica da escola. Já 32,3% das respondentes da EMEI e 29,2% da UMEI disseram ter pouco ou nenhum controle. Nessa mesma pesquisa, quanto à proposta pedagógica, observa-se que há uma concordância expressiva das docentes, sobretudo da UMEI, de que ela é resultado de um trabalho coletivo e colaborativo. Essa condição foi indicada por 51,6% das entrevistadas da EMEI e por 71,4% da UMEI. Nesse aspecto, percebe-se uma contradição, uma vez que, embora um percentual elevado de docentes afirme que a proposta pedagógica é produto de um trabalho coletivo e colaborativo, há também um número grande que admite ter pouco ou nenhum controle sobre a proposta pedagógica.

Como afirma Cabral Neto (2012):

[...] as escolas públicas, embora tenham procurado ampliar a participação dos sujeitos docentes na elaboração da proposta pedagógica, precisam, ainda, trilhar caminhos e criar estratégias para que os docentes se sintam motivados a conceber, coletivamente, esse mecanismo essencial para a vida da escola e para seu projeto educativo. (CABRAL NETO, 2012, p. 270).

A questão do tempo também é um elemento importante que influencia a autonomia na educação infantil, pois as docentes precisam combinar as atividades previstas na rotina da escola com as atividades que elas têm flexibilidade para criar. Os depoimentos recolhidos nesta investigação insinuam que elas conseguem organizar o seu trabalho dentro dessa rotina, com atividades no pátio, registros, brincadeiras. Os relatos mostram também como as professoras organizam o cotidiano de trabalho com as crianças que são atendidas em horário integral e as dimensões do cuidar e educar. O período da manhã é quase todo destinado às atividades de banho, sono, alimentação. Como as professoras não têm jornada de tempo integral, as que trabalham pela manhã estão mais envolvidas com essas atividades. Já as que têm a sua jornada de trabalho à tarde dispõem de um tempo maior para propor outras atividades.

O planejamento é feito por mim somente. Eu posso dizer que a escola participa no sentido de proporcionar uma rotina, com horários de lanche, de projeto, de outras coisas, que aí isso influencia dessa maneira. Mas ele é feito a partir do que eu acho necessário para as crianças e também do que elas me dão um retorno. Então, aí eu faço a partir disso, do meu próprio olhar sobre elas. (PROFESSORA 4, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 02 outubro 2012).

Dentro da rotina da escola, eu procuro organizar o tempo de maneira que os meninos possam fazer atividades de registro e também atividades fora da sala, atividades no pátio, atividades de brincadeira. (PROFESSORA 2, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 01 novembro 2012).

Somos três educadoras. Nós trabalhamos com o grupo de dois a três anos. São três educadoras que se revezam, na parte da manhã. No início do ano, a gente faz o planejamento, pensa as atividades pra estar desenvolvendo ao longo do ano e a gente vai, dentro do possível, aplicando isso dentro do cotidiano. E vamos planejando outras ações na medida em que vai transcorrendo. Vão ocorrendo situações que a gente não estava pensando nelas e oportunidades que a gente pode estar aproveitando. Enfim, vai repensando no decorrer do ano também. [...] Essa turma de dois e três anos está dentro da parte da escola que funciona em tempo integral, então a gente leva em conta, em primeiro lugar, a rotina desse grupinho, porque têm alguns cuidados que só acontecem de manhã, como o banho, por exemplo, então eles tomam boa parte do nosso tempo pedagógico, então isso é levado em conta logo de cara, que aí a gente tem que pensar toda essa rotina de acordo com horários de alimentação, são dois momentos de alimentação e o horário do banho, então a gente tem que levar em conta essas coisas para a gente começar a planejar no restante do tempo que a gente vai dispor. De manhã, o nosso tempo é menor, então as atividades com registro no portfólio são menores, digamos assim. A maioria dos registros do nosso portfólio é feito à tarde. À tarde, o tempo é maior. À tarde, a gente não tem o sono e a gente não tem o banho, então, à tarde, a gente tem o tempo entre o lanche e o jantar, um tempo enorme. Então podemos planejar melhor as ações pedagógicas para a parte da tarde, então a maioria do portfólio é montado na parte da tarde. (PROFESSORA 3, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

A autonomia das escolas pressupõe o reconhecimento do saber profissional das professoras quanto às técnicas, organização pedagógica e métodos de ensino (BARROSO, 2005b). Em síntese, os depoimentos levam a crer que, em sua atividade pedagógica, as docentes da educação infantil identificam processos de relativa autonomia diante da possibilidade de fazerem escolhas e tomarem decisões em seu cotidiano de trabalho, a partir das diretrizes definidas pela SMED em relação à implementação das Proposições Curriculares. A ação educacional, nesse caso, caracteriza-se uma regra do jogo, a que se refere Reynaud (2003).

De acordo com os resultados da pesquisa TDEBB, 68,8% das professoras da EMEI afirmaram ter muito controle na definição de suas atividades e na escolha do material didático. Na UMEI, as professoras disseram ter maior grau de controle quanto à avaliação das crianças (59,1%), aos modos e métodos de educar e à definição de suas atividades (54,2%).

No que tange aos domínios administrativo e financeiro, observa-se que a ação reguladora da PBH sobre as escolas se faz de forma mais incisiva e constrangedora, de modo a assegurar o cumprimento da política educacional do município. Nesse sentido, as medidas de descentralização e de autonomia, que caracterizam a escola como o lugar central da gestão, paradoxalmente implicam na centralização dos espaços de planejamento e na intensificação dos mecanismos de controle pelo governo.

Segundo Barroso (2005), se, do ponto de vista retórico, as políticas de reforço da autonomia aumentaram o poder de decisão e os recursos para as escolas e, simultaneamente, maior responsabilização e participação de todos os agentes educativos, assiste-se, na prática, e de maneira contraditória, ao alargamento dos processos de controle, externo e interno, da organização educativa, inibidores de uma efetiva autonomia.

Na mesma linha de abordagem, Cribb e Gewirtz (2007) ressaltam a distinção entre os agentes individuais (professores, pais, estudantes, entre outros), os agentes coletivos (sindicato dos professores, associação de pais e estudantes, etc.) e os agentes institucionais (escolas, órgãos do governo, etc.) que fazem parte da arena educacional, já que, para eles, o aumento da autonomia de um desses agentes, com frequência, faz diminuir a autonomia do outro. Assim, entende-se que as medidas que visam a ampliar a autonomia das escolas, incoerentemente, podem enfraquecer a autonomia individual dos atores e, por consequência, aumentar o controle sobre eles.

Nas escolas em estudo, o controle administrativo e financeiro é exercido, nomeadamente, sobre a direção das escolas, como pode ser percebido no relato da diretora da EMEI:

“[...] Muita gente da SMED para fiscalizar o trabalho: horários/merenda/projetos. Não é mais possível colocar uma coisa no papel e fazer outra. O quadro da SMED determina função/tempo de cada um. Os documentos são verificados. A fiscalização não deve ser privilégio da nossa escola. A SMED faz relatório de visita e a direção assina.” (NOTAS DE CAMPO, 04 agosto 2012).

As medidas de regulação nesses domínios são elucidadas em diversos instrumentos de controle e podem ser sintetizadas em: administração e prestação de contas dos recursos financeiros destinados à caixa escolar e quanto aos critérios para elaboração do PAP; rigor com a cozinha e com a alimentação fornecida pela escola, conforme as diretrizes e orientações da Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional (SMASAN); implantação dos programas educacionais do município; elaboração e cumprimento do calendário escolar; organização dos tempos escolares, do quadro de turmas, do quadro de profissionais (número, cargo, jornada de trabalho, distribuição de horários e função), do espaço físico e dos recursos materiais; entrega dos *kits* de material escolar e de uniforme; participação das famílias e da comunidade na escola; questões relativas à inscrição, matrícula, seleção, adaptação, frequência e desligamento das crianças; registros e escrituração escolar.

A diretora da EMEI percebe a gestão financeira como um fator de muita responsabilidade delegada ao âmbito da escola:

[...] onde que pega mais é a caixa escolar. Porque o pedagógico, a experiência que a gente tem de escola, de sala de aula vai te norteando. Agora a caixa escolar é onde tem mais pormenores, detalhes assim, né?! Até que não é um serviço difícil, ele é um serviço de muita responsabilidade. (DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

A vice-diretora da UMEI menciona sobre a entrega dos *kits* e a interação com as famílias:

Eu espero que a gente consiga mesmo atender as famílias, não sei nem se a gente consegue entregar todos os *kits*. Porque até agora não consegui entregar todos deste ano, eu já tenho orientação do *kit* de uniforme para o próximo ano, porque vai ser anual. [...] Eu acho que a gente trabalhe junto com as famílias, acho que é isso que a Secretaria espera. (VICE-DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 11 dezembro 2012).

Especialmente na UMEI, por causa do vínculo, existe também a dependência da escola-núcleo, em relação ao uso dos recursos financeiros e à presença da direção para tomar as decisões referentes à unidade, por exemplo. A ausência de autonomia financeira e administrativa da UMEI implica em mais uma forma de controle e em um dos desafios colocados para a vice-direção, como apontado no plano de trabalho da gestão.

### 5.1.2 *Locais*

Estudar a política de educação infantil no contexto das novas formas de governo (*governance*) e dos novos modos de regulação da educação pressupõe considerar a promoção do local como espaço público multirregulado, que envolve os confrontos, as negociações e as lógicas de ação dos diversos atores.

Em BH, a regulação da educação pode ser percebida, quer numa perspectiva vertical, entre os administradores municipais e os administrados, nesse caso, as docentes da educação infantil (regulação externa), quer numa perspectiva horizontal, entre os vários atores no âmbito das escolas (regulação interna).

A regulação externa remete para as prescrições da PBH, nomeadamente do SME, por meio dos órgãos municipais de educação; a SMED (órgão executivo), formada por várias instâncias e o CME (órgão normativo), composto por grupos representativos da comunidade.

Dentre essas determinações, observa-se o controle sobre a oferta e a demanda de vagas. Em reunião realizada na SMED em 2012, com diretoras e vice-diretoras, sobre a gestão da política de educação infantil, foi informado que a RME/BH recebia, na época, em torno de 40 mil inscrições por ano, oferecendo a cada ano somente 5 mil vagas, “[...] portanto, as

escolas não podem deixar vagas ociosas.” (NOTAS DE CAMPO, 09 agosto 2012).

A despeito da aparente preocupação do poder público municipal em garantir a oferta da educação infantil, esse controle sobre o atendimento repercute na relação numérica entre professoras e crianças. O quantitativo, que foi normatizado pelo CME<sup>94</sup>, é excedido muitas vezes para atender as crianças com deficiência ou sob medida de proteção, bem como para cumprir as decisões judiciais. Os dados obtidos na pesquisa TDEBB mostraram um percentual significativo de docentes que consideram ter aumentado o número de crianças em sua turma, sendo 41,2% na EMEI e 33,3% na UMEI. As professoras que participaram da presente investigação percebem que há um número grande de crianças por turma e mencionam as dificuldades e as implicações para a realização do trabalho quando esse quantitativo é ultrapassado:

A quantidade de alunos por sala, eu acho que isso é uma grande questão. Esse sempre vai ser o meu questionamento. São muitos alunos, são muitas demandas, então são muitas famílias, são muitas questões e a gente é uma só para poder dar conta de tudo. Então, a quantidade de crianças, eu acho que é a minha maior dificuldade. (PROFESSORA 6, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º outubro 2012).

Eu penso assim, algumas situações, por exemplo, o atendimento à criança pequena nos incomoda, a criança tem o direito de estar na escola, aí essa criança procura esse direito, nem sempre através do modo burocrático comum a qualquer criança, que é o sorteio, a inscrição e o sorteio. Ela procura o direito, no direito civil, então ela consegue esse direito e a Secretaria de Educação precisa agir atendendo essa reivindicação específica de uma família ou de outra que busca na justiça esse direito. A Secretaria de Educação coloca essa criança num espaço que tem várias outras crianças, às vezes, esse número já foi excedido, nós estamos vivendo isso na sala dois neste ano, então nós temos um número limite de crianças para serem atendidas numa faixa etária. Este ano a gente está atendendo um número significativamente maior. Isso implica na qualidade do trabalho, isso implica na tranquilidade das crianças, isso implica em vários fatores. Mas nós não podemos contestar, não podemos discutir, essa criança chega, ela é encaminhada pela Secretaria, pela regional, ela chega à escola e tem que ser atendida. Esse é um exemplo que nós vivemos, estamos vivendo, o que eu acho que poderia ser feito de outras formas, poderia ser pensado outras estratégias. (PROFESSORA 3, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

As questões que adentram as salas de aula, as quais os professores não estão preparados para enfrentar, geram tensões e dilemas e vão exigir do docente “[...]”

<sup>94</sup> A Resolução CME/BH nº 01/2000 determina, em seu artigo 11, os parâmetros para a organização das turmas e recomenda a razão professor/criança, tomando como referência as idades das crianças. A recomendação prevê: crianças de até 1 ano de idade: até 7 crianças por professor; crianças de 1 a 2 anos de idade: até 12 crianças por professor; crianças de 2 a 3 anos de idade: até 16 crianças por professor; crianças de 3 a 5 anos de idade: até 20 crianças por professor; crianças de 5 a 6 anos de idade: até 25 crianças por professor. Para a RME/BH, a SMED propõe uma organização específica do quadro de professoras, considerando o número de turmas e de crianças atendidas, que garante um número maior de profissionais nas escolas. A cada ano, as escolas recebem, por meio de ofício da SMED, as orientações para a organização do seu quadro de pessoal.

improvisações, respostas rápidas e competências variadas que, muitas vezes, ele não detém.” (DUARTE, 2008, p. 23).

A expansão da educação infantil em BH, com a inserção das crianças com deficiência e sob medida de proteção e de 70% das crianças em condição de vulnerabilidade social, conforme os critérios de matrícula estabelecidos pela SMED, modificou o perfil das crianças atendidas nessa etapa da educação básica na RME/BH. Essa situação é percebida, respectivamente, por 67,6% e por 45,8% das professoras da EMEI e da UMEI que participaram da pesquisa TDEBB.

Os critérios de matrícula colocados pela SMED implicam no controle da administração municipal em relação à entrada das crianças com deficiência, bem como sobre o trabalho da auxiliar de apoio à inclusão. No que se refere ao atendimento das crianças com deficiência, foi possível constatar, nas escolas pesquisadas, “[...] um número grande de crianças matriculadas. Em todas as turmas, há crianças com deficiência. Nas turmas de dois e três anos, são muitas crianças. Nessas salas, há professoras e auxiliares a mais.” (NOTAS DE CAMPO, 27 março 2012). Essa observação vai de encontro aos resultados da pesquisa TDEBB. Naquela ocasião, 58,8% das professoras da EMEI e 66,7% da UMEI relataram a existência de crianças com deficiência nas turmas em que trabalhavam. No entanto, perguntadas, na mesma pesquisa, sobre se recebiam orientação para o desenvolvimento de atividades com essas crianças, 35,3% na EMEI e 45,8% na UMEI deram resposta negativa.

Constatação semelhante foi observada nos resultados da pesquisa mencionada acima, relativos aos sujeitos respondentes que atuam nas creches e pré-escolas públicas municipais e conveniadas com o poder público, em Minas Gerais<sup>95</sup>. Nesse estudo, verificou-se que a presença de crianças com deficiência é muito expressiva tanto nas creches quanto nas pré-escolas municipais; sendo essa comprovação relevante na medida em que a presença dessas crianças nas turmas de educação infantil agrega tarefas específicas e mais atenção no cotidiano da classe. Nessas instituições, o percentual de respondentes que afirmaram não receber orientações para o trabalho com crianças com deficiência é proporcionalmente maior que o das escolas objeto deste estudo.

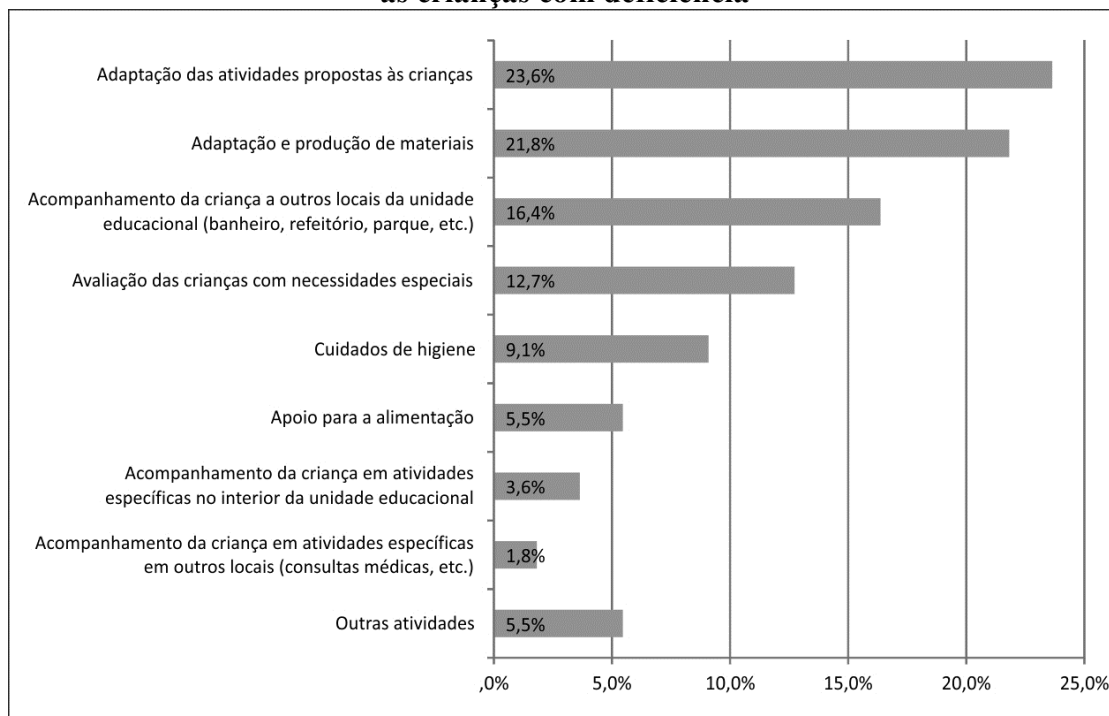
Os gráficos abaixo mostram as atividades específicas realizadas pelas docentes da EMEI e da UMEI, respectivamente, que participaram da pesquisa TDEBB, em relação às crianças com deficiência:

---

<sup>95</sup> cf VIEIRA; PINTO; OLIVEIRA, 2012, p. 185-205.

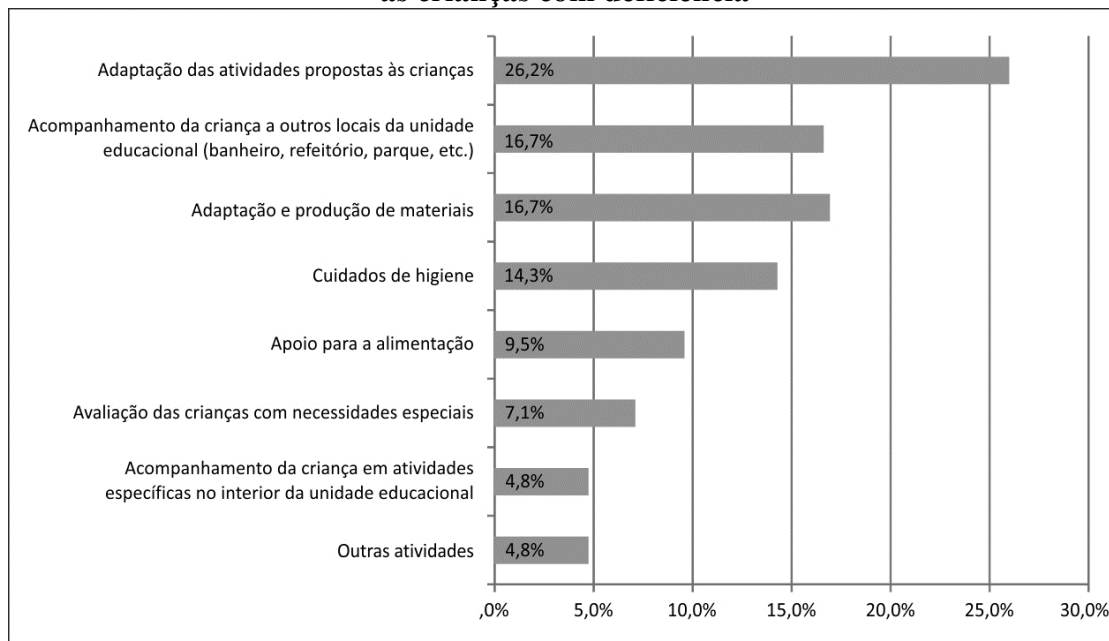


**Gráfico 1 – Atividades específicas realizadas pelas docentes da EMEI junto às crianças com deficiência**



Fonte: Dados da Pesquisa TDEBB, 2009

**Gráfico 2 – Atividades específicas realizadas pelas docentes da UMEI junto às crianças com deficiência**



Fonte: Dados da Pesquisa TDEBB, 2009

A inclusão das crianças com deficiência na UMEI foi abordada pelas entrevistadas da presente pesquisa, mostrando uma percepção ambígua em relação a isso. Por um lado, uma das coordenadoras relata sobre a necessidade de dispensar atenção a essas crianças, por outro lado, uma das professoras reclama do abandono, da falta de orientação e de formação:

[...] a gente recebe muitas crianças de inclusão e a gente tem que ter um cuidado especial com elas, independente de como está sendo a correria, tem que ter um olhar mais diferenciado para elas e que, às vezes, nem sempre dá pra gente ter essa atenção toda. Então, quando chega uma criança mais debilitada e que demanda mais atenção, acaba que a gente foca muito naquilo ali e quando você vê, você quase que está ficando por conta daquela criança. (COORDENADORA 2, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 08 novembro 2012).

A prefeitura coloca as crianças de inclusão aqui, coloca as auxiliares, não dá a formação adequada para as auxiliares, não orienta a escola, porque eu não vejo a coordenação nem a vice-direção passando para a gente coisas sobre os alunos de inclusão. Nós que temos que ir buscar na ficha, pesquisar sobre aquele problema da criança, o que ela tem, como ela vai desenvolver, como ela vai aprender, o que você pode fazer e o que você não pode fazer. Professor que quer, ele faz isso, professor que não quer, ele não faz e fica por isso mesmo. Entendeu? Você que tem que orientar sua auxiliar de inclusão para que ela aprenda a lidar com aquela criança, porque ela tem uma demanda diferente de aprender. Este ano eu estava na sala de três anos e eu tinha seis alunos de inclusão, seis e duas auxiliares, com vinte e quatro crianças dentro da sala, incluindo esses alunos. Então, eu me senti abandonada, porque eu nunca tinha tido tantos alunos de inclusão numa sala só, a acompanhante de inclusão nunca veio conversar comigo sobre os problemas desses alunos, sobre a forma de intervenção, a coordenação nunca veio conversar comigo, nem a vice-direção e eu tinha que dar conta. (PROFESSORA 7, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 08 novembro 2012).

Para as docentes da EMEI, a política de inclusão deve levar em conta as condições de estrutura física da escola, pois “[...] com o grande número de crianças com deficiência, o espaço não é adequado.” (NOTAS DE CAMPO, 13 junho 2012).

[...] A política é essa. São duas crianças a mais, a cadeira de rodas, a prancheta, que a criança usa como mesa, o colchão e, ainda, a auxiliar de inclusão, que é mais um adulto na sala. O tamanho das salas não comporta. As condições são precárias também para as crianças. Não é humano.” (NOTAS DE CAMPO, 18 outubro 2012).

Uma auxiliar de apoio à inclusão pediu para eu colocar na pesquisa que “[...] tudo aqui é muito improvisado (referindo-se ao banheiro usado pelas crianças com deficiência). Preciso usar a pia para trocar a fralda, porque a tábua que serve de bancada está quebrada e a criança pode cair.” (NOTAS DE CAMPO, 26 junho 2012).

No que tange à adequação do espaço físico para o atendimento às crianças com deficiência, observou-se, inclusive, a cobrança da direção da EMEI junto aos órgãos competentes da PBH para a instalação do elevador, que possibilitará a acessibilidade das crianças cadeirantes às salas do 2º pavimento. Estas, por serem mais espaçosas, são utilizadas pelas crianças maiores. Portanto, quando as crianças com deficiência chegarem ao 2º período passarão a ser atendidas nessas salas.

Nas escolas em estudo, verificou-se o empenho das docentes na busca da melhoria do atendimento às crianças com deficiência, estabelecendo parcerias com o Conselho Tutelar,

dialogando com as famílias e comunidade e buscando orientações com a acompanhante de inclusão<sup>96</sup> da GERED e com a professora que faz o Atendimento Educacional Especializado (AEE)<sup>97</sup> a essas crianças.

Nesse dia, a profissional do AEE estava na escola e uma das professoras me falou sobre a importância desse serviço: “[...] É muito importante a ajuda da AEE na orientação do trabalho com a criança deficiente, em relação ao material pedagógico, às atividades mais adequadas, ao mobiliário que deve ser usado.” (NOTAS DE CAMPO, 26 junho 2012).

O trabalho realizado pela auxiliar de apoio à inclusão é monitorado pela acompanhante da GERED, por meio de dois instrumentos: o relatório mensal da rotina escolar do estudante com deficiência, que é preenchido mensalmente pela auxiliar de inclusão e referendado pela professora da criança; e o relatório mensal da atuação da auxiliar de apoio à inclusão, que é preenchido mensalmente pela coordenadora.

Em reunião da coordenação com a acompanhante de inclusão sobre o trabalho das auxiliares, foi colocado pela representante da GERED que a escola deve seguir as orientações que constam nos documentos e ofícios da SMED e no contrato de trabalho da auxiliar de apoio à inclusão, bem como nas orientações da GERED. Uma dessas orientações refere-se à substituição da auxiliar por outra, em caso de falta. “[...] Não pode dispensar crianças, é para remanejar auxiliar. Isso a escola tem autonomia para fazer.” (NOTAS DE CAMPO, 29 outubro 2012).

A regulação da SMED quanto aos registros referentes à frequência, projetos e relatórios de acompanhamento individual das crianças é igualmente verificada nas escolas e mencionada pelas docentes:

Algumas coisas mudaram, estão mudando, as coisas que estão mudando foram feitas de acordo com a SMED e a regional. Por exemplo, o relatório individual das crianças antes era de xizinho, de marcar, aí veio da SMED pra gente que o relatório deveria ser descritivo, então todo mundo começou a fazer relatório descritivo, que pra mim vale a pena. Uma coisa de xis para uma criança de um ano, dois anos, não cabe. Então as mudanças que tiveram foram mandadas por cima, pela SMED. (PROFESSORA 7, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 08 novembro 2012).

A gente trabalha o portfólio, que é o registro das principais atividades desenvolvidas pelas crianças e é um portfólio das crianças de três anos e outro, muito próximo, das crianças de quatro e cinco anos, que é um modelo de portfólio que é construído com

<sup>96</sup> A acompanhante de inclusão faz parte da equipe de apoio à inclusão da SMED. Atua na GERED acompanhando a escolarização dos estudantes com deficiência (BELO HORIZONTE, 2012f).

<sup>97</sup> O atendimento educacional especializado (AEE) é realizado por professores especializados em conhecimentos de acessibilidade para pessoas com deficiência, que atendem o estudante em uma sala multifuncional, instalada em uma escola da regional para esse fim (BELO HORIZONTE, 2012f).

a orientação da Secretaria Municipal de Educação. (PROFESSORA 8, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 25 setembro 2012).

As professoras lembram que o projeto institucional, desenvolvido pela EMEI durante o ano, foi uma orientação vinda da SMED e da GERED para a escola:

Uma orientação que veio da Secretaria, por exemplo, foi a Mostra, que foi uma orientação que veio da acompanhante para que a gente pudesse trabalhar essa questão dos 30 anos da escola. Foi uma proposta que veio de lá, da pessoa que acompanha a nossa escola. (PROFESSORA 6, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º outubro 2012).

Tem um projeto geral, esse ano foram os 30 anos da escola. Mas, na verdade, foi meio que imposto pra gente, não foi um projeto que as pessoas escolheram. No outro ano teve o projeto identidade. [...] Esse é o projeto central da escola e aí a gente trabalha os nossos projetos em cima desse projeto. (PROFESSORA 9, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 03 outubro 2012).

Outra forma de controle diz respeito à implantação dos programas educacionais do município. No período de realização desta pesquisa, a PBH instituiu o Programa de Escovação Dental Supervisionada nas escolas da RME/BH<sup>98</sup>, distribuindo *kits* com escova e creme dental para as crianças e orientando as professoras, por meio de uma profissional da área da saúde, a supervisionar a escovação. Essa diretriz constou no plano de ação da acompanhante e no plano de trabalho da gestão com o objetivo de as escolas criarem estratégias e horários para garantir a escovação. A implementação dessa medida foi destacada pelas docentes das escolas em estudo no decorrer do ano de 2012:

Igual essa questão da escovação, é algo que começou na Rede e já há algum tempo que vem começando em algumas escolas. Em algumas escolas, já foi até implantado, mas nunca foi uma coisa obrigada. Era solicitado tipo assim, a estrutura física, essas coisas. Mas agora é lei, agora tem uma orientação, mesmo que não seja por escrito, mas teve uma reunião de coordenadores. Nessa reunião, eles falaram que é para escovar e a Secretaria de Educação falou, inclusive, da saúde, que é para escovar no copinho, ou seja, a gente entendeu que era de qualquer maneira que era para fazer, então a gente obedece, porque a gente tem juízo. (PROFESSORA 4, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 02 outubro 2012).

As orientações da Secretaria são quando tem alguma ação que não pode mais acontecer ou que deve começar a acontecer, por exemplo, algo que já faz parte da rotina dessa turminha é o momento de higiene bucal, então a gente faz a higiene após o almoço e após o jantar. Neste ano, a Secretaria de Educação disse que todas as crianças da instituição devem fazer a escovação, nós já fazemos, então veio a orientação, mas nós já fazemos, já faz parte da rotina. (PROFESSORA 3, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

---

<sup>98</sup> Lei nº 10.552/2012.

Na EMEI, que funciona em um espaço adaptado, a exigência da escovação diária dos dentes de todas as crianças foi bastante discutida em função ainda da necessidade de adequação da estrutura física e da instalação de lavatórios. Apesar de constar no plano de ação do acompanhamento pedagógico, até o final do ano, a escola não havia implantado a escovação efetivamente, uma vez que a orientação recebida pela profissional do centro de saúde foi para aguardar a construção de um “escovário”. Nesse sentido, a direção buscou, com a PBH e com a utilização dos recursos financeiros da caixa escolar, instalar os lavatórios, mas “[...] diante da proposta de mudança no projeto arquitetônico da escola, não foi estipulado um prazo para essa construção.” (NOTAS DE CAMPO, 18 outubro 2012).

A despeito dessa definição por parte da PBH, a diretora da escola demonstrou preocupação quanto ao não cumprimento da diretriz da SMED. Na reunião, chamou a atenção das professoras:

“[...] Quanto à escovação, não dá para protelar mais. Vamos fazer o que damos conta, na medida do possível. Se não faz, há a cobrança. Se faz, há a cobrança do que está errado, inclusive do que não tem estrutura. Temos que organizar o trabalho na escola com criatividade.” (NOTAS DE CAMPO, 04 agosto 2012).

No que tange à organização do trabalho na escola<sup>99</sup>, aspectos como a divisão do trabalho, a jornada das crianças e das profissionais, a organização das atividades, dos tempos, espaços e dos procedimentos didáticos determinam a atuação e a autonomia das professoras.

Horários, questão de rotina, questão de saúde, se pode medicar a criança. Então esse tipo de coisa, da saúde mesmo, da alimentação, essas coisas que são passadas. Agora tem um cardápio, agora vai ser assim, tem que seguir assim, esses horários. Tem que garantir isso para a criança. [...] O horário de saída, no integral, a família pode ter mais tempo com a criança, pode pegar mais cedo, mas tem uma jornada de sete horas que a criança tem que ter na escola, pelo menos para ser considerado integral, aí tem dia que fala que pode sair, depois vem falando que não pode sair, o tempo que a criança precisa estar com a família. Esse tipo de coisa que vai mudando e desses horários nossos, desses direitos nossos, de projeto, agora vai mudar isso, agora vai mudar aquilo, tem que ser assim, tem que garantir isso para a educadora. Então a gente tem que fazer uma rotina para garantir que todas as educadoras tenham o seu tempo de estudo. A Prefeitura tem a continha dela de quantas educadoras para tantas turmas e soma aquilo, a escola tem tantas educadoras para garantir esses horários. (PROFESSORA 1, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 08 novembro 2012).

<sup>99</sup> Segundo Oliveira (2002), há uma distinção entre os conceitos de organização do trabalho escolar e organização escolar. A organização do trabalho escolar diz respeito à divisão do trabalho na escola, isto é, como o trabalho do professor e dos demais trabalhadores é organizado na instituição escolar. Refere-se à forma como as atividades estão discriminadas, como os tempos estão divididos, a distribuição das tarefas e competências, as relações de hierarquia que refletem relações de poder, entre outras. Já a organização escolar equivale às condições em que o ensino está estruturado, desde as competências administrativas de cada órgão do poder público até os currículos, metodologias e avaliações adotados.

Em reunião final para avaliação do ano letivo e organização para 2013, a diretora menciona as dificuldades do primeiro ano de gestão, inclusive em função da greve das professoras e dos funcionários e da falta de professoras por causa da impossibilidade de contratação no ano de eleição. Explica sobre o processo de construção da proposta pedagógica e do regimento escolar. Ressalta as cobranças em relação às professoras, com ameaça de registro de ocorrência e punição pela SMED: cumprimento do calendário, horários (chegada e saída e do uso dos espaços e projetos), preenchimento do diário, faltas, período de adaptação das crianças. [...] Para 2013, será feito planejamento semanal, conforme orientação da GERED e de acordo com as Proposições Curriculares. Haverá formulário próprio. O quadro de turmas foi organizado de acordo com as orientações da SMED, as professoras vão seguir com as turmas. (NOTAS DE CAMPO, 15 dezembro 2012).

A regulação de controle é percebida também sobre o trabalho da coordenação. As coordenadoras pedagógicas ressaltaram as orientações vindas da SMED e da GERED em relação às atribuições da coordenação, aos projetos a serem desenvolvidos, ao cumprimento dos prazos:

Veio pra gente, veio da Regional quais são as atribuições da coordenação, exatamente isso, quais são as atribuições e que nos é entregue bem no início do ano, bem no início quando você assume a função. (COORDENADORA 1, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 20 novembro 2012).

Eu recebo orientações da acompanhante, que é da regional. Às vezes, a gente participa de algumas reuniões que são diretamente lá na Secretaria, mas a maioria das orientações vem da acompanhante. (COORDENADORA EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 09 novembro 2012).

[...] algumas coisas perdem a qualidade na medida em que é meio que imposto de ser feito, aí eu acho que perde um pouco do prazer, daquela coisa da vontade de se fazer, que aconteceria se não fosse tanta pressão, por estar tão pressionado pra acontecer. Ao mesmo tempo, esse ano, eu achei que as coisas estão um pouco mais tranquilas, assim, nesse sentido, das cobranças, sabe? Está mais tranquilo assim pra gente desenvolver o trabalho sem "ah! Prazo pra entregar isso, prazo pra entregar aquilo". Batiam muito nas datas, por exemplo, datas de final de semestre pra entregar relatório individual das crianças e, ao mesmo tempo, era uma data que a regional pedia para ser entregue algum trabalho, então, isso nos moía, sabe? A gente não consegue tirar das meninas mais do que elas conseguem dar, então, ou bem foca num relatório ou bem foca no outro tipo de trabalho. Porque é muita coisa pra elas darem conta. A maioria não trabalha em uma escola só, então acaba meio que "ah tenho que fazer rápido", então vupt, do jeito que sair saiu. Então, acho que isso atrapalha, essa coisa de datas de fechamento, datas que exigem um nível de estresse muito grande, porque tem que entregar, tem que fazer e aí vem outras coisas por trás pra poder estar fazendo. Por isso que até pra essa reestruturação da proposta pedagógica não está sendo fácil, porque acabou que caiu tudo pro fim do ano e aí é tudo junto, relatório, reunião de pais, fechamento de trabalho e coisas da vida pessoal das pessoas também, aí ficou meio puxado. Mas, enfim, não tem muito jeito não, as coisas acabam acontecendo e vão fluindo, mas que gera um nível de estresse maior, eu acho que gera. (COORDENADORA 2, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 08 novembro 2012).

A exigência do cumprimento do calendário escolar é muito grande por parte da SMED

e “[...] mudar o calendário é um deus nos acuda.” (NOTAS DE CAMPO, 04 agosto 2012). Isso pode ser justificado tendo em vista assegurar o número de dias e horas letivas previstas na legislação e pôde ser observado, sobretudo, após o período de greve das professoras, na ocasião da elaboração do calendário de reposição e com a paralisação dos funcionários:

A SMED enviou termo de compromisso de reposição, a ser assinado pelas professoras que fizeram greve, juntamente com um conjunto de questões orientando sobre a reposição, que deverá ser por turma e por professora. A escola fez um calendário juntando os dias para as turmas do integral. A SMED não aceitou e a escola teve que fazer outro calendário e submetê-lo novamente ao colegiado e à assembleia escolar. (NOTAS DE CAMPO, 24 maio 2012).

Greve dos funcionários da caixa escolar, organizada pelo sindicato das professoras. A escola não pôde dispensar as crianças. Nesse dia, algumas professoras também faltaram. Diretora e a coordenadora em várias funções: substituindo professoras, fazendo a limpeza dos banheiros e na cozinha, preparando o leite com biscoito para as crianças [...]. (NOTAS DE CAMPO, 20 junho 2012).

As estratégias usadas pelas docentes como sair mais cedo da escola, aproveitando o horário de estudo no final do turno, acumular horas extras para compensar com um dia de trabalho ou se ausentar no período letivo pelo dia do aniversário, à revelia da SMED, e, ainda, a participação nos movimentos de greve podem demonstrar alguma margem de autonomia “clandestina”, individual e coletiva, dos atores locais diante da regulação de controle da PBH sobre as escolas.

Tal como já foi referido anteriormente, as escolas são locais de multirregulação, onde as normas e regras que asseguram o seu funcionamento são resultado de um processo composto de produção em que se confrontam, negociam-se, conciliam-se ou se sobrepõem princípios, interesses, estratégias e lógicas de ação distintas (BARROSO *et al*, 2004). Assim, a complexidade das escolas cria novos espaços de ação estratégica dos vários intervenientes, diante da forma como reagem à regulação de controle e potencializam processos de regulação autônoma.

Como afirma Lima (2011):

A escola não é apenas uma instância hetero-organizada para a reprodução, mas é também uma instância auto-organizada para a produção de orientações e de regras, expressão das capacidades estratégicas dos atores e do exercício (político) de margens de autonomia relativa, o que lhes permite, umas vezes, retirar benefícios da centralização e, outras vezes, colher vantagens de iniciativas que a afrontam. (LIMA, 2011, p. 115).

É a partir da caracterização da regulação das escolas que se identificam a atuação das docentes e as lógicas de ação dominantes, bem como as possibilidades de construção de processos de regulação autônoma diante da regulação externa exercida pelo governo e, ainda, os espaços de autonomia que ampliam o controle interno.

Entende-se que o alargamento do controle interno ocorre em função das medidas de reforço da autonomia das escolas, realizadas pela horizontalização das dependências (BARROSO, 2006). Nesse caso, a autonomia das escolas se dá com a diminuição da dependência vertical em relação à administração e, conseqüentemente, com o aumento das interdependências horizontais com a comunidade local. As escolas passam a contar com espaços formais de autonomia, por meio da participação de outros atores da sociedade e da comunidade na sua gestão. Essas medidas que integram um conjunto de mudanças nos modos de governar a educação dizem respeito às políticas de descentralização e de aumento do poder de decisão dos órgãos de gestão das escolas.

Desse modo, para compreender a regulação das escolas, importa descrever o funcionamento dos seus órgãos de gestão formados pelo colegiado escolar e pela assembleia escolar, que visam ao reforço da autonomia das instituições com o envolvimento da comunidade nos processos de decisão.

O colegiado escolar é o órgão máximo de decisão das escolas municipais, de caráter consultivo, deliberativo e normativo, referente aos assuntos de vida escolar e ao relacionamento escola/comunidade; contando com representantes de todos os segmentos da comunidade escolar (trabalhadores, estudantes, pais ou responsáveis e grupos comunitários) e presidido pelo ocupante do cargo de diretor da escola<sup>100</sup>. A assembleia escolar constitui instância máxima de deliberação das escolas para aprovação do calendário, proposta pedagógica e regimento escolar, atuando também como espaço de prestação de contas da caixa escolar e de acompanhamento da avaliação dos estudantes e da avaliação da gestão escolar; sendo o diretor da escola ou o seu substituto legal o presidente da assembleia escolar<sup>101</sup>.

Nas escolas em estudo, observou-se a influência desses órgãos no processo de regulação interna, em função dos assuntos tratados nas reuniões: caixa escolar, calendário escolar, situação dos funcionários contratados, uniforme, realização de obras de reforma e de ampliação do espaço físico, programas educacionais do município, processo de avaliação das

---

<sup>100</sup> Decreto nº 6.274/1989.

<sup>101</sup> Portaria SMED nº 062/2002.



crianças, faltas e formação das professoras, PAP, participação e representação no colegiado, avaliação do plano de trabalho da direção, etc.

A importância relativa dos órgãos de gestão das escolas resulta de fatores como: constituírem instâncias autônomas de deliberação e decisão, permitirem a circulação das informações junto aos vários atores e constituírem momentos de exposição e análise (de confrontação ou de legitimação) das ações das diretoras (BARROSO *et al*, 2004).

Na pesquisa TDEBB, quando perguntadas sobre a atuação do colegiado escolar, 50% das docentes da EMEI e, apenas, 33,3% da UMEI avaliaram positivamente esse aspecto. Chama a atenção ainda o número de docentes da UMEI (29,2%) para as quais é indiferente a atuação do colegiado. Isso pode estar relacionado ao fato de a UMEI ser vinculada à escola-núcleo. Como as reuniões do colegiado acontecem na escola, as professoras da UMEI sentem-se distantes desses espaços.

As observações realizadas nesta investigação permitiram verificar que efetivamente esses órgãos decidem pouco sobre as competências de que dispõem do ponto de vista legal. Na maioria das vezes, apenas referendam as propostas e decisões das diretoras, que exercem um protagonismo na gestão escolar. Na UMEI, especificamente, esse protagonismo é exercido pela diretora da escola-núcleo.

Nesse sentido, fundamentado em Barroso e outros (2004), entende-se que a importância desses órgãos não resulta tanto das decisões autônomas que tomam, mas pelo fato de serem espaços possíveis de circulação de informação, confrontação de pontos de vista e de lógicas de ação distintas.

Pode-se dizer que os órgãos de gestão constituem dispositivos de democratização das escolas<sup>102</sup>, que condicionam a regulação e as ações das profissionais. Por isso, as diretoras têm como uma das metas da gestão viabilizar a participação dos atores sociais de todos os segmentos nesses órgãos, inclusive adequando os horários das reuniões.

As reuniões do colegiado e as assembleias são consideradas por algumas professoras espaços importantes de trabalho coletivo e de tomada de decisões:

Têm momentos de reuniões, as assembleias, o colegiado, que são os momentos onde são tomadas as decisões da escola, que é necessária a presença da comunidade e das professoras também. Então a gente tem esses momentos coletivos [...]. (PROFESSORA 6, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º outubro 2012).

---

<sup>102</sup> SILVA, 2010.

Para além dos órgãos de gestão instituídos nas escolas, que dizem da autonomia e do controle interno, o relato abaixo ilustra modos de regulação que demonstram margens de autonomia docente e produção de regras próprias em relação à organização e à realização do trabalho. Esse espaço de manobra dá visibilidade ao papel dos atores individuais na ação pública e deixa transparecer os processos de regulação autônoma:

No fim do ano, quando a gente faz uma reunião para reorganizar o grupo para o próximo ano, da escolha de turmas, acontece também uma avaliação do trabalho, do grupo todo, do que pode ser melhorado, do que não deu certo, do que a gente pode avançar para o ano que vem. Aí quem está na direção, na coordenação, sempre anota os pontos que foram abordados e essas sugestões para o próximo ano, porque, no começo do ano, a gente sempre tem uma folha com orientações e aí a gente percebe que essas sugestões que foram feitas lá na reunião de encerramento, elas vêm na folha de sugestões de começo do ano, na organização do seu trabalho. (PROFESSORA 2, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

Nomeadamente na UMEI, a ampliação do atendimento alterou a organização e o funcionamento da escola, a par do modo como é realizada a regulação. As professoras mencionam sobre a adaptação em relação às novas profissionais e sobre as mudanças dos espaços e dos horários:

Eu acho que aqui, como teve a ampliação da escola, com essas novas pessoas que chegaram, com essa readaptação dos espaços, como a sala das professoras que ficou diminuída, às vezes a gente não tinha lugar de sentar lá e fazer atividade, porque a sala estava apertada, porque ela foi reduzida ao meio e depois ela voltou ao tamanho original, mas aí o número de professoras dobrou na escola. As pessoas se readaptando a essas pessoas que chegaram, se readaptando a esse espaço. Antes a gente tinha, por exemplo, o recreio no parquinho de cima, agora foi feito outro quadro de horários, cada dia o recreio é num espaço diferente da escola, então você tem que estar atenta ao horário, aonde você está indo com os meninos. [...] Com essa ampliação da escola, acho que as coisas ainda estão se acomodando, deu uma diferença na rotina que estava bem tranquila, deu uma reviravolta e acho que agora está começando a entrar nos eixos novamente. (PROFESSORA 2, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 01 novembro 2012).

O que mudou muito foi a dinâmica pelo crescimento da escola, isso é o que está muito diferente, então, estão apertados os horários de lanche, os horários de janta, os horários de fazer atividade. Sair da sala para esse horário de projeto, tem dia que não dá, é isso que está mudando, mas eu acho que é em função da estrutura nova da escola e não uma demanda da Rede. (PROFESSORA 4, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 20 novembro 2012).

Na organização do trabalho, muitas vezes, as escolas precisam contar com as auxiliares de serviço e com as auxiliares de inclusão para acompanhar as crianças no recreio,

no banheiro e em outras atividades que fazem parte das atribuições das professoras. Desse modo, criam novas formas de divisão do trabalho nas escolas (SANTOS; OLIVEIRA, 2007).

Para assegurar o tempo de estudo das professoras previsto em lei, uma professora semanalmente, juntamente com as auxiliares de inclusão, acompanha o recreio de todas as crianças, do horário parcial, que, quase sempre, assistem a um DVD. As auxiliares também assumem turma em alguns momentos da rotina (pátio, vídeo, recreio, banho, alimentação). (NOTAS DE CAMPO, 16 maio 2012).

Estava na porta das salas observando a entrada das crianças. Em conversa com uma auxiliar de inclusão, ela me relatou sobre o trabalho: “[...] o cargo é novo. Não temos e não sabemos a quem recorrer. A regional é que orienta quanto às atribuições. A gente não pode ficar sozinha com a turma, mas acabamos sendo a referência para as crianças. Elas vêm até a gente mais do que com as professoras.” Nesse momento, os pais de uma criança, que não é acompanhada pela auxiliar, vieram até ela (em vez de se dirigirem à professora que estava com a turma) para saber sobre a roupa da Festa Junina. Também informaram sobre o medicamento que a criança estava usando. (NOTAS DE CAMPO, 20 junho 2012).

Nesse dia, a coordenadora estava de licença médica e muitas professoras haviam faltado. Foi preciso reorganizar os horários para garantir algum tempo de atividade de ACPATE. As auxiliares de serviço ajudavam as crianças no banheiro e as auxiliares de inclusão acompanhavam o recreio. (NOTAS DE CAMPO, 29 maio 2012).

A escola está com muitas faltas e licenças. A auxiliar de inclusão está, há uma semana, dando o banho nas crianças da turma de dois anos. A professora já reivindicou várias vezes outra professora para a turma. (NOTAS DE CAMPO, 10 setembro 2012).

As faltas recorrentes das professoras e, conseqüentemente, a carência de pessoal, fazem com que as escolas construam estratégias e busquem formas adversas para enfrentar os problemas e organizar o trabalho, o que pode significar a potencialização de processos de regulação autônoma.

A diretora inicia a reunião relatando sobre a dificuldade em organizar a escola com faltas de professoras e licenças e também sem poder ter dobra por causa da lei eleitoral: “[...] hoje, no turno da manhã, foi preciso dividir uma turma e as auxiliares de serviços gerais ficaram no recreio.” (NOTAS DE CAMPO, 12 setembro 2012).

Na reunião, a coordenadora falou sobre a importância de as professoras planejarem as faltas [...]. Deixar as atividades e escrever a rotina, pois isso facilita a organização. (NOTAS DE CAMPO, 25 agosto 2012).

As faltas que a gente tem que cobrir, as faltas que acontecem na escola. [...] O principal, o que atrapalha mais na escola, eu acho que são essas faltas. Porque aí modifica tudo, a rotina muda toda e você tem que ficar no lugar de alguém que não veio e organizar tudo de novo, uma coisa que já estava pronta. O que atrapalha mais no meu trabalho é isso, essas inconstâncias das pessoas, que às vezes adoecem, ou acontece um imprevisto e então a gente tem que estar cobrindo.

(COORDENADORA EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 09 novembro 2012).

A organização do trabalho de ambas as escolas é visivelmente influenciada pela regulação de controle da PBH por meio de normas e de vários instrumentos, mas também pelo modo como é realizada a regulação autônoma, quando há um espaço para decisões a partir das possibilidades de ação dos atores locais no desenvolvimento das suas atividades.

### **5.1.3 Modos**

Abordar a política de educação, evidenciando a evolução dos modos de regulação pelo Estado e as mudanças na ação pública, implica em considerar, além da legislação, a variedade de instrumentos que são utilizados. Com efeito, às políticas educativas tradicionalmente apoiadas em instrumentos legislativos e regulamentares acrescentaram-se, nos últimos anos, instrumentos mais negociados (ROBERT, 2011).

De acordo com Costa (2011):

O crescimento, em volume e diversidade, das responsabilidades públicas, em matéria de educação, a par da multiplicação dos níveis de decisão e dos actores envolvidos na produção e gestão das políticas, originaram o desenvolvimento de novos repertórios de acção e de novos instrumentos à disposição dos decisores e dos actores. (COSTA, 2011, p. 43-44).

Contudo, a regulação da educação não exclui a adoção de dispositivos tradicionais de regulação burocrática, que exprimem uma lógica mais intervencionista por parte do Estado na definição das políticas públicas. Ou seja, não obstante a emergência de modos de regulação pós-burocráticos, subsistem, na política educacional, instrumentos formais de controle estatal, traduzidos por meio de normativos legais.

Em BH, a regulação de controle sobre as escolas de educação infantil se assenta em uma base legal nacional constituída pela CF, o ECA, a LDB e pela Resolução CNE/CEB nº 5/2009, referente às diretrizes curriculares nacionais. No âmbito municipal, fundamenta-se nas Leis nº 8.679/2003 e 10.572/2012 e nas normas do SME, por meio das Resoluções do CME, sobretudo aquelas que normatizam o funcionamento da educação infantil.

Efetivamente nas escolas em estudo, observou-se que esse aparato legal é consultado para subsidiar a prática dos atores em relação à elaboração da proposta pedagógica, às atribuições das professoras, ao registro de avaliação das crianças e à organização das turmas e

dos horários, por exemplo, para implantar a escovação de dentes. As condições do espaço físico são questionadas com base na legislação:

A reunião pedagógica teve como pauta a reescrita da proposta. Começaram pela leitura e análise da proposta pedagógica escrita em 2006, consultando e discutindo a legislação atual (Resolução CNE/CEB nº 5/2009 e Resolução CME nº 001/2012). No item sobre o espaço físico, a diretora colocou a impossibilidade de cumprir as metas do plano de trabalho da gestão, porque “[...] a escola depende da SMED para a instalação do escovário e do elevador, para a poda das árvores, para a plantação das mudas, para a mudança da biblioteca com a sala das professoras. [...] A escola é autorizada a funcionar, mas o espaço não atende.” (NOTAS DE CAMPO, 13 junho 2012).

No novo modelo de gestão municipal e de redefinição do papel do Estado como regulador da ação pública, observa-se o aumento e a diversidade de instrumentos que medeiam a relação entre o governo e as escolas, assim como traduzem os seus interesses. Esses instrumentos, investidos de maior relevância e eficácia, possibilitam materializar, operacionalizar e legitimar as decisões políticas, uma vez que orientam o comportamento dos atores e evidenciam os resultados da ação pública. Permitem também colocar em relevo os jogos dos atores, as representações da política nas escolas e, portanto, os processos de multirregulação da educação.

Especialmente na educação infantil, as orientações municipais que regulam a política educacional são veiculadas por uma variedade de instrumentos em relação à gestão escolar, à gestão do trabalho e à carreira das docentes e ao preenchimento de vagas. Nesse sentido, impõe um conjunto de medidas de controle, que têm implicações na regulação das escolas e na produção de estratégias e lógicas que orientam a ação dos atores.

Sob o discurso do aumento da capacidade de gestão nas escolas, a administração municipal introduziu novos dispositivos de regulação, atribuindo à direção escolar metas de eficiência e qualidade que possibilitam ao Estado controlar os resultados da educação<sup>103</sup>. Para uma das professoras das escolas em estudo, significa que “[...] a atual política gerencial da SMED é voltada para a prestação de contas. O pedagógico fica de lado.” (NOTAS DE CAMPO, 1º outubro 2012).

Os instrumentos de controle da gestão são frequentemente evidenciados pela GERED e pela SMED:

<sup>103</sup> A exemplo, Gonzaga (2013), em sua dissertação de mestrado intitulada “Eficácia escolar e liderança pedagógica dos diretores escolares da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte no contexto da gestão democrática”, analisou a liderança dos diretores das escolas municipais associada à eficácia escolar, no contexto da política educacional da SMED, no período 2009/2012, que incorpora e consolida procedimentos que garantam o compromisso do diretor com os resultados de desempenho escolar.

Reunião da acompanhante da GERED com a vice-diretora e com uma das coordenadoras. Discussão sobre os instrumentos de gestão. A acompanhante salientou o objetivo dos mapas estratégicos, que definem o princípio de trabalho e a missão da escola e também o plano de gestão da direção. Apontou que a coordenação deverá fazer um plano de gestão, de acordo com o plano de gestão da direção. A vice-diretora apresentou o mapa estratégico da UMEI, que foi elogiado pela acompanhante: “[...] A elaboração do mapa é positivo, porque demonstra a conjuntura da escola e determina as diretrizes. Isso é importante para orientar e definir o trabalho da direção. A direção tem que dar conta do processo de melhoria da qualidade.” (NOTAS DE CAMPO, 20 junho 2012).

Na reunião realizada na SMED, em agosto de 2012, a chefe de gabinete da Secretaria chamou a atenção das diretoras das escolas e das vice-diretoras das UMEIs quanto ao monitoramento/avaliação da direção, a partir do plano de trabalho/plano de gestão e do termo de compromisso. Enfatizou que a assinatura desses documentos por elas implica no cumprimento do papel do gestor, que é o de implementar a política. “[...] Esses documentos não foram assinados à toa.” (NOTAS DE CAMPO, 09 agosto 2012).

O plano de metas da direção, a par do plano de ação do acompanhamento pedagógico, é ressaltado e analisado também pelas entrevistadas como instrumento de controle:

Tem aquele plano de gestão que a gente fez quando a gente candidatou e tem esse outro plano de metas que foi feito a partir desse nosso primeiro projeto, lá da eleição. Agora, o que eu tenho observado dentro desse nosso plano de ação, de gestão, de metas é que tem muita coisa que diz respeito à questão física da escola e aí as coisas estão paradas. E a gente não pode bater um prego, né? Que eu também acho que é uma segurança, eu também não tenho interesse em fazer nada sem um aval técnico, mas o que acontece é que é muito moroso, o tempo deles é muito diferente do tempo da gente. E as pessoas estão o tempo inteiro cobrando. (DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

[...] a diretora fez um plano de ação quando ela foi passada no processo de eleição. Então, ela tem um plano. Nos três anos que vai ficar na escola, quais as metas que ela quer. É tudo muito orientado, a gente tem que seguir. A Prefeitura já tem tudo pronto. Tem o plano de ação que a acompanhante pedagógica faz também. Ela cria um plano de ação em cada escola que ela trabalha. É um documento com as propostas a serem feitas no decorrer do ano. Então, ela estabelece as metas para o ano. Ela vê quais são as necessidades da escola que ela vem acompanhando e dentro desse documento ela vai colocando as metas que têm que ser cumpridas, o que é que falta na escola ou o que precisa melhorar, o que deve ser criado, qual é a modificação que precisa ser feita e vem trabalhando com a gente para ir mudando, ou para construir alguma coisa e ela vem direcionando. Então, esse documento fala disso tudo. (COORDENADORA EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 09 novembro 2012).

Em ambas as escolas, a assembleia escolar no final do ano teve como pauta a avaliação da gestão, conforme determinação da SMED<sup>104</sup>. A avaliação foi realizada a partir do

<sup>104</sup> Portaria SMED nº 138/2012. “Estabelece data da Assembleia Escolar para discussão e avaliação do Plano de Metas das unidades escolares”.

plano de trabalho elaborado pelas diretoras e por meio do instrumento de avaliação definido pela Secretaria<sup>105</sup>. Após a realização da assembleia, as escolas encaminharam para a GERED os formulários, devidamente preenchidos e referendados pela assembleia escolar, bem como a ata de assembleia e as listas de presença. Esses documentos subsidiam o relatório de avaliação das escolas elaborado pela GERED, que, juntamente com os demais documentos, são encaminhados para a SMED. As notas abaixo dão visibilidade a esse processo vivido em cada uma das escolas:

Além da participação das professoras e funcionários, a assembleia contou com a presença de alguns pais. A reunião foi realizada na escola-núcleo, coordenada pela diretora. Pauta: prestação de contas (caixa escolar 2012), calendário 2013 e avaliação do plano de gestão da direção. A avaliação foi realizada em grupos separados por escola e por UMEI, considerando os cinco itens que constam no mapa estratégico da SMED: melhoria da aprendizagem, integração institucional, melhoria dos processos de trabalho, melhoria da gestão (clima escolar), infraestrutura e tecnologia (levantamento dos pontos positivos e negativos). Ao final, foi feita a socialização dos grupos. Dentre os aspectos apresentados relacionados à UMEI, destacam como pontos positivos: aumento do número de crianças atendidas, encontros com as famílias, empenho no desenvolvimento do projeto institucional e, como pontos negativos: dificuldade na comunicação da coordenação entre os turnos, profissionais novatas ao longo do ano, sobrecarga da direção com a gestão administrativa (necessidade de mais profissional para essa função), falta de formação coletiva. (NOTAS DE CAMPO, 10 dezembro 2012).

A diretora iniciou a assembleia socializando os desafios da sua gestão, apontados no plano de trabalho (as relações interpessoais; adequar tempo e espaço para formação, planejamento, avaliações; conciliar a estrutura física às necessidades da educação infantil) e justificando as ações realizadas no ano, referentes a cada um. Em relação à estrutura física, esclareceu sobre o que a escola pode fazer, mas que muita coisa depende da PBH: “[...] a escola cobra, mas as coisas não são feitas, não são respondidas.” Explicou também sobre a administração da caixa escolar e dos funcionários contratados, sobre a complicação do gasto do dinheiro público. A secretária da escola propôs a avaliação da gestão, em grupos, elencando os pontos positivos e os aspectos a serem melhorados em relação às dimensões pedagógica, administrativa e financeira. Em seguida, houve a socialização dos grupos. Diante da avaliação dos participantes que “[...] a direção é representante da comunidade escolar e não do prefeito e deve estar a serviço da comunidade”, a diretora justificou mais uma vez o controle da PBH sobre a direção, o aumento da responsabilidade na gestão dos recursos financeiros, na contratação e demissão de pessoal, “[...] a direção não faz nada sozinha, a PBH controla tudo e a gente obedece. Estamos engessados. Manda quem pode, obedece quem tem juízo. Não temos liberdade.” (NOTAS DE CAMPO, 14 dezembro 2012).

Além da avaliação pela assembleia escolar, é realizada a avaliação da gestão pela SMED:

---

<sup>105</sup> Trata-se de um formulário que apresenta um conjunto de indicadores referentes às dimensões propostas no plano de trabalho da direção.

E tem uma avaliação pela Secretaria que parece que vai acontecer agora no final do ano. A gente tem também uma avaliação da caixa escolar que avalia seu desempenho enquanto presidente da caixa, enquanto empresa. Se você está fazendo os pagamentos, se você não deixa nada atrasado, eu imagino que é isso, se as contas estão em dia, se você não tem pendência. Então, têm vários setores. Eu não sei como é que funciona para participar, e para a gente avaliar eles, eu não sei se tem esse momento também não, esse eu não sei, mas para nós tem. (DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 01 novembro 2012).

Outro documento que introduz mecanismos de regulação é o regimento escolar. Conforme previsto no Art. 1º da Resolução CME/BH nº 001/2011<sup>106</sup>, compete a cada instituição de educação integrante do SME a elaboração de seu regimento escolar. Essa Resolução concebe o regimento escolar como “[...] o conjunto dos dispositivos normativos que definem os ordenamentos básicos do funcionamento das instituições de educação e desse modo reconhece e formaliza as relações dos sujeitos envolvidos no processo educativo, de acordo com a sua Proposta Pedagógica” (Art. 2º). Em relação às escolas públicas, a Resolução prevê que o regimento seja aprovado pelo colegiado e referendado pela assembleia escolar (Art. 4º, 1º). Na mesma linha de difusão do dispositivo legal, a SMED propôs, em 2011, um roteiro para subsidiar a elaboração desse documento, buscando uniformizar o regimento das escolas da RME/BH<sup>107</sup>. Além desse roteiro, em 2012, a Gerência de Autorização de Funcionamento Escolar (GAFESC) elaborou um documento orientador para a elaboração do regimento escolar das instituições de educação infantil do SME.

Nesse ano de 2012, o regimento escolar foi elaborado pela direção de cada uma das escolas em estudo e encaminhado à SMED para avaliação, conforme o modelo proposto para as escolas municipais. O que se observa nesses documentos é parte dos elementos formais concernentes à organização e funcionamento das escolas, de acordo com a legislação e as orientações da Secretaria: ambos apresentam estruturas análogas e são semelhantes também em relação ao conteúdo. Todavia, os aspectos informais, visíveis na prática cotidiana de cada escola e que elucidam como a política pública é executada, não são perceptíveis no regimento, tais como a mobilização dos vários saberes para a realização das atividades, as ações e as interações dos atores em função dos seus interesses e das especificidades de cada espaço local e a relação das profissionais com as crianças e com as famílias. A divulgação e a implementação do regimento escolar constam no plano de trabalho da gestão das escolas e

---

<sup>106</sup> A Resolução CME/BH nº 001/2011 estabelece diretrizes para a elaboração do regimento escolar para as instituições de educação integrantes do SME.

<sup>107</sup> Nos anos de 2010 e 2011, a SMED realizou seminários com a participação do CME, da Promotoria da Infância e Juventude e de representantes dos profissionais, das famílias e dos estudantes das escolas municipais e das UMEIs para a criação de um modelo de regimento escolar.



também no plano de ação do acompanhamento pedagógico da EMEI. Constitui, portanto, objeto de monitoramento pela SMED.

O modo como o monitoramento à gestão é percebido pela diretora da EMEI, com ênfase nos aspectos administrativos, e pela vice-diretora da UMEI, concernente às questões pedagógicas, diz do processo de regulação e das lógicas de ação em cada uma das escolas:

Eu acho que às vezes o acompanhamento até atrapalha um pouco. Que às vezes fica muito tempo, entendeu? Te toma um tempo grande que você podia estar resolvendo outras coisas, as outras coisas que eu falo, da questão do pedagógico, ajudar, estar mais perto para planejar. Porque, o acompanhamento da caixa escolar, eu não posso abrir mão, eu não tenho como abrir mão, que é pagamento. E, às vezes, essas demandas acabam me tirando realmente do pedagógico. [...] Tem uma demanda grande de gente que vem para a escola, que às vezes você tem que ficar dando atenção, olhando e tudo; mas que é importante. E isso tem me tirado muito dessa questão de acompanhar o pedagógico. (DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

Eu acho que o acompanhamento me ajuda muito, porque, igual eu tinha falado, eu sempre estou pedindo socorro, ainda mais agora que é meu primeiro ano. Eu tive dificuldade de até entender o que era esse acompanhamento, mas eu acho que sem ele uma escola não anda não. A acompanhante pedagógica mesmo, em alguma coisa que eu tenha dificuldade, ela me ajuda. A acompanhante de inclusão me ajuda [...]. (VICE-DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 11 dezembro 2012).

A regulação da administração municipal sobre a oferta e a demanda de vagas implicou na criação de um mecanismo informatizado, o SICEI, por meio do qual é controlada a inserção das crianças na educação infantil da RME/BH.

O exercício do controle estatal nesse aspecto exprime-se com a responsabilização das escolas pela inscrição e matrícula das crianças e pela manutenção das informações no sistema. “[...] A responsabilidade pela condução do processo de inscrição é do gestor, que deve acompanhar todo o processo, inclusive as reuniões do NIR.” (NOTAS DE CAMPO, 09 agosto 2012).

O controle é demonstrado ainda pela “punição” às escolas, se ocorrer algum desvio, como deixar de cadastrar as fichas de inscrição até o fechamento do sistema, pois, “[...] no caso de falha da escola, confirmando-se como negligência, a(s) criança(s) que não tiver(em) participado do processo deverá(ão), obrigatoriamente, ser atendida(s) na escola/UMEI, independente da existência de vaga.” (BELO HORIZONTE, 2013a).

Esse processo é monitorado pela SMED e pelas acompanhantes da GERED junto às diretoras e às secretárias das escolas. Apesar da orientação da SMED quanto ao preenchimento da ficha de inscrição, que deve ser feito, obrigatoriamente, por um servidor

municipal, verificou-se nas escolas em estudo que essa tarefa fica, muitas vezes, a cargo das famílias. Tal prática acontece em função do atendimento a um número grande de famílias que se inscrevem; da quantidade de informações que fazem parte da ficha, o que demanda muito tempo para preencher e, também, por causa da falta de pessoal para fazer esse trabalho, sobrecarregando as funcionárias da secretaria.

O SICEI constitui uma das funções do SGE. Esse sistema contém, com riqueza de detalhes, todas as informações das escolas referentes ao quadro de pessoal, ao atendimento, à escrituração, ao calendário, à frequência, etc.; possibilitando à SMED o controle sobre o funcionamento de todas as escolas da RME/BH. Cabe às escolas manter os dados disponíveis no sistema, que deve ser atualizado diariamente. Constam, no plano de gestão das escolas pesquisadas, metas que visam ao gerenciamento do SGE, como o cumprimento das determinações da SMED e a manutenção do sistema atualizado e correto.

A implantação de medidas de descentralização e reforço à autonomia das escolas faz emergir novas formas de regulação com a promoção de diversos dispositivos de avaliação e prestação de contas, que afetam, conseqüentemente, a gestão do trabalho e a carreira docente no que tange à formação continuada e à avaliação dos profissionais.

Ao analisar os estudos e pesquisas que abordam a formação continuada dos docentes, Gatti e Barretto (2009) verificaram que aqueles trabalhos que partem de uma perspectiva mais crítica evidenciam o interesse de controle do Estado atrelado a um descompromisso em oferecer condições efetivas ao desenvolvimento profissional dos professores. Nesses casos, segundo as autoras, as dificuldades detectadas acerca dos programas “[...] quanto a alcançarem seus objetivos são percebidas como decorrência de um poder regulador que coloca limites ao exercício da autonomia e da reflexão crítica dos docentes.” (GATTI; BARRETTO, 2009, p. 222).

Em relação à formação docente na RME/BH, observa-se a criação de novos instrumentos pelo governo para viabilizar as reuniões pedagógicas sem dispensar os alunos. Como exemplo, são realizados encontros dentro da jornada de trabalho por meio da contratação de assessores pelas escolas para a capacitação das professoras e também de oficinairos para desenvolverem atividades com as crianças. Para isso, são utilizados recursos do PAP, depositados na caixa escolar das escolas. Esse mecanismo pode dar alguma margem de autonomia, já que, para o desenvolvimento dos projetos pedagógicos, a escola pode ter em conta as necessidades de formação das professoras e das crianças.

Nós temos reuniões escolares, dias letivos, têm processos de formação em horário de trabalho, que a escola garante através da política municipal, do recurso do PAP. Ela garante essa participação de uma forma mais coletiva, de formação em serviço, e enquanto têm oficinas pras crianças pagas com recursos municipais, a gente está junto no momento de formação. (PROFESSORA 8, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 25 setembro 2012).

A gente teve algumas oficinas que aconteceram, acho que foram duas ou três só durante o ano, onde o oficineiro veio fazer um trabalho com os meninos e a gente foi para um momento de formação. Mas também não era o grupo todo, eram quatro ou cinco pessoas de cada vez enquanto o oficineiro ficava na sala fazendo uma atividade recreativa com as crianças. (PROFESSORA 2, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

Nas escolas em estudo, os horários de formação são organizados de modo que os oficineiros sejam acompanhados por algumas professoras:

Reunião de formação (PAP), com duração de 1h30min. Contratação de uma assessora (psicóloga) para trabalhar as relações interpessoais. A escola se organiza da seguinte forma: No turno da manhã, de 7h30min às 9h, metade do grupo faz a formação e, de 9h30min às 11h, a formação é para o restante do grupo. No turno da tarde, acontece de 13h30min às 15h e de 15h30min às 17h. As crianças ficam com os oficineiros, com o suporte de duas professoras (apoio e coordenação). (NOTAS DE CAMPO, 21 agosto 2012).

No ano de 2012, as escolas utilizaram a verba do PAP para a formação docente com a contratação de assessores para a reescrita da proposta pedagógica e para a discussão dos seguintes temas de interesse das professoras: relações interpessoais, brincadeiras, linguagem plástica visual, sexualidade e limites.

A diretora e a coordenadora da EMEI avaliam que a elaboração do PAP e, portanto, a chegada da verba na escola é um processo complexo. Por ser um documento referente ao uso de recurso público, é muito detalhado e a sua aprovação está condicionada à avaliação formal da SMED, após aprovação do colegiado e da assembleia escolar. Nesse ano, a diretora da EMEI precisou refazer alguns itens que não estavam de acordo com as orientações da Secretaria e ainda teve dificuldades para entregar o documento dentro do prazo. Outro aspecto mencionado diz respeito à dificuldade para agendar com os assessores e oficineiros. A SMED fornece uma lista com a indicação de alguns profissionais e a escola pode optar por outros, desde que sejam aprovados pela acompanhante da GERED.

Para as professoras, esses encontros são importantes, principalmente, porque são momentos de formação continuada inseridos na jornada de trabalho. Entretanto, para a realização dessas reuniões, é preciso organizar o funcionamento da escola considerando as especificidades e necessidades das crianças, que são muito pequenas; a quantidade de

oficineiros para todas as turmas; os espaços e materiais a serem utilizados e ainda as faltas das professoras; pois, segundo a coordenadora, “[...] a gente faz uma organização prévia, mas no dia precisa rever por causa de falta.” (NOTAS DE CAMPO, 21 agosto 2012).

Outro dispositivo de regulação adotado pela administração municipal referente à formação docente diz respeito às reuniões pedagógicas extraturno ou aos sábados, relativas à Lei nº 9.815/2010. Nessa determinação, o governo vincula o recebimento de um prêmio por participação nas reuniões pedagógicas à frequência integral das professoras nas escolas. Essa ação reguladora resulta numa tensão permanente entre o controle da SMED e a autonomia das docentes, no contexto de regulação das escolas. A exemplo do que constatou Augusto (2013), demonstra “[...] situações conflituosas/contradições em decorrência da inadequação das medidas ao contexto local, considerando a não apropriação às situações previstas.” (AUGUSTO, 2013, p. 14).

Nessas reuniões pedagógicas, por mais que tenham críticas a elas, elas têm sido uma coisa bacana, sabe? Até para motivar a não faltar, eu acho que diminuiu bastante a questão das faltas. Algumas pessoas não aderiram mesmo, independente de ter falta ou não, elas não vão por convicção ideológica, sei lá. Essas reuniões são mensais, com a duração de 3 horas seguidas, porque tem escola que tem feito 1 hora e meia num dia, 1 hora e meia no outro. A gente optou por fazer as 3 horas seguidas num dia só e mudamos os dias da semana, pra poder atingir o maior número possível de pessoas, porque se a pessoa estuda toda quarta, então nos outros dias ela vai poder vir. Então, a gente tem feito assim num sábado, às vezes, a última inclusive foi num sábado pela manhã, para poder atender o maior número de pessoas que queira vir, independente da falta ou não. Porque é uma reunião que se recebe por ela, mas que a pessoa às vezes pode vir até sem receber mesmo, porque se for uma coisa de formação é um atrativo. (COORDENADORA 2, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 08 novembro 2012).

Penso que a PBH tentou condicionar essa reunião a um prêmio financeiro e, para ter um prêmio financeiro, você tem que ter um bom desempenho trabalhista e, para você ter um bom desempenho trabalhista, ela não está avaliando sua prática pedagógica. Ela não está avaliando seu desempenho com frequência, com presença no trabalho, e nós sabemos que, para avaliar o meu desempenho, você tem que levar em conta vários fatores. Eu penso que essa política deveria avaliar vários fatores, como está sendo essa turminha, como está sendo o trabalho dessa educadora. Se avaliasse o conjunto de fatores, então como prêmio você vai receber esse dinheiro, ela está com trabalho satisfatório e não com uma reunião pedagógica. Se ela quiser me premiar com uma questão financeira, me premia então em relação a outra situação. Mas me premiar porque eu estou numa reunião, a reunião pedagógica tem que acontecer, não tem sentido isso. Eu falo, se quiser premiar, porque nós conhecemos bem quem está como gestor do município, e é um administrador, que ele quer premiar por produção, mas a minha produção não tem a ver com a minha presença no espaço apenas. Se eu estivesse lá na fábrica, ele não ia saber o dia que eu produzi, porque aquele dia que eu fui eu posso produzir vinte peças, no dia comum, eu posso produzir dez, então, um dia que eu não fui, eu já compensei a minha produção. Então, não tem sentido para nós, educadores, aplicar uma política dessas, eu não vejo sentido, nós não temos como medir nossa produção aqui. Então, se quer premiar, que ele pense em outras estratégias e não com uma reunião que tem que acontecer. Estou dizendo que têm pessoas assim, que hoje tem um financeiro

indispensável até para o sustento da família, você tem que contar com o dinheiro que vem de uma reunião pedagógica, então, assim, a reunião pedagógica tem que acontecer na escola. (PROFESSORA 3, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

A ideia que prevalece, no ponto de vista de Augusto (2013),

[...] é a de que, proporcionar estímulos e recompensas aos professores e às unidades escolares, vai torná-los mais performativos, e alinhados aos objetivos dos governos e das instituições promotoras, em busca da ampliação dos índices de melhoria dos resultados escolares. (AUGUSTO, 2013, p.2).

No contexto educacional, observa-se a valorização crescente da avaliação como instrumento de regulação de controle pelos governos, com a perspectiva de *accountability* e de responsabilização das escolas e dos professores pela eficiência e pela qualidade do ensino. Ao adquirir relevância, a avaliação se torna objeto de interesse público e de prescrições também do controle social que “[...] pressionam e impõem à escola melhores resultados, melhor educação, exigindo mais comprometimento dos profissionais do ensino.” (CHAGAS, 2010, p. 32).

No Brasil, os sistemas de ensino tendem a criar seus sistemas próprios de avaliação, a partir dos parâmetros definidos no âmbito do governo federal<sup>108</sup>. Nesse quadro, a avaliação de desempenho dos professores constitui um dispositivo de controle e monitoramento sobre a qualidade do trabalho docente e os resultados escolares dos alunos.

Em estudo concernente aos efeitos da regulação educativa na Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais sobre o processo de trabalho docente, Augusto (2013) constatou que as escolas e os professores têm o seu desempenho avaliado segundo os resultados obtidos pelos alunos nas avaliações realizadas pelo sistema estadual. Segundo ela, esses resultados constituem os critérios para a progressão na carreira docente e para a premiação dos professores, bem como para a perda de autonomia das escolas em relação à gerência dos recursos financeiros e para a estagnação profissional.

Constatação semelhante é feita por Chagas (2010), ao investigar a avaliação de desempenho dos professores em Portugal:

Como pudemos constatar a avaliação encerra duas vertentes: a “prestação de contas” e a “melhoria da escola”, o que faz com que seja objecto de discussão e que condicione as políticas educativas de vários países que as manobram como meio de promover o desenvolvimento das escolas ou como forma de controlo resultante de

<sup>108</sup> Ver SOUSA; PIMENTA; MACHADO, 2012.

um aumento da autonomia, através da “prestação de contas”. (CHAGAS, 2010, p. 34).

Na mesma linha de análise, Rocha (2009) assinala que a avaliação de desempenho realizada pela PBH se insere num conjunto de orientações e tratamento dispensado ao funcionalismo público, que caracteriza um novo modelo de gestão da política pública por parte do Estado, com novas formas de controle sobre o trabalho docente e os professores, compartilhado em diversos países do mundo.

A avaliação de desempenho, na concepção gerencialista, torna-se uma maneira eficiente de manter os servidores sob a tutela do governo, pois a ameaça de não progredir na carreira está presente também, durante os momentos de confronto de ideias, além de ser utilizada como uma das formas de prestação de contas do serviço oferecido. (ROCHA, 2009, p. 221).

Na educação infantil, por não existir um instrumento de avaliação externa de larga escala das crianças e das escolas, a avaliação de desempenho das professoras está relacionada, sobretudo, à progressão na carreira. Esse aspecto pode ser observado no depoimento das docentes das escolas pesquisadas:

Tem uma avaliação mais sistêmica, da Rede Municipal, que é aquela avaliação que conta inclusive pra pontuar, se vai ter ou não os 5% de aumento. É uma ficha avaliativa, que eu considero muito burocrática. É uma avaliação que não surte muito efeito, embora ela pontue coisas importantes. Eu acho que deveria, no processo anual, vamos dizer assim, a escola fazer e refletir aqueles itens com a gente, mas não faz. É feito só quando a Secretaria solicita, aí é pontuado aquilo, pelos pares, por mim e pelas chefias. Têm pontos importantes, mas ela é feita muito para atender uma necessidade que todo mundo busca, que são os 5%. (PROFESSORA 8, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 25 setembro 2012).

A gente tem avaliação de desempenho, inclusive, é o momento em que eu me avalio. Mas é uma coisa também que muitas pessoas questionam e que fazem de conta que avaliam, dão nota dez e se perguntam pra que serve aquilo. Seria interessante que a gente tivesse um momento de avaliação nosso, seria ótimo. Quando a gente senta para conversar, eu como profissional, mas isso não existe, esse momento. Então, eu acabo aproveitando para pensar algumas coisas, mas na maioria dos casos as pessoas só preenchem por obrigatoriedade, que tem aplicação, mudança de nível também, a avaliação mesmo não existe. (PROFESSORA 1, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 08 novembro 2012).

O que veio para nós foi uma avaliação de desempenho igual vem para outros servidores, igual na forma, mas diferente no conteúdo, que as questões são diferenciadas. Tem a questão de liderança, delegar, sua capacidade. Então, tem essa avaliação de desempenho que é feita pela regional, eu acredito que embasado no que a acompanhante deve relatar da escola, o que ela tem visto no nosso dia a dia. (DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

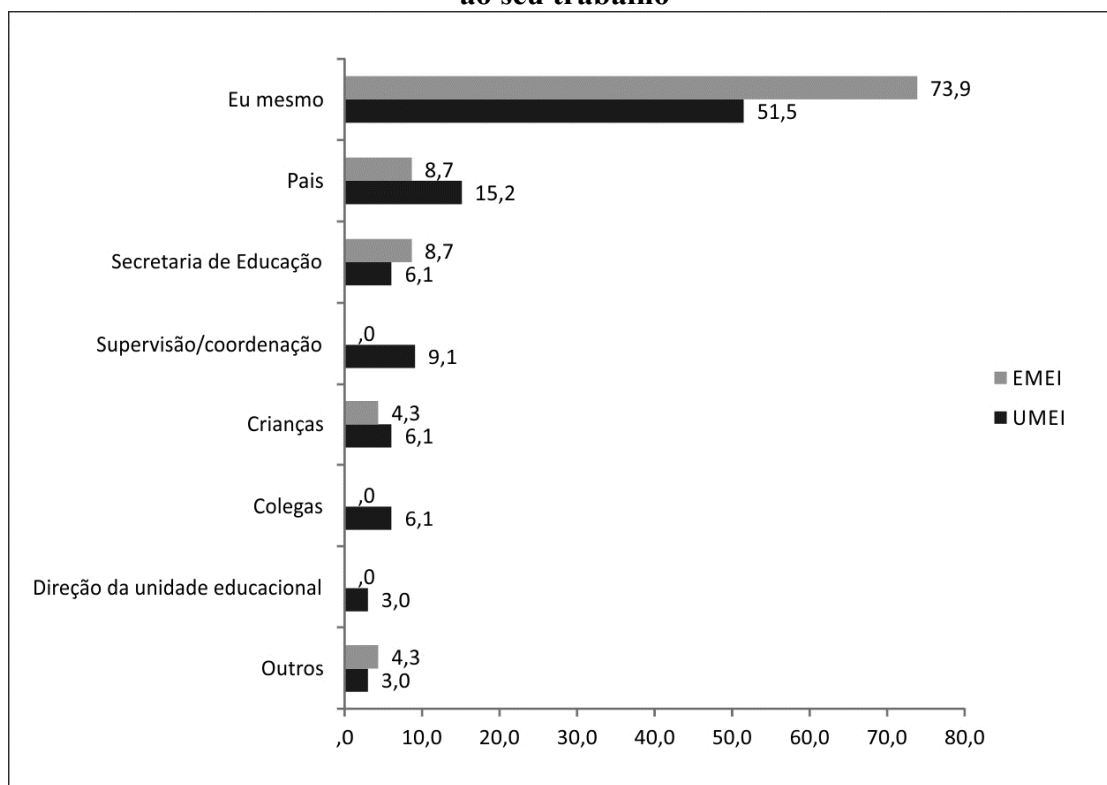
As representações das entrevistadas acerca da avaliação docente implicam um processo de avaliação institucional e o comprometimento com a melhoria das escolas:

Eu até coloquei um pouco no sábado, que eu espero que seja uma coisa mais consciente das pessoas que estão aqui e conscientes de que elas estão fazendo aquilo ali, que elas estão participando com a vontade delas, com o saber delas, daquilo ali. Porque a gente estava percebendo as pessoas muito desmotivadas assim, sabe? Muito desacreditadas, em virtude da política, de uma série de coisas do nosso cargo de educadora e tudo. A gente queria era que as pessoas tentassem fazer um trabalho bacana, um trabalho que tenha frutos bacanas, com uma vontade delas, de uma coisa que elas estejam gostando de fazer e não simplesmente vindo aqui e cumprindo um horário. [...] Acho que o mais importante é que o trabalho seja reconhecido pelos pais, que esteja aqui a nossa propaganda, a nossa valorização, são os pais aqui. Acho que a gente tem que atender bem o público aqui pra que a gente receba uma avaliação legal deles, sabe? Deles falarem lá fora que a escola do filho deles é muito legal e que a gente faz um trabalho muito legal com as crianças. E não de ficar preocupado com política, com coisas que, às vezes, a gente não tem o domínio sobre isso. A gente está tentando vender essa ideia, vamos ver então se as meninas vão aderir. (COORDENADORA 2, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 08 novembro 2012).

No que tange à avaliação do trabalho, a imensa maioria das docentes que participaram da pesquisa TDEBB, 91,2% da EMEI e 91,7% da UMEI, são favoráveis à avaliação. Das docentes que concordam que o trabalho das professoras deve ser avaliado, 73,5% das entrevistadas da EMEI consideram que a categoria mais apropriada para fazer essa avaliação é a direção da escola. Já para a maioria das professoras da UMEI (87,5%), a avaliação do trabalho das docentes deve ser realizada pela coordenação. Por outro lado, 55,9% e 62,5% dos sujeitos docentes pesquisados na EMEI e na UMEI, respectivamente, discordam que essa avaliação deva ser feita pelos inspetores escolares. A maior concordância das docentes de que esse processo seja feito no interior da escola e assumido pela direção e coordenação pode revelar que as pessoas situadas em uma hierarquia superior na organização escolar têm mais capacidade para fazer a avaliação das professoras, mas também pode significar a reação das docentes aos atuais modelos de avaliação (CABRAL NETO, 2012).

Ao mesmo tempo, as informações dessa pesquisa revelam que as maiores cobranças em relação ao seu trabalho, segundo 73,9% das entrevistadas na EMEI e 51,5% na UMEI, partem de si mesmas. Os pais aparecem em 15,2% das respostas da UMEI e em 8,7% da EMEI, equivalente ao mesmo percentual da SMED. Ressalta-se que as cobranças da supervisão/coordenação são mencionadas em 9,1% das respostas da UMEI e não são percebidas pelas docentes da EMEI, como indica o gráfico 3. Esses dados podem significar que, no contexto atual de regulação das políticas educacionais, as professoras se sentem responsabilizadas pelo seu próprio desempenho no trabalho.

**Gráfico 3 – Opinião das docentes sobre quem exerce mais cobranças em relação ao seu trabalho**



Fonte: Dados da Pesquisa TDEBB, 2009

Em síntese, o que se observa, de maneira geral, é que os novos modos de regulação, sob a influência da nova gestão pública (*new public management*), introduziram instrumentos de controle mais formalizados e publicizados, responsabilizando diretamente as escolas e os seus atores pela qualidade da educação.

#### 5.1.4 Atores

Analisar a política de educação infantil do município de Belo Horizonte na perspectiva da ação pública permite identificar a diversidade de atores locais que intervêm nas escolas em estudo (direção, professoras, pais, SMED, GERED, funcionários, crianças, auxiliares de apoio à inclusão, comunidade), resultando em múltiplas regulações (externa/controle e interna/controle + autonomia). As escolas são espaços de descentralização das políticas, caracterizadas pelo seu hibridismo, considerando “[...] os interesses, estratégias e lógicas de acção de diferentes grupos de actores, por meio de processos de confrontação, negociação e recomposição de objectivos e poderes.” (BARROSO, 2005a, p.734).



Na diversidade dos atores locais, as docentes têm influência decisiva na regulação interna das escolas, o que as torna protagonistas nesse processo e, por isso, sujeitos privilegiados deste estudo.

Dentre elas, as diretoras desempenham um papel relevante na tomada de decisão. Como se notou, à semelhança do que constataram Barroso e outros (2004), elas influenciam a maior parte das decisões concernentes à organização e funcionamento da escola e são a referência no processo de tradução das normas externas e de produção das normas internas. Essa liderança decorre, de maneira geral, das mudanças nos modos de regulação da educação e da proeminência no papel da direção; assim como, especificamente, pelo fato de terem sido eleitas e de fazerem parte das escolas há mais tempo. A diretora da EMEI, inclusive, já ocupou esse cargo anteriormente; portanto, já adquiriu experiência e o desenvolvimento de competências e estratégias para o exercício da função. Na UMEI, o controle é exercido também pela diretora da escola-núcleo que, segundo uma das professoras, “[...] fala a linguagem da SMED”. (NOTAS DE CAMPO, 04 julho 2012). Nesse caso, como a escola-núcleo é de ensino fundamental, é provável que a direção seja mais pressionada pelo governo e, com isso, a percepção sobre sua liderança tende a aumentar, ou seja, a direção pode ter menos autonomia e acaba por controlar mais as professoras, inclusive as da UMEI. Entende-se, portanto, que, embora estejam sujeitas ao controle externo, as diretoras também têm o potencial para exercerem o controle interno.

A alteração dos modos de regulação da escola e os novos instrumentos da ação pública conferem centralidade à figura do diretor, que se vê envolvido em lógicas de ação referentes aos objetivos de melhoria da qualidade da educação.

As diretoras são responsáveis pelo cumprimento de metas de eficiência determinadas em vários documentos de preenchimento obrigatório e submetidas às intervenções *in loco* da GERED para comprovar a conformidade com o que está prescrito.

Nesse sentido, entre as funções que são atribuídas às diretoras, aquelas referentes aos domínios administrativo e financeiro são o alvo de maior controle pela SMED. Assim, não obstante a vice-diretora da UMEI demonstrar maior preocupação com os assuntos pedagógicos, verifica-se, em ambas as instituições, o predomínio da atuação das diretoras no que tange aos aspectos de administração e organização geral da escola. Nomeadamente na EMEI, há uma tendência maior da direção em se ocupar com as questões administrativas.

Essa circunstância corrobora os resultados da pesquisa TDEBB, uma vez que 68,8% das docentes da EMEI e 43,5% da UMEI concordaram que a direção passa a maior parte de seu tempo resolvendo problemas administrativos. Tal prioridade administrativa por parte da

direção da EMEI pode estar associada a uma maior percepção do controle sobre a escola e o seu trabalho, demonstrando que essa condição dificulta o seu envolvimento com os aspectos pedagógicos. Por outro lado, há um percentual grande de docentes da UMEI (39,1%) que discordaram que a gestão se dedica excessivamente à resolução dos problemas administrativos, o que pode significar maior participação no domínio pedagógico.

O alargamento das exigências e responsabilidades em relação à gestão das escolas, acrescidas pelas formas de controle convergentes com uma regulação do tipo pós-burocrático, implica em um elevado ritmo e volume de trabalho das diretoras:

Eu tive bastante dificuldade nesse ano de 2012, por seu meu primeiro ano na vice-direção, eu estou até tentando organizar. Porque você mesma já viu a quantidade de *kit* que a gente tem, atendimento ao pai, atendimento ao professor, o que eu tenho que fazer? Eu coloco na minha agenda as prioridades do dia seguinte, o que eu preciso realmente que esteja feito no outro dia, mas, às vezes, eu não consigo nem chegar perto daquela agenda e ter realmente feito o que eu tinha planejado por causa da correria, da educação infantil, da escola mesmo, não só da educação infantil. E no que acontece no dia a dia, falta de professora, às vezes, você planeja alguma coisa e não dá certo, você organiza para acontecer isso e não acontece. (VICE-DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 11 dezembro 2012).

Eu posso dizer, por exemplo, na sala de aula, a gente tem uma visão bem diferente da escola de quando você está na direção. O que eu observo de quando eu estive na direção, há dez anos, eu saí em 2002, está justamente fazendo dez anos que eu saí. Então, desde que eu entrei lá em 99, que realmente aumentou muito o trabalho do diretor. A caixa escolar ficou muito pesada, porque essa questão de você contratar o pessoal ela é muito difícil. (DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

Eu acho que tem um nível altíssimo de expectativa, porque eu acho que coloca uma carga muito grande nos ombros de quem é diretor da escola, com pouca autonomia. É um trabalho muito engessado que não pode, por exemplo, contratar pessoal sem seguir uma série de critérios, você não pode demitir sem o aval da Secretaria. Eu acho até importante, que é uma segurança que você tem, mas é um trabalho muito engessado, é muito amarrado. Mas, eu acho que o nível de expectativa da Secretaria é muito grande de quem está na direção, inclusive de repente de ter até superpoderes, porque é uma carga muito, muito grande. (DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

Esse fato é reafirmado no depoimento de uma das professoras:

O que acontece com direção de escola é o seguinte: quando você é professora é uma coisa, quando você é diretora é outra coisa. Então, as pessoas são muito cobradas pela Prefeitura, não é aquilo, não é fácil, às vezes você quer mudar alguma coisa de lugar e você não pode trocar se a Prefeitura ou se o pessoal da regional não te autorizar. Elas têm que fazer tudo de acordo com o que a regional manda, entendeu? Elas não têm essa autonomia, a direção da escola não tem essa autonomia, por exemplo: se amanhã ela quiser soltar cedo aqui, ela não pode chegar e falar “amanhã sai cedo” não, primeiro ela tem que ligar para lá para saber se pode. Então, ela tem

que seguir as ordens lá da regional. (PROFESSORA 3, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 21 novembro 2012).

No monitoramento às escolas realizado pelas acompanhantes da GERED, é verificado o cumprimento da política de educação determinada pelo município. Como se observou, nesses momentos, são enfatizadas as orientações da SMED para a educação infantil. Estas reafirmam o trabalho de cuidar/educar as crianças a ser desenvolvido pelas escolas, exemplo do efeito da contaminação das políticas postas em prática em diferentes países.

Os relatos abaixo mostram como as docentes percebem esse acompanhamento:

O que eu percebo em 25 anos, no decorrer desses anos, principalmente dos últimos seis anos para cá, é que as exigências são muitas, de todos os setores da SMED, do acompanhamento em relação à escrita dos documentos da escola, o acompanhamento pedagógico. A acompanhante pedagógica, ela é muito mais presente na escola do que antes. Agora, a gente percebe que hoje o acompanhamento pedagógico é maior. Ela vem aqui praticamente uma vez por semana. A inclusão também com a acompanhante. Então, hoje, as exigências estão muito grandes, a cobrança está muito grande. Então, se o gestor, o coordenador não se empenhar mesmo para fazer as coisas da melhor maneira possível, não acontece não, porque a cobrança está muita hoje na Prefeitura. Eu acho que eles não estão errados não. Tem que cobrar para melhorar. Mudou muito, o nível de exigência está bem mais alto. (PROFESSORA 2, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 03 outubro 2012).

Percebo muito mudança. Hoje as pessoas estão trazendo o filho para a escola pública porque está havendo uma reestruturação do ensino, está havendo uma preocupação, uma exigência sim. Então, eu vejo isso, com certeza eu vejo. A coisa não está esquecida como se via, hoje eu já vejo que há sim uma diferença, há uma cobrança maior, uma cobrança com os profissionais, há uma formação melhor desses profissionais, de que jeito? Através da formação que a própria escola propõe e do acompanhamento. (COORDENADORA 1, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 20 novembro 2012).

Para além do controle externo exercido pela administração municipal, com a horizontalização das dependências, as escolas passaram a contar com novos espaços que favorecem a autonomia, mas que se instituem, concomitantemente, em instâncias de controle social sobre a ação individual das diretoras e sobre o trabalho docente em geral. A intensificação da participação dos pais e da comunidade pelo reforço dos poderes do colegiado e da assembleia escolar visa à inclusão de outros atores nas tomadas de decisão, contribuindo para sedimentar a gestão democrática. Como se pôde notar nas escolas em estudo, apesar de decidirem pouco, esses órgãos constituem dispositivos importantes de regulação interna.

No processo de regulação das escolas, as professoras são atores essenciais, portadoras de um conhecimento especializado. São produtoras da ação educativa e, juntamente com os

funcionários e as crianças, vivenciam o dia a dia da escola. Os dados recolhidos corroboram o protagonismo das professoras, evidenciado pelos modos como se apropriam das normas e das regras, pelo modo como agem e pelas lógicas que orientam e dão sentido às suas práticas.

As professoras falam das práticas, do envolvimento com as famílias, da relação com as crianças, do gosto pela profissão, da desvalorização da carreira e das condições de trabalho, dos aspectos facilitadores e dos problemas que enfrentam para desenvolverem o trabalho; ressaltam a importância da formação continuada; assinalam os desafios das relações interpessoais; reivindicam os momentos coletivos e questionam as estratégias para a realização de reuniões pedagógicas por parte da PBH; relatam as expectativas em relação ao seu trabalho:

Um aspecto facilitador é o meu gosto pela carreira, gosto de ser educadora, gosto de trabalhar com criança, então o gosto, o prazer e a formação são pra mim um ponto importante, grande facilitador. Eu gosto muito de trabalhar com a criança pequena, as crianças são grandes facilitadores, elas vivem um processo muito rico, elas estão sempre abertas a aprender, a construir, a coletivizar, são seres humanos incríveis que me ajudam a crescer a cada dia, eu aprendo muito com elas, então são pontos facilitadores. Eu acho que a relação com a família é outro ponto facilitador, é um grande ponto facilitador essa coisa do trabalho conjunto. Eu busco trabalhar sempre essa questão família/escola, dentro de todo processo da vida das crianças, seja através de projeto especial ou do cotidiano, a relação com a família, a relação sociofamiliar, junto com as ações da escola, ou em algum projeto específico na sala de aula. A participação social, eu sempre busco destacar; às vezes, faz parte das diretrizes da política municipal, de um governo ou de outro, faz parte ultimamente dos últimos governos populares do Brasil e em Belo Horizonte, em especial, mas, independente disso, faz parte da minha forma de trabalhar. Agora, a valorização do trabalhador é um ponto que dificulta. A pouca valorização da carreira reflete nas relações interpessoais, reflete no processo de formação, reflete em todo processo pedagógico e geral da escola e da Rede, a pouca valorização do trabalhador da educação, não só do professor e do coordenador, mas de todos os trabalhadores. (PROFESSORA 8, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 25 setembro 2012).

A gente está nessa profissão e, muitas das vezes, a gente se perde no meio de certas conversas, de certas posturas tomadas pela sociedade, você recebe críticas. Tem aquele estigma dentro da educação infantil, que você é a professorinha, que você dá aulinha, tudo pequenininho, salariozinho. Isso para a identidade do profissional é muito grande. Até escutei na sala de professores uma frase assim: “Ah, ninguém valoriza a gente, porque que a gente tem que fazer o melhor?” Então, assim, se a pessoa não tiver a cabeça firme nos seus propósitos, você se deixa levar, entendeu? Só que a gente tem que estar em um grupo coeso, um grupo bacana, um grupo muito forte. Quem tem maior comprometimento, ou maior conhecimento daquilo que é a educação infantil está mais centrado, mais ativo, mais pesquisador, mais atuante. (PROFESSORA 6, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

Outro desafio que eu vejo que está influenciando muito na qualidade do trabalho da gente na escola é essa relação professora com professora, professora com coordenação, professora com direção, professora/gestão, as relações internas da escola. A cada dia que passa, quase não acontecem reuniões e, quando acontecem,

acontecem pra grupos restritos e é uma política da Prefeitura fazer um trabalho com grupo restrito. E esse profissional é um ser humano que vai ter um momento de adoecimento, vai ter outros momentos, então, ele não pode estar numa reunião pedagógica. E eles sabem que estão oferecendo um momento pedagógico para um grupo específico. Por que não oferecer para o grupo todo da escola? Isso alimenta a escola, nós precisamos desse momento sem excluir ninguém, a gente precisa conversar, a comunicação para mim, ela é tudo, mesmo que seja para um grande problema, um grande desafio, mesmo que seja um afago na alma, a gente precisa de um afagozinho, a escola precisa de mais momentos juntos, ela precisa se alimentar, as relações estão estremecidas, sei que não é uma situação específica da nossa UMEI, é uma situação da educação, é um trabalho que nos exige muito, psicologicamente, mas a gente não tem onde se abastecer, onde recarregar nossas baterias, a gente não tem momentos de convívio, nossos momentos são com quem estiver tomando café com você, mas nós não temos momentos coletivos para todo mundo aqui da escola, eu sinto uma falta danada disso. Para você enfrentar bem qualquer situação, você tem que estar fortalecido e nós não temos momentos de fortalecimento na escola, de uma forma geral, não temos. Os dias escolares são poucos no calendário escolar e eles não são suficientes para que o trabalho aconteça com tranquilidade. A gente não tem momentos comuns, eu acho que faz muita falta, é um desafio. (PROFESSORA 3, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

As coordenadoras pedagógicas relatam sobre a organização do trabalho nas escolas, conforme seu espaço de autonomia:

A gente costuma organizar o trabalho muito de acordo com a rotina mesmo do dia, acaba que a coordenação fica meio que sujeita a contratempos de falta das educadoras pra poder reorganizar a rotina da escola. Então, a gente tem que organizar diariamente. Muito do que, às vezes, a gente planeja não dá porque tem uma falta aqui outra falta ali. Hoje, por exemplo, a colega passou mal, então eu já tive que suprir de uma outra forma. Atender uma entrevista que não estava marcada e aí a gente acaba organizando meio que de acordo com a dinâmica do dia mesmo. A gente, às vezes, planeja muita coisa e não consegue, até pelo fato da gente ter pouco tempo com as meninas. Têm os horários de projeto, mas quase nunca dá pra gente utilizar o horário de projeto com elas, porque elas também têm as tarefas e as coisas delas. Então, a gente já meio que organiza uma determinada época para poder sentar e conversar com elas, antes dos relatórios, ou, se está tendo alguma demanda particular da sala, a gente senta e conversa. O que a gente costuma programar é isso, é de planejar e de marcar uma conversa sobre uma determinada criança ou uma conversa com a família. Isso é planejado e marcado horário, tudo direitinho de acordo com o horário da professora também, aí a gente acaba fazendo assim. E a formação das professoras também, que dependendo do que está sendo trabalhado, a gente tem que ir complementando com textos, com algumas falas mesmo da experiência que a gente tem, troca ideias com elas. (COORDENADORA 2, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 08 novembro 2012).

Eu organizo de acordo com o dia, porque eu chego na escola e vejo as necessidades que eu tenho que mudar, às vezes, tem que ter algumas modificações. [...] Eu senti uma diferença muito grande por causa da mudança na direção, quando eu estava na coordenação, na direção anterior e agora na coordenação com a nova direção. Então, teve uma mudança muito grande, porque na direção anterior eu não tinha autonomia, todas as decisões eram tomadas pela direção e eu tinha que acatar, eu fazia o que era decidido pela direção. E hoje não, eu vejo que é um trabalho mais de parceria, eu tenho mais autonomia, a minha palavra também vale. Então, quando eu entrei para a coordenação, eu não tinha essa autonomia e essa liberdade de colocar as minhas posições e de serem aceitas. Hoje eu tenho. (COORDENADORA UMEI. Entrevista

concedida à autora. Belo Horizonte, 09 novembro 2012).

O trabalho realizado pelas escolas busca respeitar os limites e possibilidades das crianças pequenas. Conforme consta nas Proposições Curriculares, com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais, a criança constitui o centro do processo educativo; as práticas escolares devem favorecer o maior e melhor desenvolvimento de cada uma delas, levando em conta as especificidades de cada grupo de crianças.

Igualmente, observou-se que as demandas, necessidades e interesses das crianças fazem com que as professoras alterem o planejamento, demonstrando a intervenção daquelas na regulação das escolas e a margem de autonomia destas; até porque “[...] cada dia que passa você vê que a criança está com mais acesso a informações, então você tem que estar modificando seu trabalho a todo momento”. (PROFESSORA 9, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 20 novembro 2012).

Parte das atividades é planejada dentro do projeto e tem o momento de escuta, da fala mesmo dos pequeninhos, e também dos familiares, da participação deles nesse projeto, o quê que a gente poderia fazer a mais, tem um momento de escuta, de construção. Então eu construo com eles. Eu tenho uma flexibilidade no planejamento, que envolve a escuta deles, que eles dão opinião e definem também, todos os dias tem uma parte flexível, vamos dizer, sabe. É um pouco isso, tem a parte que é da escola, da rotina, que a gente precisa seguir para não bagunçar, vamos dizer a rotina da escola, e tem uma parte que é mais de autonomia da gente, professor, e alunos que dá pra dar uma mexida. A rotina é um pouco isso. (PROFESSORA 8, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 25 setembro 2012).

O que motiva a mudança no planejamento é a resposta dos meninos. De repente, não está dando certo, o que eu pretendia que fosse desenvolvido não está indo tão bem, então procuro outra maneira de trabalhar determinado conteúdo, determinado assunto ou houve uma demanda da turma, quando os meninos trazem alguma coisa que pode servir como um conhecimento, uma construção, uma elaboração de projeto. Então, aí é feita alguma alteração. (PROFESSORA 2, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

Eu faço um planejamento anual, de acordo com a faixa etária, logo quando eu pego no início do ano, o que eu pretendo trabalhar com aquela turma. Depois, com o passar de um tempo, também eu vou vendo o que a turma está demandando, aí eu vou planejar que tipo de projeto que eu vou fazer com aquela turma, para ver o que vai atender os meninos. Acho que o que motiva é a demanda dos meninos, se eu estou vendo que não está rendendo para um lado, eu acho que nada mais justo com eles do que mudar a estratégia do quê que eu vou fazer. (PROFESSORA 4, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 20 novembro 2012).

A docência na educação infantil pressupõe o relacionamento das professoras com as crianças. Por meio dos relatos e das observações realizadas nas escolas, pôde-se constatar que essa relação é permeada pelo afeto, pelo respeito, pelo cuidado e pelo prazer em estar com as

crianças. O trabalho docente compreende também as relações entre as professoras e destas com os outros profissionais, com os pais e a comunidade.

Tardif e Lessard (2005) compreendem a docência como uma profissão de interações humanas. O fato de trabalhar com seres humanos é um fenômeno central na análise da atividade docente por tratar-se de um trabalho que comporta um componente emocional, ou seja, por haver uma relação afetiva entre professores e alunos.

Embora as ligações afetivas façam parte do trabalho das docentes das escolas em estudo, como observou Andrade (2008) em sua pesquisa sobre as condições e relações de trabalho em uma creche no município de Campinas/SP, essa atividade envolve vários atores e as ações e interações desses atores escolares se dão por meio de conflitos, tensões, colaborações e consensos.

A complexidade das interações inerentes ao contexto escolar é evidenciada no relacionamento das professoras com os pais e as famílias e pelos modos como estes intervêm na regulação das escolas. Foi possível perceber a existência de conflitos entre as direções e as famílias, como, por exemplo, com a diretora limitando a entrada dos pais na escola; cobrando da mãe em relação aos cuidados com a filha deficiente e exigindo o cumprimento de horários, por meio de um termo de compromisso, assinado pelos pais, que reforça os horários de entrada e de saída das crianças; ou, pela pressão dos pais sobre a vice-diretora quanto à saída das crianças da escola com a mudança na idade de ingresso no ensino fundamental.

As professoras relatam sobre a cobrança dos pais em relação à alfabetização e apontam a importância da participação das famílias na educação das crianças. Nessa perspectiva, a despeito do reconhecimento do direito dos pais e das crianças à educação infantil, as professoras mencionam a transferência das funções das famílias para a escola, sendo avaliada como aumento de responsabilidades e um fator que as sobrecarrega e traz dificuldades para o exercício da profissão. Ressaltam ainda o interesse de alguns pais pelo trabalho realizado nas escolas:

As demandas dos pais não interferem na rotina e na organização do trabalho, mas não deixam de certa forma de trazer sempre alguns questionamentos que eu sempre faço mesmo. Nas reuniões dos pais, eu sempre venho conversando muito sobre essa questão do que a gente vai trabalhar e a importância de a gente estar trabalhando determinadas coisas, por mais que seja difícil para as famílias compreenderem isso. Porque, para a família, a sensação que passa é a de que se está lendo e escrevendo está ótimo, não tem outra coisa mais importante do que isso, está lendo, está escrevendo? Então, está ótimo assim. Conseguir fazer com que os pais entendam que a educação infantil tem outros valores e outros maiores desafios, fazer com que você se faça entender, sabe? (PROFESSORA 6, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º outubro 2012).

Fica claro que as famílias precisam desse trabalho que a gente desenvolve, as famílias precisam de um espaço para essa criança ficar, essa é uma necessidade que a maioria das famílias têm. Agora cada família tem a sua especificidade e a gente percebe que a maioria delas não tem o cuidado com algumas coisas do dia a dia, como um cuidado com a roupa, cortar as unhas, algumas coisas que seriam feitas naturalmente pela família e a criança fica na escola o dia todo e não é feito. A família tem se acomodado, algumas funções de cuidado que a família naturalmente deveria ter ela passa para a escola. Os pertences das crianças, a higiene da criança, às vezes, as crianças chegam de manhã visivelmente descuidadas. [...] O desafio é que a família seja sempre uma parceira, ela não pode ter um tratamento de rivalidade, de competição por um espaço na vida da criança. Um dos grandes desafios para mim, no meu trabalho, é isso, essa relação família e escola. Eu procuro me dirigir à família com muito carinho, para que ela perceba que estamos do mesmo lado e a gente busca o mesmo bem-estar da criança. (PROFESSORA 3, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

Agora, tem a cobrança dos pais. A maioria confia na professora e tal, mas sempre tem um que tem desconfiança. A questão dos limites das crianças, cada dia que passa as crianças estão mais sem limites. A maior demanda também que eu tive foi ter que ensinar pai na minha porta, como ensinar o seu filho. Foram muitos assim que falaram comigo: “Eu não sei mais o que fazer com fulano”. E aí o menininho só tem quatro anos, só três anos. Então, assim, é difícil você ter que ensinar para o pai como lidar. Lógico que a gente está aí, orienta e tal. Mas tem hora que dá vontade de falar assim: “Esse é seu filho, você tem que saber um jeito de lidar com ele, de colocar limites”. E tem também a participação da família, quando a família não participa. Igual, teve a feira, aumentou um pouco o número esse ano, mas, ainda é muito pouco, na minha sala tem 20 alunos e vieram seis alunos. Aí, desmotiva totalmente. (PROFESSORA 4, EMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 02 outubro 2012).

As famílias querem participar sabe, mas não tem muita abertura para elas não, elas sentem muita necessidade de estar conversando com a gente. As meninas falam que eu converso demais com os pais, mas eu gosto desse contato, da fala do que os meninos estão mais necessitando, as famílias ficam mais parceiras da gente, elas ficam mais amigáveis. Quando você tem o pai mais perto de você, os problemas ficam mínimos, você consegue lidar mais com as coisas, agora se os pais estão afastados, qualquer coisinha vira problemão, então eu gosto desse contato com os pais. Eles sentem necessidade de falar, eles sentem necessidade de conhecer o trabalho da escola, de estar dentro da escola. Eu acho que eles sentem a necessidade de uma escola mais aberta, mais próxima da família. (PROFESSORA 5, UMEI. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 08 novembro 2012).

As famílias têm cobrado algumas coisas, assim, mais reuniões, mais encontros com as famílias, mais próximos, não apenas a festa da família ou a festa junina que a gente encontra. Até ontem teve a avaliação da gestão e elas cobraram mais encontros, reuniões com os pais. A gente tenta na medida em que o pai solicita, ou que a professora precisa de conversar com o pai e a gente marca, mas na verdade eu acho que a gente faz poucas mesmo. A gente faz duas reuniões no ano, três. Uma para entrega do *kit* no começo do ano, uma para entrega do relatório do primeiro semestre e uma para entrega do relatório do segundo semestre. E o que eles pedem mais são esses encontros com a professora, às vezes, a criança de inclusão com a auxiliar de inclusão também, junto com a acompanhante da GERED. Acho que a busca deles é mais essa de mais reuniões. Porque eu acho que o nosso tempo é muito curto para marcar mais tempo com os pais, para chamar mais eles para dentro da escola, então fica parecendo que a gente só convida eles para época de festa, né? E não é o que é o ideal. (VICE-DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 11 dezembro 2012).



Efetivamente, como foi observado, as famílias e a comunidade se envolvem com as escolas por meio dos relatórios sobre as crianças, dos recados repassados nas agendas destas, em contatos por telefone, em eventos de formação, nas reuniões individuais ou coletivas, nas festas, na participação nas assembleias escolares e no colegiado escolar e com a presença na entrada e na saída das crianças.

Em relação a esse aspecto, 55,9% das professoras da EMEI e 54,2% da UMEI entrevistadas na pesquisa TDEBB avaliaram como satisfatória a participação dos pais na escola.

Nesse contexto, Barroso (2005b) considera que é crucial uma relação mais vasta com a comunidade. O autor chama a atenção para a necessidade de se encontrar novas formas de regulação institucional que sejam compatíveis com a dinâmica dos processos sociais de regulação; o que implica em um equilíbrio entre o Estado, os professores, os pais e a comunidade (regulação sociocomunitária) na definição e coordenação das políticas educativas e na regulação da escola.

No processo de regulação das escolas, pôde-se verificar também a influência das ações dos funcionários, como menciona a diretora da EMEI:

Nós aqui das escolas da Regional Leste fizemos a proposta de que os funcionários contratados sejam terceirizados, porque quando era terceirizado, eu era diretora nessa época, era assim: faltou funcionário, você ligava para a empresa e a empresa mandava um substituto e agora não, agora a gente não trabalha com isso. Nós estamos com uma funcionária que está com 20 dias de licença e não tem ninguém para substituí-la. Então, o trabalho tem que ser redividido com quem está e elas não têm mais direito à hora extra, não querem. Aí, cria todo um estresse dentro da escola, porque fica trabalhando demais, se fulano tirou licença, eu também vou tirar, cria todo um problema que a gente vive aqui, no dia a dia. Aí faz greve, igual você viu aqui, a gente tem que ir para a cozinha, depois vai lavar o banheiro e o que a gente tem de orientação aqui é que a escola não pode fechar. (DIRETORA. Entrevista concedida à autora. Belo Horizonte, 1º novembro 2012).

O modo como é realizada a regulação das escolas em ambos os casos estudados decorre dos interesses em jogo e das estratégias de intervenção dos diferentes atores implicados nesse processo. Nomeadamente, é fortemente influenciado pela ação das docentes, pela forma como estas interpretam e se apropriam das normas, transformando os efeitos da regulação institucional e de controle.

## **5.2 A tensão entre os processos de regulação de controle e de regulação autônoma na EMEI e na UMEI e a emergência de “eventual” regulação compósita**

Esta parte do capítulo tem como objetivo proceder a uma síntese interpretativa e explicativa dos resultados obtidos com a análise das informações da pesquisa empírica. Ressalta-se que a análise da regulação autônoma das duas escolas em estudo é aqui elucidada pela atuação das docentes, compreendendo as lógicas de ação que supõem a existência de uma racionalidade que orienta e dá sentido às suas opções e às suas práticas. Essa análise foi conduzida na expectativa de explicar como as normas e as regras definidas pela administração municipal são traduzidas, aplicadas e produzidas pelas docentes da educação infantil no contexto concreto de ação das escolas, ilustrando modos de regulação para além da regulação de controle.

Como se viu pela apresentação e discussão dos dados concernentes às categorias de análise (domínios, locais, modos e atores) desenvolvidas neste capítulo, coexistem nas escolas processos de regulação de controle e de regulação autônoma, que resultam das estratégias, interesses e interações entre os atores. Há sempre uma adaptação e interpretação local das normas e das regras, diante da possibilidade de as docentes alterarem ou mesmo decidirem sobre as questões próprias do seu trabalho, no uso das suas margens de autonomia relativa.

A descrição e a análise efetuadas das formas de apropriação das normas pelas docentes permitem pôr em evidência alguns elementos que condicionam os processos de regulação na EMEI e na UMEI e também as lógicas de ação que emergem dos seus processos e efeitos:

- A importância e o conhecimento especializado das docentes definem uma regulação autônoma e fazem com que estas exerçam maior influência no processo decisório, quer na capacidade de adaptar e transformar as normas e os dispositivos externos da regulação de controle, quer na possibilidade de produzir regras próprias. As professoras dispõem de espaços de relativa autonomia, individual e coletiva, no desempenho das atividades pedagógicas, considerando os saberes profissionais, a experiência docente, os interesses e necessidades das crianças, as demandas dos pais e a ausência de controle mais próximo. Nesse caso, elas demonstraram ter uma margem maior de proposição, atuação, decisão e adequação do planejamento à realidade da turma e à faixa etária das crianças. Elas também deixaram transparecer como traduzem e utilizam as Proposições Curriculares na ação educativa, reconhecendo-as como legítimas, já que participaram da sua construção. Assim,

pode-se também inferir que a prática pedagógica resulta em uma combinação entre os processos de regulação institucional e situacional, tendo em vista a produção de regras comuns, de modo a coordenar a ação coletiva nas escolas, a que Barroso (2005a), no segmento de Reynaud (2003), chamou de “regulação conjunta”.

- A participação e o envolvimento das professoras na elaboração da proposta pedagógica, tendo em vista as orientações da SMED, mas caracterizando um processo autônomo e específico, de acordo com a realidade atual de cada uma das escolas.
- O papel relevante das diretoras na organização do trabalho nas escolas, pois, ainda que estejam mais sujeitas ao controle externo, elas também exercem o controle interno. Isso quer dizer que se pode falar em autonomia relativa das professoras considerando que ela é limitada não só pela regulação do Estado, mas também pelas ações de outras docentes, que na unidade escolar se encontram em funções de gestão.
- Essa relativa autonomia das docentes é condicionada por aspectos organizacionais das escolas que compreendem a ação dos funcionários não docentes, a divisão do trabalho, as relações (internas e externas), a gestão do tempo e do espaço, a rotina das crianças, a estrutura física e as condições de trabalho (número de crianças nas salas, número de professoras nas escolas, absenteísmo, jornada e sobrecarga de trabalho).
- O esvaziamento do trabalho coletivo em função das estratégias da SMED para a realização de reuniões pedagógicas. Nesse aspecto, destacam-se dois fatores: Primeiro, a ausência das professoras nas reuniões que ocorrem fora da jornada de trabalho compromete a tomada de decisão e a articulação em torno de um projeto educacional da escola, a par dos princípios da gestão democrática. Segundo, a possibilidade de escolha quanto à participação nessas reuniões, independente do direito ao recebimento do abono, sugere uma margem de autonomia das professoras diante de um instrumento de controle da administração municipal.
- A importância do colegiado escolar e da assembleia escolar no processo de regulação das escolas, por serem espaços que permitem ações mais horizontalizadas com a participação dos pais e da comunidade na gestão escolar e que favorecem a autonomia e o controle social. Efetivamente essas instâncias têm oportunizado a

circulação das informações e o confronto dos pontos de vista dos vários atores no âmbito das escolas.

- A relação com as famílias, tendo em vista a especificidade das crianças nessa faixa etária. Nesse sentido, foi possível perceber o modo como os pais interferem nos processos de regulação das escolas.
- O controle da PBH e da SMED de maneira mais incisiva sobre os domínios administrativo e financeiro das escolas, apresentado em diversos instrumentos da ação pública.
- A diversidade e a proeminência dos instrumentos de controle, nomeadamente sobre a direção das escolas com vistas à administração e prestação de contas dos recursos financeiros, à implementação da política educacional do município e à qualidade da educação. Nesse contexto, observou-se a valorização crescente da avaliação de desempenho das docentes.
- O monitoramento e o acompanhamento às escolas pela GERED, com ênfase nas orientações da SMED. Constataram-se ainda os interesses das docentes, sobretudo das diretoras e coordenadoras, no modo pelo qual elas percebem esse acompanhamento, concernente às questões pedagógicas ou aos aspectos administrativos.
- A regulação da administração municipal sobre a oferta e a demanda de vagas, o que implicou na criação de um sistema informatizado de controle de matrícula das crianças nas instituições de educação infantil da RME/BH. Esse controle estatal repercute na quantidade de crianças por turma e nos modos como as docentes realizam o trabalho nas escolas.

A regulação das escolas implica numa tensão aparentemente contraditória entre a regulação de controle da administração municipal e os modos de regulação autônoma definidos pela forma como as docentes agem em função das demandas, dos seus saberes, interesses e estratégias, mas que constitui a complexidade da política de educação infantil.

Conforme esclarecem Cribb e Gewirtz (2007), existe uma variedade de maneiras em que autonomia e controle se sobrepõem e a inter-relação entre autonomia e controle se faz particularmente acentuada pelos novos modos de regulação (e a mudança do governo para governança) em que o controle é exercido justamente por meio dos usos da autonomia em vários níveis. Nessa perspectiva, a autonomia será sempre relativa porque ela não pode existir

em um vácuo; ao contrário, ela é sempre exercida dentro de sistemas de restrições e convenções que, ao mesmo tempo, circunscrevem a ação e a torna possível.

Isso significa que o Estado deve promover a articulação entre as esferas do sistema educacional: assumindo as responsabilidades que lhe são inerentes e assegurando as condições necessárias (físicas, materiais, de pessoal, de trabalho, de financiamento, etc.) para o funcionamento das escolas e para a edificação da autonomia. Como afirma Barroso (2005b), o reforço da autonomia das escolas exige que seja preservado e aumentado o papel regulador do Estado e da sua administração, com o fim de evitar a segmentação e a pulverização dos sistemas de ensino, bem como de garantir a democratização do seu funcionamento e a equidade do serviço prestado.

Nesse sentido, Cribb e Gewirtz (2007) assinalam a importância do equilíbrio entre autonomia e controle, apresentando argumentos a favor da autonomia individual do professor e argumentos a favor do controle do Estado, que ilustram o equívoco com qualquer suposição geral de que a autonomia do professor é sempre uma coisa boa e que limitá-la é sempre ruim. Além disso, esses autores ressaltam que a relação entre autonomia e controle não é de forma alguma simples e em particular não deveria ser vista como um jogo de soma zero, isto é, como se o aumento do controle fosse necessariamente inversamente proporcional à diminuição da autonomia ou vice-versa. Para eles, os professores precisam tanto de autonomia quanto de controle e o que deve ser discutido é o equilíbrio entre esses dois conceitos intimamente ligados e as diferentes formas por meio das quais eles podem ser combinados.

Nesta investigação, pôde ser constatado que a regulação da administração municipal por meio do estabelecimento de critérios para o preenchimento de vagas, da definição do currículo e da implementação de programas educacionais se justifica para assegurar o direito das crianças às políticas públicas voltadas para a infância, à oportunidade de acesso à educação infantil e a uma experiência educacional comum. Entretanto, a quantidade de instrumentos concernentes às políticas educativas dificulta o fortalecimento da gestão democrática nas escolas, já que orienta a ação dos atores, preconizando metas de eficiência e qualidade e a lógica de resultados.

Da mesma forma, como foi mostrado, as professoras, como intervenientes privilegiadas no processo de regulação das escolas, dispõem de relativa autonomia no desenvolvimento da prática pedagógica, pelo modo como exercem as competências que lhes são atribuídas, buscando adequar as normas e as regras ao contexto local; e que indicam a coexistência e a sobreposição de múltiplos processos de regulação.

Em síntese, os dados da investigação permitem demonstrar que a política de educação infantil em BH resulta dos modos de regulação de controle e dos espaços de regulação autônoma, no que tange à regulação institucional exercida no âmbito da gestão municipal e à ação concreta das docentes nas escolas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta investigação sobre a política de educação infantil do município de Belo Horizonte tomou como referência o conjunto da legislação a respeito dessa matéria advinda da Lei nº 8.679/2003 e do Programa BH Metas e Resultados. Nesta tese, essa política pública foi analisada tendo por base uma matriz teórica e metodológica que privilegia a abordagem da política como ação pública, que não se resume à intervenção do Estado e da sua administração, mas tem em conta a interação de uma diversidade de atores no processo político.

À luz desse entendimento, o referencial teórico foi construído a partir de três conceitos centrais: ação pública, regulação e descentralização. Mobilizando esse referencial, a política de educação infantil foi apreendida no contexto da descentralização do sistema educacional brasileiro, como uma ação pública multirregulada, como um processo político complexo em que estão envolvidos múltiplos atores, em diferentes níveis de ação pública, na concepção, formulação e implementação das políticas públicas nesse campo.

Nessa perspectiva, a análise realizada não se limitou ao modo como são definidas e aplicadas as normas e regras pela administração municipal, mas buscou explicar a forma como estas são recebidas, apropriadas e transformadas no contexto concreto de ação nas escolas. Diante desse quadro analítico, a tese teve como finalidade identificar, descrever e analisar os processos e efeitos da regulação em duas escolas de educação infantil da RME/BH, por meio da ação coletiva das docentes.

Para este estudo, optou-se pela metodologia qualitativa, com a pesquisa empírica em uma EMEI e em uma UMEI, utilizando-se um conjunto de estratégias para a coleta de dados (observação, pesquisa documental e entrevista) e a análise de conteúdo do respectivo *corpus* documental. Considerando a articulação estabelecida entre a teoria e a empiria, a investigação resultou em um estudo descritivo e em uma síntese interpretativa e explicativa.

Esta síntese conclusiva, intencionalmente designada de considerações finais, finaliza o processo analítico e interpretativo desenvolvido ao longo da tese e, nomeadamente, a sistematização realizada no último capítulo. Dos dados apresentados e discutidos em função de cada categoria de análise (domínios, locais, modos e atores), foi possível extrair alguns pontos centrais para a compreensão dos processos de regulação das escolas que, embora não sejam definitivos perante o caráter provisório e passível de questionamento da investigação, representam a passagem da descrição para a inferência.

Em primeiro lugar, estudar a política de educação infantil do município de Belo Horizonte como ação pública implica prestar atenção à multiplicidade de atores envolvidos nesse processo, em nível local, nacional e transnacional. Não obstante o trabalho empírico não ter incidido sobre instâncias de regulação transnacional, foi possível constatar vestígios da influência destas sobre as políticas de educação infantil no Brasil e, particularmente, em BH, no que concerne à definição dos modos de regulação de controle por parte do Estado. Como exposto no capítulo 3, a existência de orientações produzidas pelas organizações supranacionais e pelo conhecimento dos especialistas sugerem fenômenos de contaminação e empréstimo de políticas nesse campo, entre elas: a indissociabilidade do cuidado e educação das crianças de zero a cinco anos, a preocupação com a qualidade dos serviços, a elaboração e a implementação de parâmetros curriculares e referenciais pedagógicos para o desenvolvimento do trabalho com as crianças, a parceria entre as escolas e as famílias e comunidade, a melhoria das condições de trabalho e da formação profissional. Observou-se assim o reconhecimento dessa etapa educacional e a mobilização de um conhecimento específico sobre a educação das crianças dessa faixa etária.

O trabalho empírico mostrou a emergência de modos de regulação pós-burocráticos com o uso de diversos instrumentos pelo Estado, para além da produção legal, que intercedem na relação entre o governo e as escolas. Esses instrumentos incidem claramente sobre a gestão escolar e sobre as condições de trabalho e a carreira profissional das docentes, a exemplo do plano de trabalho e do termo de compromisso assinados pela direção, das medidas voltadas para a formação continuada das professoras, da avaliação de desempenho, do acompanhamento e do monitoramento às escolas pela GERED e pela SMED e do controle sobre a oferta de vagas. Associada a essa mudança, os dados também revelaram uma contradição nos objetivos da regulação, uma vez que, junto à adoção de medidas que visam à autonomia das escolas por meio do aumento do poder de decisão dos seus órgãos de gestão, da transferência de atribuições e de recursos e da construção da proposta pedagógica; a administração municipal exerce o controle sobre as escolas e as professoras com a introdução de processos de gestão relacionados à elaboração de planos de ação para identificar as prioridades a serem desenvolvidas, ao cumprimento de metas, ao controle da qualidade, entre outros.

Verificou-se, no contexto de novas formas de governo e de descentralização das políticas educacionais no Brasil, a importância do local na efetivação das políticas de educação infantil. Nessa direção, este estudo permitiu dar visibilidade aos diferentes atores, individuais e coletivos, que exercem a regulação sobre as escolas estudadas, em função dos



seus interesses e da capacidade de intervenção e que, por conseguinte, influenciam e constroem a política de educação infantil em BH: equipes da SMED e da GERED, CME, assembleia escolar, colegiado escolar, direção, professoras, pais, crianças, funcionários, comunidade. Dentre esses atores, esta investigação centrou-se sobre a ação das docentes, já que estas têm maior influência na regulação das escolas, pelo conhecimento e pelo poder de decisão em relação às normas e aos mecanismos da regulação de controle, bem como pela possibilidade de definirem uma regulação autônoma.

Em segundo lugar, estudar a política de educação infantil do município de Belo Horizonte como uma ação pública multirregulada significa considerar a existência de modos de regulação de controle e de regulação autônoma. Nesse contexto de análise, a política de educação infantil resulta do confronto e de uma tensão permanente entre o controle exercido pela administração municipal e os espaços de autonomia experimentados pelas escolas e pelas docentes. A ação reguladora do governo sobre as escolas se faz, de maneira incongruente, nos domínios pedagógico, administrativo e financeiro. A percepção que as docentes têm da regulação é que ela se exerce, de forma mais constrangedora, nos domínios administrativo e financeiro, especialmente sobre a direção das escolas, no que tange, por exemplo, à administração e prestação de contas dos recursos financeiros e à implantação dos programas e políticas municipais. Em relação ao domínio pedagógico, a regulação é praticada, sobretudo, por meio da definição e aplicação das Proposições Curriculares, da elaboração (ou reformulação) pela escola da proposta pedagógica e do modo como é feita a coordenação pedagógica. Nesse aspecto, os depoimentos levam a entender que há uma margem para a autonomia das docentes quanto à realização das atividades pedagógicas. As lógicas de ação diante das necessidades das crianças, das demandas dos pais e da forma como traduzem as Proposições Curriculares e participam da construção da proposta pedagógica foram interpretadas como sinais de relativa autonomia, que potencializam os processos de regulação autônoma e uma eventual regulação compósita. Conforme se pôde notar, a autonomia relativa das docentes é limitada também pelo controle da direção e por fatores organizacionais das escolas.

Nesse sentido, os dados obtidos nesta pesquisa suscitam reflexões no que concerne a essa relativa autonomia docente, que acontece, sobretudo, no âmbito pedagógico, mas ainda de forma muito individualizada, diante da dificuldade ou mesmo da ausência de espaços e de tempo para a realização do trabalho coletivo e colaborativo. Há que destacar que essa situação pode ser considerada como um fator que restringe a capacidade de intervenção desses atores

no processo político e na produção de regras comuns e de decisões coletivas que constituem uma regulação conjunta.

As análises aqui realizadas ilustram o processo dialético e contraditório da regulação, levando em conta que não existe uma simples dicotomia entre a autonomia das escolas e o controle do Estado. Desse processo, fazem parte os constrangimentos e as tensões, o confronto de interesses, as resistências e, também, as negociações e as convergências entre os diversos atores.

De acordo com esse ponto de vista, a autonomia será sempre relativa e se efetivará com mais consistência no âmbito das escolas se existirem regras pactuadas coletivamente entre as diversas instâncias do sistema, com o envolvimento dos principais profissionais implicados no processo educativo, considerando as práticas vivenciadas no desenvolvimento das suas ações (CABRAL NETO, 2012).

Em síntese, a análise da política de educação infantil realizada nesta tese, em uma perspectiva de ação pública, permitiu apreender as estratégias de ação das docentes nas escolas, em presença das medidas prescritas pelo governo, no quadro de implantação de um modelo de gestão gerencial, configurando um objeto de estudo complexo e híbrido.

Como ficou constatado, por um lado, o Estado procura exercer o papel que lhe é inerente de regulador da política educacional com a adoção dos dispositivos de controle; por outro lado, as docentes percebem a possibilidade de fazerem escolhas e decidirem quanto à realização do trabalho pedagógico, em função dos seus saberes, experiência, interesses e estratégias, tendo em vista uma prática mais apropriada à realidade de cada uma das escolas. Os resultados da investigação evidenciam a intercessão entre o controle e a autonomia, o que caracteriza a multirregulação da política de educação infantil em BH.

Não obstante os resultados encontrados, ressalva-se que o trabalho ora apresentado não esgota as possibilidades de exploração do tema e suas inter-relações, sendo necessário, portanto, ampliar o conjunto de estudos sobre a temática como forma de sistematizar informações relevantes a respeito da regulação das políticas públicas de educação infantil. Uma pesquisa futura sobre esse tema poderia adotar uma abordagem cognitiva das políticas públicas, conforme sugerido por Viseu (2012), procurando compreender as concepções das professoras sobre o sentido da atividade docente na educação infantil e a sua relação com a decisão política. Em outro estudo, seria interessante examinar a ação dos demais atores que intervêm no processo de regulação das escolas, especialmente os pais e as famílias, com o objetivo de averiguar a influência destes na construção das políticas de educação infantil. Por fim, valeria a pena ainda estudar a evolução das políticas de educação infantil em BH, sob as

perspectivas sincrônica e diacrônica das tendências, avaliando momentos posteriores aos que estiveram na base desta investigação. A análise das possíveis mudanças e implicações advindas da Parceria Público-Privada para a expansão do atendimento a essa etapa da educação básica no município constitui, por exemplo, uma questão de pesquisa a ser empreendida nesse campo.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. O longo caminho das reformas dos governos estaduais: crise, mudanças e impasses. In: MELO, M. A. (Org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana, 1999.
- AÇÃO EDUCATIVA. *Ação educativa*. Disponível em: <[www.acaoeducativa.org.br](http://www.acaoeducativa.org.br)>. Acesso em 05 abril 2013.
- ADRIÃO, T. *et al.* As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 533-549, 2012.
- AFONSO, N. A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da Escola Pública. In: BARROSO, J. (Org.). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: Edições Asa, 2003, p. 49-78. (Coleção em foco).
- AFONSO, N. *Investigação naturalista em educação: um guia prático e crítico*. Porto: Edições Asa, 2005. (Coleção em foco).
- ANDRADE, C. B. *Entre o saber e o poder: o trabalho de cuidar e educar*. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas.
- ANDRÉ, M. E. D. A de. *Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional*. 3 ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2008. (Série Pesquisa).
- ANTUNES, F.; SÁ, V. *Públicos escolares e regulação da educação: lutas concorrenciais na arena educativa*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2010. (Coleção Desenvolvimento Profissional de Professores; 11).
- ARELARO, L. G. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs.). *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008, p. 51-66.
- ARRETCHE, M. T. da S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiências nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 11, n. 31, 1996.
- ARROYO, M. G. A construção social da infância. *Caderno Infância na Ciranda da Educação*, Belo Horizonte: PBH/SMED/CAPE, n. 1, p. 11-17, 1994.
- AUGUSTO, M. H. O. G. *A regulação das políticas educacionais em Minas Gerais e a obrigação de resultados: o desafio da inspeção escolar*. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte.
- AUGUSTO, M. H. O. G. *Política de resultados e avaliação de desempenho: efeitos da regulação educativa sobre carreira e remuneração*. In: REUNIÃO ANUAL ANPED, 36, 2013, Goiânia-GO. Disponível em: <[http://36reuniao.anped.org.br/pdfs\\_trabalhos\\_aprovados/gt05\\_trabalhos\\_pdfs/gt05\\_2926\\_texto.pdf](http://36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_aprovados/gt05_trabalhos_pdfs/gt05_2926_texto.pdf)>. Acesso em 30 out. 2013.

AZEVEDO, J. A educação de todos e ao longo de toda a vida e a regulação sociocomunitária da educação. In: II ENCONTRO DE PEDAGOGIA SOCIAL: EDUCAÇÃO E SOLIDARIEDADE, 2008, Porto-Portugal. *Comunicações em encontros nacionais*. Porto: Universidade Católica Portuguesa, 2008, p. 1-24. Disponível em: <[http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/3954/1/021\\_A\\_regula%C3%A7%C3%A3o\\_socioecomunit%C3%A1ria\\_da\\_educa%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/3954/1/021_A_regula%C3%A7%C3%A3o_socioecomunit%C3%A1ria_da_educa%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acesso em 03 jun. 2011.

BALL, S. J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

BALL, S. J. Reformar escolas/reformar professores e os territórios da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 5 ed. Lisboa: Edições 70, 2011.

BARROSO, J. A autonomia das escolas: retórica, instrumento e modo de regulação da acção política. In: AAVV. *A autonomia das escolas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006, p. 23-48.

BARROSO, J. A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Revista Educação – temas e problemas*. Lisboa: Universidade de Lisboa, dez. 2012, p. 1-17.

BARROSO, J. A escola entre o local e o global: perspectivas para o século XXI – o caso de Portugal. In: BARROSO, J. (Org.). *A escola entre o local e global: perspectivas para o século XXI*. Lisboa: Educa, 1999, p. 129-142.

BARROSO, J. A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In: BARROSO, J. (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa, 2006a, p. 9-39.

BARROSO, J. Conhecimentos, políticas e práticas em educação. In: MARTINS, A. M. *et al.* (Orgs.). *Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças*. Campinas: Autores Associados, 2013, p. 1-23.

BARROSO, J. Da governação do sistema à governação das escolas: cinco ideias que dominaram as políticas educativas nos últimos vinte anos. *ACTAS DO X CONGRESSO DA SPCE: investigar, avaliar, descentralizar*. Bragança, 2009. CDROM.

BARROSO, J. Liderazgo y autonomía de los centros educativos. *Revista Española de Pedagogía*. Madrid, n. 232, p. 423-441, sep./dic. 2005.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005a.

BARROSO, J. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, J. (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa, 2006b, p. 41-70.

BARROSO, J. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. *Educação em Revista*. FAE/UFMG. Belo Horizonte, n. 39, p. 19-28, julho 2004.

BARROSO, J. *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta, 2005b.

BARROSO, J. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: BARROSO, J. (Org.). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: Edições Asa, 2003, p. 19-48. (Coleção em foco).

BARROSO, J. *et al.* A regulação interna das escolas: lógicas e actores. In: BARROSO, J. (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa, 2006, p. 163-190.

BARROSO, J. *et al.* As políticas educativas como objecto de estudo e de formação em administração educacional. *Sísifo – Revista de Ciências da Educação*, Lisboa, n. 4, p. 5-20, 2007. Disponível em: <[www.fpce.ul.pt](http://www.fpce.ul.pt)>. Acesso em 13 nov. 2012.

BARROSO, J. *et al.* Regulação interna e lógicas de acção nas escolas: dois estudos de caso em Portugal. *Projecto REGULEDUCNETWORK- WP 9*. Centro de Estudos da Escola, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa. 2004.

BELO HORIZONTE. Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH nº 01/2000, de 13 nov. 2000. Fixa normas para a educação infantil no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2000.

BELO HORIZONTE. Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH nº 001/2011, de 15 set. 2011. Estabelece diretrizes para a elaboração de Regimento Escolar para as instituições de educação integrantes do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2011.

BELO HORIZONTE. Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH nº 001/2012, de 06 jun. 2012. Altera a Resolução CME/BH n.º 001/2000 e fixa normas para o funcionamento de instituições de Educação Infantil do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte (SME/BH). *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2012.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 6.274 de 13 junho 1989. Institui o Colegiado de Escola nas Unidades de Ensino da Rede Municipal e dispõe sobre sua organização. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 1989. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 08 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 13.568 de 13 maio 2009. Institui a Gestão Estratégica Orientada por Resultados e cria o Programa BH Metas e Resultados. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 08 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 13.660, de 3 agosto 2009. Institui os Núcleos Intersetoriais Regionais – NIR, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2009a. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 08 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 14.628, de 4 nov. 2011. Regulamenta o processo eleitoral para a escolha de diretores e vice-diretores das unidades escolares da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2011a. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 08 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.235, de 27 dez. 1996. Dispõe sobre o quadro especial da Secretaria Municipal de Educação, institui o plano de carreira dos servidores da educação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, estabelece a respectiva tabela de vencimentos e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 1996. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 08 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.543, de 30 jun. 1998. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte, cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 1998. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 08 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.577, de 21 set. 1998. Concede benefícios a servidores, define a jornada de trabalho dos servidores da educação e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 1998a. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 08 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei nº 8.679, de 11 nov. 2003. Cria as unidades municipais de educação infantil e o cargo de Educador Infantil, altera as leis nº 7.235/96 e 7.577/98 e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2003.

BELO HORIZONTE. Lei nº 9.038, de 14 jan. 2005. Dispõe sobre o programa municipal de parcerias público-privadas. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 08 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei nº 9.154, de 12 jan. 2006. Institui o plano de carreira do Hospital Municipal Odilon Behrens - HOB -, reorganiza as tabelas de cargos públicos efetivos e funções públicas da Beneficência da Prefeitura de Belo Horizonte - BEPREM, concede reajustes remuneratórios e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 08 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei nº 9.815, de 18 jan. 2010. Concede reajustes remuneratórios aos servidores e empregados públicos da administração direta e indireta do poder executivo e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 08 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei nº 10.377, de 09 jan. 2012. Autoriza a delegação, por meio de parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, de obras e serviços não pedagógicos relacionados à Rede Municipal de Educação, autoriza a criação de mecanismos de garantia para a referida parceria e a inclusão da concessão no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG para o período 2010/2013, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2012a. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 08 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei nº 10.552, de 10 out. 2012. Institui o Programa de Escovação Dental Supervisionada – Peds – nas escolas da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte – RME-BH. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2012b. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 31 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei nº 10.572, de 13 dez. 2012. Transforma o cargo público efetivo de educador infantil no cargo público efetivo de professor para a educação infantil e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2012c. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 31 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. Lei nº 10.671, de 25 out. 2013. Concede reajustes remuneratórios aos servidores e empregados públicos da administração direta e indireta do executivo e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 05 fev. 2014.

BELO HORIZONTE. *Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 1990.

BELO HORIZONTE. Portaria SMED nº 062/2002. Dispõe sobre a constituição e funcionamento da Assembleia Escolar. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2002. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 08 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Portaria SMED nº 262/2011. Dispõe sobre eleições de Diretores e Vice-Diretores de Escolas e Unidades Municipais de Educação Infantil da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2011b. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 08 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Portaria SMED nº 073/2012. Dispõe sobre a transferência e utilização de recursos financeiros às Caixas Escolares da Rede Municipal de Educação. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2012d. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 08 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Portaria SMED nº 138/2012. Estabelece data da Assembleia Escolar para discussão e avaliação do Plano de Metas das unidades escolares. *Diário Oficial do Município*, Belo Horizonte, 2012e. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 31 dez. 2012.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Balanço de 2011*: prestação de contas à Câmara Municipal. Belo Horizonte, 2011c. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 08 jun. 2012.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. *Guia da SMED*. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Educação, 2011d.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. *Inclusão escolar das pessoas com deficiência na Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte*. SMED. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Educação, 2012f.



BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. *Orientações para o acompanhamento sistemático na educação infantil*. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Educação, 2012g.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. *Orientações para secretários e auxiliares de secretaria, processo de definição de vagas 2013*. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Educação, 2013a.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. *Proposições Curriculares para a Educação Infantil: desafios da formação*. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Educação, 2013b.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação. *Belo Horizonte em números: administração pública com responsabilidade social*. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, 2007. Disponível em: <[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)>. Acesso em 08 jun. 2012.

BH METAS E RESULTADOS. *BH metas e resultados*. Disponível em: <<http://www.bhmetasresultados.com.br/clientes/metas/?q=content/bh-metas-e-resultados>>. Acesso em 08 jun. 2012.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. *A investigação qualitativa em Educação: Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora, 1994. (Coleção Ciências da Educação).

BORGES, C. Trabalho coletivo. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. *Dicionário Trabalho, Profissão e Condição Docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 20/2009. *Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. Brasília, 2009. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em 04 out. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 17/2012. *Orientações sobre a organização e o funcionamento da Educação Infantil, inclusive sobre a formação docente, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. Brasília, 2012. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em 04 out. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB nº 01/1999. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. *Diário Oficial da União*. Brasília, 1999.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB nº 5/2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2009a.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB nº 2/2009. Fixa as diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.378, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2009b. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em 04 out. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP nº 1/2006. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2006. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em 04 out. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 21 jan. 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.755, de 29 jan. 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2009c. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 04 out. 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 dez. 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial*, Brasília, 20 dez. 2006a. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 21 jan. 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial*, Brasília, 11 nov. 2009d. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 21 jan. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.069/90, de 13 jul. 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial*, Brasília, 1990.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 dez. 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial*, Brasília, 1996. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 05 maio 2013.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 dez. 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 1996a. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 15 mar. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 9 jan. 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 2003. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 31 out. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 fev. 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 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*, Brasília, 2006b. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 21 jan. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 jun. 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 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. *Diário Oficial*, Brasília, 2007. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 15 mar. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 jul. 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial*, Brasília, 2008. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 04 out. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 abril 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 2013. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 05 maio 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Educação infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação. *Documento produzido pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 1.147 de 2011*. Brasília: MEC, out. 2012a. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em 19 fev. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. *Indicadores da qualidade na educação infantil*. Brasília: MEC/SEB, 2009e.

BRASIL. Ministério da Educação. INEP. *Censo da educação básica: 2012 – resumo técnico*. – Brasília: MEC/INEP, 2013a. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em 24 nov. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. *Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEB, 2006c.

BRASIL. Ministério da Educação. *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEB, 2006d. 2 v.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Brinquedos e Brincadeiras nas Creches*. Brasília: MEC, SEB, 2012b. 5 v.

- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Crerios para o atendimento em creches que respeitem os direitos fundamentais das crianas*. 2. ed. Brasília: MEC, SEB, 2009f.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a educaao infantil*/Secretaria de Educaao Bsica. – Braslia: MEC, SEB, 2010.
- BRASIL. Ministério da Educaao. Secretaria de Educaao Bsica. *Monitoramento do uso dos indicadores da qualidade na educaao infantil*. Braslia: MEC, SEB, s/d.
- BRASIL. Ministério da Educaao. Secretaria de Educaao Bsica. *Orientaes sobre convênios entre secretarias municipais de educaao e instituies comunitrias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educaao Infantil*. Braslia, 2009g. Disponvel em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em 04 out. 2012.
- BRASIL. Ministério da Educaao e do Desporto. *Referencial curricular nacional para a educaao infantil*. Braslia: MEC, 1998. 3 v.
- BRASIL. Ministério da Educaao e do Desporto. *Subsídios para Credenciamento e funcionamento de Instituies de Educaao Infantil*. Braslia: MEC/SEF/COEDI, 1998a. 2 v.
- BRASIL. Presidncia da Repblica. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Braslia, 1995.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 8.035-B de 2010. *Aprova o Plano Nacional de Educaao – PNE e dá outras providncias*. Braslia, Cmara dos Deputados, 2010a. Disponvel em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em 05 maio 2013.
- BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratgicos. SAE promove discussao sobre avaliao do desenvolvimento infantil. *Secretaria de Assuntos Estratgicos*, Matrias, 5 dez. 2011. Disponvel em <<http://www.sae.gov.br>>. Acesso em 15 dez. 2012.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado nos anos 90: Lgica e mecanismos de controle. *Lua Nova. Revista de Cultura e Poltica*, So Paulo, v. 45, p. 49-95, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administraao pblica burocrtica à gerencial. *Revista do Servio Pblico (Braslia)*, Braslia, v. 47, n.1, p. 7-40, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma nova gesto para um novo Estado: liberal, social e republicano. *Revista do Servio Pblico (Braslia)*, Braslia, v. 52, n.1, p. 5-24, 2001.
- CABRAL NETO, A. Gesto democrtica: um estudo em escolas de educaao bsica no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. M. F. (Orgs.). *Trabalho na educaao bsica: a condio docente em sete estados brasileiros*. Belo Horizonte: Fino Traao, 2012, p. 257-284.
- CAMPOS, M. M. Educaao infantil: o debate e a pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*, So Paulo, n. 101, p. 113-127, jul. 1997.

- CAMPOS, M. M. Educar e Cuidar: questões sobre o perfil do profissional de educação infantil. *Por uma política de formação do profissional de Educação Infantil*, Brasília: MEC/SEF/ DPE/ COEDI, p.32-42, 1994.
- CAMPOS, M. M. Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 22-43, jan./abr. 2013.
- CAMPOS, M. M.; FÜLLGRAF, J.; WIGGERS, V. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 127, p. 87-128, jan./abr. 2006.
- CAMPOS, R. F. *A educação infantil no contexto pós-reforma: institucionalização e regulação no Brasil e Argentina*. In: REUNIÃO ANUAL ANPED, 32, 2009, Caxambu-MG. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/32ra/arquivos/trabalho/GT07-5895--Int.pdf>>. Acesso em 03 ago. 2010.
- CAMPOS, R. F. Educação infantil: políticas e identidade. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 5, n. 9, p. 217-228, jul./dez. 2011.
- CAMPOS, R. F. Democratização da educação infantil: as concepções e políticas em debate. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 7, p. 299-311, jul./dez. 2010.
- CAMPOS, R. F. “Política pequena” para crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 49, p. 81-105, jan./abr. 2012.
- CAMPOS, R. F. *Políticas públicas para a educação infantil: notas para uma análise das iniciativas governamentais em países do Mercosul*. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 24, CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO, 3, 2009a. Vitória: ANPAE, 2009. 1 CD-ROM.
- CAMPOS, R. F. *Trabalho docente e formação de professores da educação infantil*. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO, 7, 2008. Nuevas Regulaciones en América Latina. Buenos Aires, 2008. 1 CD-ROM.
- CARVALHO, L. M. O PISA como dispositivo de conhecimento & política. In: CARVALHO, L. M. (Coord.). *O espelho do perito: inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação – o caso do PISA*. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão, 2011, p. 11-40.
- CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração dos sistemas educacionais na América Latina: fundamentos e crítica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 74, p. 11-19, ago. 1990.
- CERISARA, A. B. Referencial curricular nacional para a educação infantil no contexto das reformas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 329-348, 2002.
- CHAGAS, C. M. S. F. *A avaliação de desempenho dos professores no quadro da regulação da educação: um estudo de caso numa escola secundária*. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Lisboa, Instituto de Educação, Lisboa.

COMMAILLE, J. Sociologie de l'action publique. In: L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (Dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences-Po Les Presses, p. 413-421, 2004.

CORRÊA, B. C. Considerações sobre qualidade na educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 119, p. 85-112, jul. 2003.

COSTA, E. M. I. E. F. da. *O 'Programme for International Student Assessment' (PISA) como instrumento de regulação das políticas educativas*. 2011. Tese (Doutoramento) – Universidade de Lisboa, Instituto de Educação, Lisboa.

CRIBB, A.; GEWIRTZ, S. *Unpacking autonomy and control in education: some conceptual and normative groundwork for a comparative analysis*. *European Educational Research Journal*, v. 6, n. 3, 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2304/eej.2007.6.3.203>>. Acesso em 18 maio 2013.

CRUZ, M. C. M. F. da. *Conselhos municipais de educação: política educativa e ação pública*. 2012. Tese (Doutoramento) – Universidade de Lisboa, Instituto de Educação, Lisboa.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, 2002.

CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. *Subsídios para o credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*, Brasília: MEC/SEF/COEDI, v. 2, p. 9-15, 1998.

CURY, C. R. J. Um novo movimento na educação privada. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs.). *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008, p. 17-25.

DAHLBERG, G. *et al.* A. *Qualidade na educação da primeira infância: perspectivas pós-modernas*. Porto Alegre: Artmed, 2003.

DALBEN, A. I. L. de F. *et al.* (Coord.). *Educação Infantil: o desafio da oferta pública*. Belo Horizonte: UFMG/FaE/GAME, 2002.

DELVAUX, B. L'action publique ou analyser la complexité. *Know & Pol. Knowledge and Policy in education and health sectors*. *Revue de la littérature*. Jun. 2007. Disponível em <[www.knowandpol.eu](http://www.knowandpol.eu)>. Acesso em 20 fev. 2013.

DELVAUX, B. Qual é o papel do conhecimento na ação pública? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 109, p. 959-985, set/dez. 2009.

DIDONET, V. *Comentários sobre a Lei n.º 12.796, de 4 de abril de 2013, que altera e acrescenta dispositivos à LDB*. 2013. Disponível em: <[http://issuu.com/proinfancia/docs/coment\\_rio\\_sobre\\_a\\_lei\\_n\\_12\\_796\\_-\\_vital](http://issuu.com/proinfancia/docs/coment_rio_sobre_a_lei_n_12_796_-_vital)>. Acesso em 31 jul. 2013.

DINIZ, E. Considerações sobre a reforma do Estado. *Política e Administração*, Rio de Janeiro, v. 3, n.2, p. 7-14, 1997.



DINIZ, E. Governabilidade, 'Governance' e reforma do Estado: Considerações sobre o novo paradigma. *Revista Enap*, Rio de Janeiro, p. 5-21, 1996.

DUARTE, A. M. C. *Regulação educacional e a complexidade do trabalho docente: formulações conceituais*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Departamento de Administração Escolar, 2008. Relatório Técnico de Pesquisa.

DUARTE, M. R. T. *Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino*. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói.

DUPRIEZ, V.; MAROY, C. Regulation in school systems: a theoretical analysis of the structural framework of the school system in French-speaking Belgium. *Journal of Education Policy*, v. 18, n. 4, p. 375-392, 2003.

DURAN, P. L'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 46, n. 1, p. 108-118, 1996.

FANFANI, E. T. *La condición docente: análisis comparado de la Argentina, Brasil, Peru y Uruguay*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2005.

FARIA, A. L. G. de. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1013-1038, 2005.

FARRELL, C.; MORRIS, J. The "neo-bureaucratic" state: professionals, managers and professional managers in schools, general practices and social work. *Organization*, v. 10(1), p. 129-156, 2003. Disponível em <<http://ejournal.narotama.ac.id/files/The%20Neo%20Bureaucratic%20state.pdf>>. Acesso em 18 maio 2013.

FERREIRA, A. L. *Educação infantil: direito da criança, dever do Estado e opção da família – a experiência do município de Belo Horizonte*. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração Pública, Área de concentração em Gestão de Políticas Sociais) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

FIGUEIREDO, A. A ação pública e os seus instrumentos: um olhar que convida para outras reflexões sobre a governança europeia. *Debater a Europa*, n. 7, p. 35-42, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/>>. Acesso em 02 jun. 2013.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. *A gestão da educação infantil no Brasil* (Relatório Final). São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2012.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. *Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa* (Relatório Final). São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2010.

GANDINI, R. P. C.; RISCAL, S. A. A gestão da educação como setor público não estatal e a transição para o Estado Fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (Orgs.). *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002, p. 41-60.

GATTI, B. A.; BARRETTO, E. S. de S. (Coords.). *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: UNESCO, 2009.

GONZAGA, S. A. *Eficácia escolar e liderança pedagógica dos diretores escolares da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte no contexto da gestão democrática*. 2013. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, CAEd- Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Juiz de Fora.

GOROSTIAGA, J. M. Descentralização educativa. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. *Dicionário Trabalho, Profissão e Condição Docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

HADDAD, L. Políticas integradas de educação e cuidado infantil: desafios, armadilhas e possibilidades. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 129, p. 519-546, set./dez. 2006.

HUMBLET, P.; MOSS, P. A relação público e privado: como fazê-la resultar. *Revista Infância na Europa*, n. 11, p. 4-5, jul./dez., 2006.

INSTITUTO AVISA LÁ. *Instituto Avisa Lá: formação continuada de educadores*. Disponível em: <[www.avisala.org.br](http://www.avisala.org.br)>. Acesso em 05 abril 2013.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e é fundamental. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006.

KRAWCZYK, N. R. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (Orgs.). *Política e Gestão da Educação*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008, p. 61-74.

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. *Uma perspectiva histórico-sociológica da Reforma Educacional na América Latina: Argentina, Brasil, Chile e México nos anos 1990*. Brasília: Liber Livro, 2012.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (Dir.) *Gouverner par les Instruments*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Instrument. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (Dir.). *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004a, p. 267-275.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2007.

LE GALÈS, P. Gouvernance. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (Dir.). *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004, p. 242-250.



LIMA, F. Carga de trabalho. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. *Dicionário Trabalho, Profissão e Condição Docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

LIMA, L. C. *A escola como organização educativa*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986. (Temas Básicos de Educação e Ensino).

MACHADO, M. L. de A. Desafios iminentes para projetos de formação de profissionais para Educação Infantil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 1, n. 110, p. 191-202, 2000.

MARIN, A. J.; PENNA, M. G. de O. Parcerias entre o setor público e o privado em escolas estaduais paulistas e o trabalho do professor: alguns dados para reflexão. *Pro-Posições*, Campinas, v. 23, n. 1 (67), p. 113-127, jan./abr. 2012.

MAROY, C. *École, régulation et marché: une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris: Presse Universitaire de France, 2006.

MAROY, C. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C. (Orgs.). *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011, p. 19-46.

MAROY, C. Une comparaison des formes de régulation intermédiaire dans cinq pays européens. In: DUTERCQ, Y. *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2005.

MAROY, C. Regulação dos Sistemas Educativos. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. *Dicionário Trabalho, Profissão e Condição Docente*. Belo Horizonte. UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

MAROY, C. Régulation des systèmes éducatifs. In: ZANTEN, A. V. (Direction). *Dictionnaire de L' éducation*. France: Quadrige/Puf, 2008, p. 574-578.

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. *Educação & Sociedade*, ano XXII, n. 77, dez. 2001.

MAUÉS, O. C. Formação continuada ou educação permanente. In: DUARTE, A. M. C.; DUARTE, M. R. T. *Termos da legislação educacional brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. CD-ROM.

MELO, L. de F. *Reformas educacionais e gestão democrática no estado do Acre: repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola*. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte.

MELO, S. D. G. *Trabalho e conflito docente: experiências em escolas de educação profissional no Brasil e na Argentina*. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte.

MENY, Y.; THOENIG, J-C. *Politiques publiques*. Paris: PUF, 1989.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. *Qualitative data analysis*. 2. ed. Thousand Oaks: Sage Publications. 1994.

MOLLO-BOUVIER, S. Transformação dos modos de socialização das crianças: uma abordagem sociológica. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 91, p. 391-403, maio/ago. 2005.

MOSS, P. Para além do problema com qualidade. In: MACHADO, M. L. de A. (Org.). *Encontros e desencontros em educação infantil*. São Paulo: Cortez, 2002, p. 17-25.

MOSS, P. Qual o futuro da relação entre educação infantil e ensino obrigatório? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. 142, p. 142-159, jan./abril 2011. Tradução Tina Amado.

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000.

NASCIMENTO, M. L. B. P. As políticas públicas de educação infantil e a utilização de sistemas apostilados no cotidiano de creches e pré-escolas públicas. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 49, p. 59-80, jan./abr. 2012.

NEVES, V. F. A. *Tensões contemporâneas no processo de passagem da educação infantil para o ensino fundamental: um estudo de caso*. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte.

NOVAES, I. L.; FIALHO, N. H. Descentralização educacional: características e perspectivas. *RBP&E*, v. 26, n. 3, p. 585-602, set./dez., 2010.

OCDE. *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. Paris: OCDE, 2001.

OCDE. *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris: OCDE, 2006.

OCDE. *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. Paris: OCDE, 2012.

OLIVEIRA, D. A. A profissão docente na educação infantil. *Docência na educação infantil*, Brasília: Salto para o Futuro/TV Escola/MEC, p. 8-15, Ano XXIII, Boletim 10, Jun. 2013. Disponível em [http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/17204610\\_DocenciaEducacaoInfantil.pdf](http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/17204610_DocenciaEducacaoInfantil.pdf). Acesso em 16 jul. 2013.

OLIVEIRA, D. A. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 89, p.1127-1144, set./dez. 2004.

OLIVEIRA, D. A. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. (Orgs.). *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011, p. 71-89.

OLIVEIRA, D. A. Gestão das políticas públicas educacionais: ação pública, *governance* e regulação. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios da educação no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2009.

OLIVEIRA, D. A. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (Orgs.). *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002, p. 125-143.

OLIVEIRA, D. A. Política educacional e a re-estruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 99, p. 355-375, maio/ago. 2007.

OLIVEIRA, D. A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 753-775, 2005.

OLIVEIRA, D. A. Regulação educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 44, p. 209-227, dez. 2006.

OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. M. F. (Orgs.). *Trabalho na educação básica: a condição docente em sete estados brasileiros*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

OLIVEIRA, J. F. de; MAUÉS, O. C. A formação docente no Brasil: cenários de mudança, políticas e processos em debate. In: OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. M. F. (Orgs.). *Trabalho na educação básica: a condição docente em sete estados brasileiros*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012, p. 63-89.

PERONI, V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. *Pro-Posições*, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 19-31, maio/ago. 2012.

PERONI, V. A relação público-privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs.). *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008, p. 111-127.

PINHAL, J. *Os municípios portugueses e a educação: treze anos de intervenções (1991-2003)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e a Tecnologia. 2012.

PINTO, M. de F. N. *O trabalho docente na educação infantil pública em Belo Horizonte*. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte.

POPKEWITZ, T. S. Reform as the social administration of the child: globalizaation of knowledge and Power. In: BURBULES, N. C.; TORRES, C. A. (Eds.). *Globalization and education: critical perspectives*. New York: Routledge, 2000, p. 157-186.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva, 1992.

REGULEDUCNETWORK. *Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European comparison*. Relatório final. Maroy, C. 2007. Disponível em <[www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm](http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm)>. Acesso em 21 fev. 2013.

REIS, B. P. W. Políticas públicas. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. *Dicionário Trabalho, Profissão e Condição Docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

REYNAUD, J. D. *Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale*. 3ed. Paris: Armand Colin, 1997.

REYNAUD, J. D. Régulation de controle, régulation autonome, régulation conjointe. In: TERSSAC, G. (Dir.). *La théorie de la régulation sociale de Jean Daniel-Reynaud: débats et prolongements*. Paris: La Découverte, 2003, p. 11-33.

ROBERT, B. Instrumentos de política educativa. In: ZANTEN, A. V. (Coord.). *Dicionário de Educação*. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 498-501.

ROCHA, M. da C. *Políticas de valorização do magistério: remuneração, plano de carreira, condições de trabalho – Uma análise da experiência de Belo Horizonte*. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

ROSEMBERG, F. Políticas de educação infantil e avaliação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 44-75, jan./abr. 2013.

ROSEMBERG, F. *Panorama da Educação Infantil brasileira contemporânea*. In: SIMPÓSIO EDUCAÇÃO INFANTIL: construindo o presente. Brasília: UNESCO Brasil, 2003, p. 33-81.

SALAMON, L. M. *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 1-47.

SANDER, B. *Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento*. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANTOS, L. L. de C. P.; OLIVEIRA, D. A. *Novas formas de divisão do trabalho na escola no processo de intensificação do trabalho docente*. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 23, CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO, 5, COLÓQUIO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 1, 2007. Porto Alegre: ANPAE, 2007. CD-ROM.

SARMENTO, M. J. *Lógicas de ação nas escolas*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 2000.

SILVA, I. T. F. R. *O processo de constituição de políticas públicas de educação infantil em Belo Horizonte – 1983 a 2000*. 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte.

SILVA, I. de O. e. *Educação infantil no coração da cidade*. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, I. de O. Professoras da Educação Infantil: formação, identidade e profissionalização. *Docência na educação infantil*, Brasília: Salto para o Futuro/TV Escola/MEC, p. 28-35, Ano XXIII, Boletim 10, Jun. 2013. Disponível em <[http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/17204610\\_DocenciaEducacaoInfantil.pdf](http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/17204610_DocenciaEducacaoInfantil.pdf)>. Acesso em 16 jul. 2013.

SILVA, I. de O. e. *Profissionais da educação infantil: formação e construção de identidades*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 85).

SILVA, L. F. da. *Grupos comunitários nos Colegiados Escolares: entre o “instituído” e o “realizado”*. A experiência de duas escolas públicas municipais de Belo Horizonte. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte.

SILVA, M. J. de A. e. *Regulação educativa: o uso dos resultados de proficiência das avaliações do Proeb por diretores escolares em Minas Gerais*. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte.

SIROTA, R. Emergência de uma sociologia da infância: evolução do objeto e do olhar. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 112, p. 7-31, março 2001. Tradução Neide Luzia de Rezende.

SOUSA, S. Z.; PIMENTA, C. O.; MACHADO, C. Avaliação e gestão municipal da educação. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 23, n. 53, p. 14-36, set/dez. 2012.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, 2004.

SOUZA, F dos S. *Premissas projetuais para ambientes da educação infantil: recomendações com base na observação de três UMEIs de Belo Horizonte, MG*. 2009. (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Rio de Janeiro.

STAKE, R. E. *A arte da investigação com estudos de caso*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007. Tradução Ana Maria Chaves.

TARDIF, M.; LESSARD, C. As transformações atuais do ensino: três cenários possíveis na evolução da profissão de professor? In: TARDIF, M.; LESSARD, C. (Orgs.). *O ofício de professor: história, perspectivas e desafios internacionais*. Tradução Lucy Magalhães. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 255-277.

TARDIF, M.; LESSARD, C. *O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas*. Petrópolis: Vozes, 2005.

TERRA, C. A. *A implementação do atendimento público de educação infantil em Belo Horizonte: processo e perspectivas*. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

TERSSAC, G. La théorie de la régulation sociale: repères pour um débat. In: G. Terssac. *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. Paris: Éditions La Découverte, p. 11-33, 2003.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. *O perfil dos professores brasileiros: o que fazem, o que pensam, o que almejam: Pesquisa Nacional UNESCO*. São Paulo: Moderna, 2004.

UNESCO. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*. In: REUNION INTERGUBERNAMENTAL DEL PROYECTO REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA E EL CARIBE, 2, Buenos Aires, 29 e 30 de mar. 2007.

VAN ZANTEN, A. *Les Politiques d'éducation*. Paris: PUF, 2004. (Collection Que sais-je?).

VASCONCELOS, T. *A educação de infância no cruzamento de fronteiras*. Lisboa: Texto Editores, 2009. (Coleção Educação Hoje).

VEIGA, M. M. *Creches e políticas sociais*. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2005.

VIEIRA, L. M. F. A educação da criança de zero a seis anos no sistema educacional brasileiro: redefinições e tensões. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. (Orgs.). *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011, p. 261-284.

VIEIRA, L. M. F. *Educação infantil no município de Belo Horizonte: histórico e situação atual*. Belo Horizonte, 1998. (Mimeo.).

VIEIRA, L. M. F. Mal necessário: creches no Departamento Nacional da Criança (1940-1970). *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 67, p. 3-16, nov. 1988.

VIEIRA, L. M. F. Obrigatoriedade escolar na educação infantil. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 5, n. 9, p. 245-262, jul./dez. 2011a.

VIEIRA, L. M. F. Políticas de educação infantil no Brasil no século XX. In: SOUZA, G. de (Org.). *Educar na infância: perspectivas histórico-sociais*. São Paulo: Contexto, 2010, p. 141-153.

VIEIRA, L. M. F.; PINTO, M. de F. N.; OLIVEIRA, T. G. de. O trabalho docente na educação infantil em Minas Gerais: perfil e condições de trabalho de professoras e educadoras. In: DUARTE, A. et al. (Orgs.). *O trabalho docente na educação básica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012, p. 185-205.

VILANOVA, L. K. *O Programa Primeira Escola da Prefeitura de Belo Horizonte: uma análise dos critérios de acesso às Unidades Municipais de Educação Infantil*. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte.

WISEU, A. S. A. da S. C. *Políticas públicas de ciência e a regulação da investigação educacional: estruturas e redes de investigadores*. 2012. Tese (Doutoramento) – Universidade de Lisboa, Instituto de Educação, Lisboa.

WEILER, H. Enfoques comparados en descentralización educativa. In: Pereyra, M. *et al.* (Comp.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1996, p. 208-233.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZABALZA, M. A. *Qualidade em educação infantil*. Porto Alegre: Artmed, 1998.

ZÃO, M. E. P. V. R. de B. *Estado e Terceiro Sector na Construção das Políticas Educativas para a Infância em Portugal: o caso da Educação Pré-Escolar (1995-2010)*. 2011. Tese (Doutoramento) – Universidade do Minho, Instituto de Educação, Braga.

## **APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM ESPECIALISTAS**

1. Qual a sua avaliação em relação à educação infantil atualmente? (avanços, permanências, tendências e desafios)
2. Quais as orientações das organizações internacionais (e quais são essas organizações) para as políticas nacionais de educação infantil?
3. Qual a posição do Brasil/Portugal diante dessas orientações? O que o país tem seguido/adotado?



**APÊNDICE B – INVENTÁRIO DA DOCUMENTAÇÃO**

<b>CATEGORIA</b>	<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>TIPO DE DOCUMENTO</b>	<b>N.º DOC.</b>	<b>N.º DE FOLHAS</b>
ESCOLAS	EMEI	Proposta Pedagógica 2012/2013.	1	43
	EMEI	Regimento Escolar 2012.	1	60
	EMEI	Plano de Ação do Acompanhamento Pedagógico 2012.	1	3
	EMEI	Plano de Trabalho da Gestão 2012.	1	7
	EMEI	Plano de Metas 2011.	1	2
	EMEI	Orientações para o Auxiliar de Apoio à Inclusão.	1	2
	EMEI	Projeto de Ação Pedagógica (PAP) 2012.	1	15
	EMEI	Outros: Pauta de reunião pedagógica, calendário escolar, relatórios das crianças, quadros de horários, ofícios, bilhetes, etc.	10	18
	EMEI	Site do Sistema de Gestão Escolar (SGE) da PBH sobre as características da estrutura física da escola, número de turmas e de crianças e quadro de profissionais.		
	EMEI	Notas de campo.	1	20
EMEI	Protocolo das entrevistas.	1	118	

CATEGORIA	INSTITUIÇÃO	TIPO DE DOCUMENTO	N.º DOC.	N.º DE FOLHAS
ESCOLAS	UMEI	Proposta Pedagógica 2013.	1	45
	UMEI	Regimento Escolar 2012.	1	79
	UMEI	Plano de Ação do Acompanhamento Pedagógico 2012.	1	8
	UMEI	Plano de Trabalho da Gestão 2012.	1	7
	UMEI	Plano de Metas 2011.	1	3
	UMEI	Orientações para o Auxiliar de Apoio à Inclusão.	1	2
	UMEI	Mapa Estratégico da UMEI 2012.	1	1
	UMEI	Projeto de Ação Pedagógica (PAP) 2012.	1	16
	UMEI	Outros: Pauta de reunião pedagógica, calendário escolar, relatórios das crianças, quadro de horários, ofícios, bilhetes, etc.	15	25
	UMEI	Site do Sistema de Gestão Escolar (SGE) da PBH sobre as características da estrutura física da escola, número de turmas e de crianças e quadro de profissionais.		
	UMEI	Notas de campo.	1	17
	UMEI	Protocolo das entrevistas.	1	109

## APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DOCENTES

### ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AS PROFESSORAS

Data: \_\_\_\_\_

Horário de início: \_\_\_\_\_ Horário de término: \_\_\_\_\_

1. Você costuma fazer o planejamento do seu trabalho?
  - a. Como ele é feito? (Quais os elementos fazem parte desse planejamento? Como você organiza seu tempo de trabalho? Você faz algum tipo de registro? Qual/quais?).
  - b. Quem participa da elaboração desse planejamento? (Se é individual, coletivo com os pares que trabalham com a mesma idade, se tem a participação da coordenadora pedagógica ou outros).
  - c. Esse planejamento é anual, semestral, mensal?
  - d. Você sente que durante o ano letivo pode alterar o planejamento efetuado? O que motiva a mudança? Como e quando isso é feito? Você sente que pode mudar o seu modo de trabalhar da maneira que lhe parece mais adequada? Você faz isso? Como?
  
2. Você recebe orientações para realizar o seu trabalho?
  - a. Quais?
  - b. De quem?
  - c. De onde?
  - d. Quais são internas da escola?
  - e. Quais vêm da Secretaria?
  - f. Você identifica essas orientações em algum documento? Qual/quais? O que você utiliza de cada instrumento? Participou da construção dele(s)?
  - g. Onde mais você se apoia para realizar o seu trabalho?
  
3. Quais as principais demandas você tem recebido nos últimos anos em relação ao seu trabalho?
  - a. De onde partem?
  - b. Você atende a essas demandas? Como?
  - c. Isso interfere na sua rotina de trabalho? Como?
  - d. O que mais costuma fugir a esta rotina?

4. Há momentos coletivos na escola?
  - a. O que os motiva?
  - b. Como são organizados? Quem se ocupa disso?
  - c. Em que momentos eles acontecem?
  - d. Quais assuntos são abordados?
  - e. Quem costuma participar?
  - f. Você participa? Como?
  - g. O que você leva desses encontros para sua atividade com as crianças?
  - h. Estão acontecendo reuniões na escola para a reescrita da proposta pedagógica. De onde partiu essa demanda? Qual a sua contribuição? O que você espera dessa reescrita?
  
5. Há acompanhamento do seu trabalho pedagógico?
  - a. Quem acompanha?
  - b. Como é realizado?
  - c. Com qual frequência isso acontece?
  - d. Qual a repercussão desse acompanhamento no seu trabalho cotidiano?
  
6. O seu trabalho é avaliado?
  - a. Como?
  - b. Quem avalia?
  - c. Há outras formas de avaliação além dessa que você está me relatando?
  
7. De forma geral, quais os aspectos facilitadores do seu trabalho?
  
8. Quais os maiores problemas que vocês enfrentam para desenvolvimento do trabalho na escola?
  
9. O que a escola espera do seu trabalho? Quais as expectativas?

## ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AS DIRETORAS

Data: \_\_\_\_\_

Horário de início: \_\_\_\_\_ Horário de término: \_\_\_\_\_

1. Como você organiza o seu trabalho na escola?
  - a. Onde você se apoia para organizar o trabalho?
  - b. Com quem você conta?
  
2. Você recebe orientações para realizar esse trabalho?
  - a. Quais?
  - b. De quem?
  - c. De onde?
  - d. Você identifica essas orientações em algum documento? (Proposta Pedagógica/Regimento/Proposições Curriculares/Plano de Gestão/Ofícios). Qual/quais? O que utiliza de cada instrumento? Participou da construção deles? Como?
  
3. O que tem motivado os momentos coletivos na escola?
  - a. Como acontecem?
  - b. Como você avalia esses momentos?
  
4. Quais as principais demandas você tem recebido nos últimos anos em relação ao seu trabalho?
  - a. De onde partem? (Secretaria/profissionais/pais/comunidade)
  - b. Você atende a essas demandas? Como? (Individualmente/ com a coordenação/ com as professoras/ com assessoria/ com a direção da escola-núcleo).
  - c. Isso interfere na sua rotina de trabalho? Como?
  - d. O que mais costuma fugir a essa rotina?
  
5. Há acompanhamento do seu trabalho?
  - a. Quem acompanha?
  - b. Como é realizado?
  - c. Com qual frequência isso acontece?
  - d. Qual a repercussão desse acompanhamento no seu trabalho cotidiano?

6. O seu trabalho é avaliado?
  - a. Como?
  - b. Quem avalia?
  - c. Há outras formas de avaliação além dessa que você está me relatando?
  
7. De forma geral, quais os aspectos facilitadores do seu trabalho?
  
8. Quais os maiores problemas que vocês enfrentam para desenvolvimento do trabalho na escola?
  
9. O que a escola espera do seu trabalho? Quais as expectativas?
  
10. E a Secretaria de Educação? Quais as expectativas em relação ao seu trabalho?

## ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AS COORDENADORAS

Data: \_\_\_\_\_

Horário de início: \_\_\_\_\_ Horário de término: \_\_\_\_\_

1. Como você organiza o seu trabalho na escola? (Você costuma fazer o planejamento do seu trabalho? Como ele é feito? Quais os elementos fazem parte deste planejamento? Você faz algum tipo de registro? Qual/quais?).
  - a. Onde você se apoia para organizar o trabalho?
  - b. Com quem você conta?
  - c. Você sente que pode mudar o seu modo de trabalhar da maneira que lhe parece mais adequada? Você faz isso? Como?
  
2. Você recebe orientações para realizar esse trabalho?
  - a. Quais?
  - b. De quem?
  - c. De onde?
  - d. Você identifica essas orientações em algum documento? (Proposta Pedagógica/Regimento/Proposições Curriculares/Plano de Gestão/Ofícios). Qual/quais? O que utiliza de cada instrumento? Participou da construção deles? Como?
  
3. O que tem motivado os momentos coletivos na escola?
  - a. Como acontecem?
  - b. Como você avalia esses momentos?
  
4. Quais as principais demandas que você tem recebido nos últimos anos em relação ao seu trabalho?
  - a. De onde partem? (Secretaria/direção/profissionais/pais/comunidade)
  - b. Você atende a essas demandas? Como? (Individualmente/ com a direção/ com as professoras/ com assessoria).
  - c. Isso interfere na sua rotina de trabalho? Como?
  - d. O que mais costuma fugir a essa rotina?

5. Há acompanhamento do seu trabalho?
  - a. Quem acompanha?
  - b. Como é realizado?
  - c. Com qual frequência isso acontece?
  - d. Qual a repercussão desse acompanhamento no seu trabalho cotidiano?
  
6. O seu trabalho é avaliado?
  - a. Como?
  - b. Quem avalia?
  - c. Há outras formas de avaliação além dessa que você está me relatando?
  
7. De forma geral, quais os aspectos facilitadores do seu trabalho?
  
8. Quais os maiores problemas que vocês enfrentam para desenvolvimento do trabalho na escola?
  
9. O que a escola espera do seu trabalho? Quais as expectativas?
  
10. E a Secretaria de Educação? Quais as expectativas em relação ao seu trabalho?



## APÊNDICE D - QUESTIONÁRIO

Prezadas professoras, o questionário que se segue é parte da pesquisa que estamos desenvolvendo sobre a ação docente na educação infantil. Agradecemos muito sua disponibilidade em respondê-lo. **Não é necessário identificar-se.**

### 1. Idade

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Até 24 anos     | <input type="checkbox"/> De 25 a 29 anos |
| <input type="checkbox"/> De 30 a 34 anos | <input type="checkbox"/> De 35 a 39 anos |
| <input type="checkbox"/> De 40 a 44 anos | <input type="checkbox"/> De 45 a 49 anos |
| <input type="checkbox"/> De 50 a 54 anos | <input type="checkbox"/> 55 anos ou mais |

### 2. Qual o seu nível máximo de escolaridade?

- Ensino médio
- Ensino superior. Curso \_\_\_\_\_
- Pós-Graduação. Curso \_\_\_\_\_

### 3. Você participou de alguma atividade de formação continuada nos últimos três anos?

- Não
- Sim. Especifique: \_\_\_\_\_

### 4. Há quanto tempo você trabalha na educação infantil na RME/BH?

\_\_\_\_\_ anos \_\_\_\_\_ meses

### 5. Há quanto tempo você trabalha nesta escola?

\_\_\_\_\_ anos \_\_\_\_\_ meses

### 6. Qual é a função que você exerce atualmente nesta escola?

\_\_\_\_\_

### 7. Qual(is) a(s) faixa(s) etária(s) das crianças com as quais você trabalha atualmente nesta escola? (Pode marcar mais de uma opção)

- |                                     |                                     |
|-------------------------------------|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 0 a 1 ano  | <input type="checkbox"/> 1 a 2 anos |
| <input type="checkbox"/> 2 a 3 anos | <input type="checkbox"/> 3 a 4 anos |
| <input type="checkbox"/> 4 a 5 anos | <input type="checkbox"/> 5 a 6 anos |

**ANEXO A – LEI Nº 8.679, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2003**

**Cria as unidades municipais de educação infantil e o cargo de Educador Infantil, altera as leis nºs 7.235/96 e 7.577/98 e dá outras providências.**

O Povo do Município de Belo Horizonte, por seus representantes, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Ficam criadas as unidades municipais de educação infantil, com o objetivo de garantir pleno atendimento educacional às crianças de até 5 (cinco) anos e 8 (oito) meses de idade, na forma dos arts. 29 e 62 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e do § 1º do art. 157 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte - LOMBH.

~~Art. 2º - A unidade municipal de educação infantil será vinculada a uma escola municipal.~~

~~Parágrafo único - A direção da unidade municipal de educação infantil caberá à direção da escola municipal a que se vincular a unidade.~~

Art. 2º - Conforme o disposto no regulamento desta Lei, as Unidades Municipais de Educação Infantil - UMEIs - serão vinculadas a uma Escola Municipal.

§ 1º - Ficam criadas 100 (cem) funções públicas de Vice-Diretor de Estabelecimento de Ensino, além das funções públicas já existentes até a data de publicação desta Lei, para as escolas municipais às quais se vinculam uma UMEI, destinadas ao gerenciamento e à administração da UMEI, conforme dispuser o regulamento.

~~§ 2º - As funções públicas criadas no parágrafo anterior poderão ser exercidas por servidores titulares dos cargos efetivos de Professor Municipal, Pedagogo e Educador Infantil.~~

**Art. 2º com redação dada pela Lei nº 9.154, de 12/1/2006 (Art. 36)**

§ 2º - As funções públicas criadas no § 1º poderão ser exercidas por servidores titulares dos cargos efetivos de Professor Municipal, Pedagogo e Professor para a Educação Infantil.

**§ 2º com redação dada pela Lei nº 9.154, de 12/01/2006 (Art. 36), alterada pela Lei nº 10.572, de 13/12/2012 (Art. 8º)**

Art. 3º - Fica criado o cargo de Educador Infantil, que integra o Quadro Especial da Secretaria Municipal de Educação como classe de cargo de provimento efetivo do Plano de Carreira dos Servidores da Educação.

Parágrafo único - A composição numérica e as atribuições do cargo de Educador Infantil são as constantes dos anexos I e II da Lei nº 7.235, de 27 de dezembro de 1996, com as alterações promovidas por esta Lei.

Art. 4º - **O Anexo I da Lei nº 7.235/96** passa a vigorar com as alterações que se seguem:

"ANEXO I  
CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO DA ÁREA DE EDUCAÇÃO DA PREFEITURA  
MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

CLASSES	Nº DE CARGOS
1. Professor Municipal	10.750
2. Auxiliar de Biblioteca Escolar	500
3. Auxiliar de Escola	1.600
4. Técnico Superior de Educação	460
5. Auxiliar de Secretaria Escolar	500
6. Educador Infantil	1.500
TOTAL	15.310
(NR)".	

Art. 5º - **O Anexo II da Lei nº 7.235/96** passa a vigorar com as alterações que se seguem:

"ANEXO II

NÍVEIS DE ESCOLARIDADE, ÁREAS DE ATUAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DA ÁREA DE EDUCAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

1. PROFESSOR MUNICIPAL

HABILITAÇÃO MÍNIMA: curso de nível superior com habilitação para o magistério, assegurados os direitos do servidor investido no cargo de Professor Municipal.

ÁREA DE ATUAÇÃO: escola e serviço pedagógico públicos municipais de ensinos fundamental e médio da Rede Municipal de Educação.

(...)

5. EDUCADOR INFANTIL

HABILITAÇÃO MÍNIMA: curso de nível médio completo na modalidade Normal.

ÁREA DE ATUAÇÃO: unidade municipal de educação infantil e serviço público municipal de educação infantil da Rede Municipal de Educação.

ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS, ENTRE OUTRAS:

I - atuar em atividades de educação infantil, atendendo, no que lhe compete, a criança que, no início do ano letivo, possua idade variável entre 0 (zero) e 5 (cinco) anos e 8 (oito) meses;

II - executar atividades baseadas no conhecimento científico acerca do desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos e 8 (oito) meses, consignadas na proposta político-pedagógica;

III - organizar tempos e espaços que privilegiem o brincar como forma de expressão, pensamento e interação;

IV - desenvolver atividades objetivando o cuidar e o educar como eixo norteador do desenvolvimento infantil;

V - assegurar que a criança matriculada na educação infantil tenha suas necessidades básicas de higiene, alimentação e repouso atendidas de forma adequada;

VI - propiciar situações em que a criança possa construir sua autonomia;

VII - implementar atividades que valorizem a diversidade sociocultural da comunidade atendida e ampliar o acesso aos bens socioculturais e artísticos disponíveis;

VIII - executar suas atividades pautando-se no respeito à dignidade, aos direitos e às especificidades da criança de até 5 (cinco) anos e 8 (oito) meses, em suas diferenças individuais, sociais, econômicas, culturais, étnicas, religiosas, sem discriminação alguma;

IX - colaborar e participar de atividades que envolvam a comunidade;

X - colaborar no envolvimento dos pais ou de quem os substitua no processo de desenvolvimento infantil;

XI - interagir com demais profissionais da instituição educacional na qual atua, para construção coletiva do projeto político-pedagógico;

XII - participar de atividades de qualificação proporcionadas pela Administração Municipal;

XIII - refletir e avaliar sua prática profissional, buscando aperfeiçoá-la;

XIV - desincumbir-se de outras tarefas específicas que lhe forem atribuídas. (NR)".

Art. 6º - **O Anexo IV da Lei nº 7.235/96** fica acrescido dos seguintes níveis de vencimentos da classe de Educador Infantil:

CARGOS EFETIVOS										0	1	2	3	4	5
Educador Infantil	24,24	45,45	67,72	91,11	15,67	41,45	68,52	96,95	26,80	58,14	91,04	25,59	61,87	99,97	39,97

(NR)".

Art. 7º - **O art. 4º da Lei nº 7.577, de 21 de setembro de 1998**, fica acrescido do seguinte inciso III-A: "III-A - para o cargo de Educador Infantil: 4,5h (quatro horas e meia) diárias. (NR)".

Art. 8º - **O inciso V do art. 9º da Lei nº 7.235/96** passa a vigorar com a seguinte redação:

"V - ao servidor ocupante de cargo cujo nível de escolaridade seja o fundamental ou médio e ao ocupante do cargo de Educador Infantil serão conferidos 2 (dois) níveis por curso superior diretamente relacionado com suas atribuições legais; (NR)".

Art. 9º - **O art. 9º da Lei nº 7.235/96** fica acrescido do seguinte inciso VI:

"VI - ao servidor ocupante de cargo cujo nível de escolaridade seja o fundamental ou médio e ao ocupante do cargo de Educador Infantil será conferido 1 (um) nível por curso superior seqüencial, ou equivalente, que seja diretamente relacionado com suas atribuições legais. (NR)".

Art. 10 - As despesas decorrentes desta Lei serão suportadas pelos recursos consignados nas dotações orçamentárias de pessoal, previstos na Lei nº 8.469, de 30 de dezembro de 2002, no montante de R\$4.300.000,00 (quatro milhões e trezentos mil reais), ficando o Executivo autorizado a abrir crédito suplementar para atender as despesas decorrentes do disposto nesta Lei, nos termos da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Art. 11 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 11 de novembro de 2003

Fernando Damata Pimentel  
Prefeito de Belo Horizonte

*(Originária do Projeto de Lei nº 1.323/03, de autoria do Executivo)*

**ANEXO B – DECRETO Nº 13.568, DE 13 DE MAIO DE 2009****Institui a Gestão Estratégica Orientada por Resultados e cria o Programa BH Metas e Resultados.**

O Prefeito de Belo Horizonte, no exercício de suas atribuições legais, e em conformidade com o inciso IX do art. 108 da Lei Orgânica Municipal e com o Plano de Governo apresentado à Câmara Municipal na 1ª reunião da Sessão Legislativa Ordinária, decreta:

Art. 1º - O Poder Executivo Municipal adotará a gestão estratégica orientada por resultados, através do Programa BH Metas e Resultados, consubstanciada no conjunto de ações funcionais e temáticas, integradas de forma multisetorial e estratégica.

Art. 2º - Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - Área de Resultado: área temática que orienta a concentração dos melhores esforços do Executivo, para alcançar as transformações sociais, econômicas, ambientais e institucionais previstas no Plano de Governo, e necessárias à realidade da cidade de Belo Horizonte;

II - Projeto Sustentador: empreendimento que mobiliza recursos e competências para alcançar, em conjunto com os demais projetos da respectiva Área de Resultado, as transformações desejadas e previstas;

III - Compromisso de Resultado: compromisso firmado entre o Prefeito, os Secretários, os Gestores Públicos e os Parceiros, com o objetivo de pactuar as responsabilidades pelo alcance de resultados e respectivas metas de determinadas Áreas de Resultado e Projetos Sustentadores;

IV - Gerente de Projeto Sustentador: aquele designado para ser a responsável pelo gerenciamento do Projeto Sustentador;

V - Parceiro: órgão público municipal, estadual ou federal, ou entidade da sociedade civil, que participa ativamente na gestão e implementação do Projeto Sustentador;

VI - Linha Gerencial do Projeto Sustentador: Gestores que integram a linha hierárquica entre o Prefeito e o Gerente de cada Projeto Sustentador.

Art. 3º - A gestão orientada por resultados pautar-se-á pelas seguintes diretrizes:

I - orientação para resultados, desde a formulação até a implantação e avaliação de políticas, programas e projetos;

II - alocação de recursos financeiros, observados os critérios de prioridade definidos no Planejamento da Execução do Plano de Governo;

III - gestão de recursos humanos orientada pela lógica de formação, capacitação, qualificação e avaliação permanentes;

IV - gestão de recursos técnicos orientada para integração das ações e potencialização de resultados, racionalização de tempo de resolução e ampliação da abrangência e qualidade de atendimento da rede de serviços públicos do Município;

V - definição da responsabilidade da linha gerencial de cada Projeto Sustentador pelo alcance de resultados e metas.

Art. 4º - Fica instituído o Programa BH Metas e Resultados, atividade ligada diretamente ao Prefeito, tendo por objetivos:

I - planejar a execução do Plano de Governo;

II - monitorar a execução do Plano de Governo;

III - gerenciar os Compromissos de Resultados;

IV - viabilizar a ação coordenada do Executivo em cada Área de Resultado;

V - alinhar as ações estratégicas de governo, de forma a proporcionar a atuação articulada dos órgãos e das entidades encarregados da gestão dos Projetos Sustentadores;

VI - incentivar o alcance dos objetivos e metas das Áreas de Resultado e Projetos Sustentadores;

VII - coordenar a avaliação de resultados dos Projetos Sustentadores;

VIII - dar publicidade às metas e aos resultados relacionados à gestão estratégica do governo, de forma a contribuir para o seu controle social.

§ 1º - O Programa BH Metas e Resultados será dirigido pelo Prefeito, tendo a assessoria de uma Coordenação Executiva, sob a responsabilidade do Coordenador Executivo do Programa BH Metas e Resultados.

§ 2º - A execução do Programa BH Metas e Resultados será compartilhada com os Secretários Municipais e Dirigentes dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município.

Art. 5º - A Coordenação Executiva do Programa BH Metas e Resultados terá as seguintes atribuições:

I - assessorar no planejamento e coordenação geral do Plano de Governo;

II - monitorar a execução do Plano de Governo em nível estratégico;

III - coordenar o processo de pactuação e formalização dos Compromissos de Resultados;

IV - monitorar a execução dos Projetos Sustentadores, e dos Compromissos de Resultados;

V - participar do processo decisório referente à alocação, controle e fluxo de recursos financeiros aos Projetos Sustentadores;

VI - viabilizar a ação coordenada do Executivo nas Áreas de Resultado;

VII - alinhar as ações estratégicas de governo, de forma a proporcionar a atuação articulada dos órgãos e das entidades encarregados da gestão dos Projetos Sustentadores;

VIII - incentivar o alcance dos objetivos e metas das Áreas de Resultado e Projetos Sustentadores;

IX – dar publicidade às metas e aos resultados relacionados à gestão estratégica do governo.

Art. 6º - As Áreas de Resultado e os Projetos Sustentadores serão definidos em decreto específico.

Art. 7º – Os Gerentes dos Projetos Sustentadores serão designados por meio de portarias específicas.

Art. 8º – Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Belo Horizonte, 13 de maio de 2009

Marcio Araujo de Lacerda  
Prefeito de Belo Horizonte

**ANEXO C – QUESTIONÁRIO DA PESQUISA TRABALHO DOCENTE NA  
EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

Data: \_\_\_\_\_ Questionário nº: \_\_\_\_\_

Código do entrevistador: \_\_\_\_\_

Nome da unidade educacional: \_\_\_\_\_

Município: \_\_\_\_\_

Estado: \_\_\_\_\_

Instituição:     municipal     estadual     conveniada

Etapa de atendimento da unidade educacional:

Educação Infantil [0 a 3 anos]

Educação Infantil [4 a 5 anos]

Ensino Fundamental [1º ao 5º ano]

Ensino Fundamental [6º ao 9º ano]

Ensino Médio

Regime de atendimento da unidade educacional:

Parcial

Integral

Parcial e Integral

Tempo de aplicação do questionário:

Horário de início: \_\_\_\_\_ : \_\_\_\_\_

Horário de término: \_\_\_\_\_ : \_\_\_\_\_

**1 – SEXO:**

1.1. Feminino                      1.2. Masculino                      99. NR

**2 – QUAL É O SEU ANO DE NASCIMENTO?**

\_\_\_\_\_                      88. NS                      99. NR

**3 – PARA VOCÊ, QUAL É A SUA RAÇA/COR?**

3.1. Branca                      3.2. Parda                      3.3. Indígena                      3.4. Preta/negra

3.5. Amarela                      88. NS                      99. NR

**4 – QUAL É O SEU ESTADO CIVIL?**

4.1. Solteiro                      4.2. Divorciado                      4.3. Casado                      4.4. Separado

4.5. Viúvo                      4.6. Vive com companheiro                      99. NR

**5 – VOCÊ TEM FILHOS?**

5.1. Não (Vá para a questão 7)                      5.2. Sim                      88. NS                      99. NR

**6 – QUAL É A IDADE DE SEUS FILHOS? (DISTRIBUIR DE ACORDO COM AS FAIXAS ABAIXO)**

6.1. 0 a 3 anos:                      6.2. 4 a 6 anos                      6.3. 7 a 14 anos: :

6.4. 15 a 19 anos:                      6.5. acima de 19 anos:

77. NA                      88. NS                      99. NR

**7 – QUAL É O SEU MAIOR NÍVEL DE ESCOLARIDADE? (CASO A RESPOSTA ESTEJA NO INTERVALO DE 1 A 4, VÁ PARA A QUESTÃO 11.)**

7.1. Fundamental Incompleto                      (Vá para questão 11)

7.2. Fundamental Completo                      (Vá para questão 11)

7.3. Ensino Médio Incompleto                      (Vá para questão 11)

7.4. Ensino Médio Completo                      (Vá para questão 11)

7.5. Graduação

7.6. Pós-graduação

77. NA                      88. NS                      99. NR



**8 – COM RELAÇÃO A SEU CURSO SUPERIOR, VOCÊ POSSUI:**

8.1. Curso Normal Superior

8.2. Pedagogia. Habilitação (área) em: \_\_\_\_\_

8.3. Licenciatura em: \_\_\_\_\_

8.4. Outros. Quais: \_\_\_\_\_

77. NA

88. NS

99. NR

**9 – COM RELAÇÃO AO SEU CURSO SUPERIOR, VOCÊ SE FORMOU EM UMA INSTITUIÇÃO:**

9.1. Pública Federal

9.2. Pública Estadual

9.3. Pública Municipal

9.4. Particular

9.5. Confessional/Comunitária/Filantrópica

9.6. Outros \_\_\_\_\_

77. NA

88. NS

99. NR

**10 – VOCÊ POSSUI PÓS-GRADUAÇÃO? QUAIS CURSOS REALIZOU?**

10.1. Especialização em: \_\_\_\_\_

10.2. Mestrado em: \_\_\_\_\_

10.3. Doutorado em: \_\_\_\_\_

77. NA

88. NS

99. NR

**11 – HÁ QUANTO TEMPO VOCÊ CONCLUIU O MAIS ALTO NÍVEL DE ESCOLARIDADE ASSINALADO?**

\_\_\_\_\_ anos

\_\_\_\_\_ meses

77. NA

88. NS

99. NR

**12 – QUANDO VOCÊ INICIOU SUAS ATIVIDADES NA EDUCAÇÃO, COMO SE SENTIA EM RELAÇÃO A:**

1. Muito Preparado 2. Preparado 3. Razoavelmente Preparado 4. Despreparado 77. NA 88. NS 99. NR	<b>Resposta</b>
12.1. Domínio dos conteúdos abordados?	
12.2. Manejo da disciplina/matéria (didática)?	
12.3. Utilização de novas tecnologias (computadores, Datashow, recursos eletrônicos, etc.)?	
12.4. Avaliação da aprendizagem?	
12.5. Comunicação com os alunos/crianças (em sala ou fora de sala)?	
12.6. Comunicação com os pais?	
12.7. Trabalho em equipe/colaboração com os colegas?	
12.8. Domínio dos aspectos administrativos da unidade educacional?	
12.9. Planejamento de suas atividades?	
12.10. Conhecimento sobre como as crianças/jovens aprendem e se desenvolvem?	
12.11. Conhecimentos sobre saúde, cuidados e necessidades básicas das crianças/jovens?	

**13 – QUAIS ATIVIDADES, TAREFAS OU CURSOS DE FORMAÇÃO CONTINUADA VOCÊ PARTICIPOU NO ÚLTIMO ANO?**

**13.1. Congressos, seminários e colóquios de Educação.**

1. Não

2. Sim

77. NA

88. NS

99. NR

<b>Instituição Promotora</b>	<b>Estas atividades/tarefas/ cursos contribuíram para:</b>	<b>Resposta</b>
1. Secretaria Municipal de Educação	1. Aprofundar meus conhecimentos	
2. Secretaria Estadual de Educação	2. Ajudar no trabalho com os alunos/crianças	
3. Ministério da Educação	3. Avaliar os conhecimentos e as competências dos alunos/crianças	
4. Sindicato	4. Utilizar novas tecnologias para apoiar minhas atividades	
5. Outro. Especificar:	5. Colaborar com meus colegas na preparação de atividades e projetos.	
77.NA 88.NS 99.NR	6. Refletir sobre minha prática profissional	

### 13.2. Programas de formação ofertados por uma instituição universitária.

1. Não

2. Sim

77. NA

88. NS

99. NR

<b>Instituição Promotora</b>	<b>Estas atividades/tarefas/cursos contribuíram para:</b>	<b>Resposta</b>
1. Secretaria Municipal de Educação	1. Aprofundar meus conhecimentos	
2. Secretaria Estadual de Educação	2. Ajudar no trabalho com os alunos/crianças	
3. Ministério da Educação	3. Avaliar os conhecimentos e as competências dos alunos/crianças	
4. Sindicato	4. Utilizar novas tecnologias para apoiar minhas atividades	
5. Outro. Especificar:	5. Colaborar com meus colegas na preparação de atividades e projetos.	
77.NA 88.NS 99.NR	6. Refletir sobre minha prática profissional	

**13.3. Atividades de formação previstas no calendário escolar.**

1. Não

2. Sim

77. NA

88. NS

99. NR

<b>Instituição Promotora</b>	<b>Estas atividades/tarefas/ cursos contribuíram para:</b>	<b>Resposta</b>
1. Secretaria Municipal de Educação	1. Aprofundar meus conhecimentos	
2. Secretaria Estadual de Educação	2. Ajudar no trabalho com os alunos/crianças	
3. Ministério da Educação	3. Avaliar os conhecimentos e as competências dos alunos/crianças	
4. Sindicato	4. Utilizar novas tecnologias para apoiar minhas atividades	
5. Outro. Especificar:	5. Colaborar com meus colegas na preparação de atividades e projetos.	
77.NA 88.NS 99.NR	6. Refletir sobre minha prática profissional	

**14 – EM SUA OPINIÃO, A ATUAL POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO DOCENTE É:**

14.1. Satisfatória, pois oferece boas oportunidades de formação em serviço

14.2. Insatisfatória, pois não contempla a maioria dos docentes em atividade

14.3. Satisfatória, mas deve ser melhorada

14.4. Insatisfatória e precisa ser reformulada

14.5. Não conheço a atual política nacional de formação docente

77. NA

88. NS

99. NR

**15 – COM QUE FREQUÊNCIA VOCÊ COSTUMA LER:**

1. Sempre 4. Nunca	2. Frequentemente 77. NA	3. Raramente 88. NS	99. NR	<b>Resposta</b>
15.1. Livros (Romances, literatura em geral)?				
15.2. Livros (Técnicos e Didáticos)?				
15.3. Artigos de revistas acadêmicas?				
15.4. Jornais?				
15.5. Revistas?				
15.6. Sites/páginas da Internet?				

**16 – VOCÊ PRESTOU CONCURSO PÚBLICO PARA TRABALHAR NA REDE A QUAL ESTA UNIDADE EDUCACIONAL ESTÁ VINCULADA?**

- 16.1. Não (Vá para a questão 18)                      16.2. Sim                      77. NA  
88. NS                      99. NR

**17 – PARA QUAL CARGO VOCÊ FOI CONCURSADO NESTA REDE?**

CÓDIGO: \_\_\_\_\_

**18 – QUAL É A FUNÇÃO QUE VOCÊ OCUPA NESTA UNIDADE EDUCACIONAL?**

CÓDIGO: \_\_\_\_\_

**19 – EM QUAIS ETAPAS/SEGMENTOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA VOCÊ TRABALHA NESTA UNIDADE EDUCACIONAL?**

19.1. Educação Infantil [0 a 3 anos]

19.2. Educação Infantil [4 a 5 anos]

19.3. Ensino Fundamental [1º ao 5º ano]

19.4. Ensino Fundamental [6º ao 9º ano]

19.5. Ensino Médio

77. NA

88. NS

99. NR

**20 – HÁ QUANTO TEMPO VOCÊ TRABALHA COM EDUCAÇÃO?**

\_\_\_\_\_ anos

\_\_\_\_\_ meses

88. NS

99. NR

**21 – HÁ QUANTO TEMPO VOCÊ TRABALHA COM EDUCAÇÃO NA REDE PÚBLICA?**

\_\_\_\_\_ anos

\_\_\_\_\_ meses

77. NA

88. NS

99. NR

**22 – HÁ QUANTO TEMPO VOCÊ TRABALHA NESTA UNIDADE EDUCACIONAL?**

\_\_\_\_\_ anos

\_\_\_\_\_ meses

88. NS

99. NR

**23 – QUAL SEU TIPO DE VÍNCULO OU CONTRATO DE TRABALHO COM ESTA UNIDADE EDUCACIONAL?**

23.1. Estatutário (concurado)

23.2. CLT/carteira assinada

23.3. Temporário/Substituto/Designado

23.4. Estágio com remuneração

23.5. Voluntário

23.6. Outro. Qual? \_\_\_\_\_

77. NA

88. NS

99. NR

**24 – VOCÊ ESTÁ CONTEMPLADO EM UM PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS?**

24.1. Não (Vá para a questão 28)

24.2. Sim                      88. NS                      99. NR

**25 – ESTE PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS PERTENCE À CARREIRA DO MAGISTÉRIO?**

25.1. Não                      25.2. Sim                      88. NS                      99. NR

**26 – QUAIS SÃO OS ASPECTOS MAIS VALORIZADOS EM SEU PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS? (PODE ESCOLHER ATÉ 3).**

1. Tempo de serviço
  2. Titulação (graduação, especialização, mestrado, doutorado)
  3. Participação em atividades de formação continuada (palestras, cursos em serviço)
  4. Exames realizados pela Secretaria de Educação
  5. Avaliação de desempenho.                      77. NA                      88. NS                      99. NR
- 26.1 \_\_\_\_\_                      26.2 \_\_\_\_\_                      26.3 \_\_\_\_\_

**27 – EM RELAÇÃO A SUA CARREIRA, VOCÊ SE SENTE:**

- 27.1. Satisfeito/a, por se tratar de uma carreira que lhe permite progressão profissional
- 27.2. Insatisfeito/a, pois a carreira não lhe permite progredir profissionalmente
- 27.3. Estagnado, pois já alcançou a melhor posição que a carreira pode lhe oferecer
- 27.4. Indiferente
- 27.5. Outro: \_\_\_\_\_                      77. NA                      88. NS                      99. NR



**28 – QUAL O SEU SALÁRIO BRUTO NA FUNÇÃO QUE EXERCE NESTA UNIDADE EDUCACIONAL? (SOMA DE TUDO O QUE VOCÊ GANHA COM ADICIONAIS, ABONO, GRATIFICAÇÕES, ETC.)**

- 28.1. Até 1 salário mínimo (SM) (até R\$ 465,00)
  - 28.2. Mais de 1 SM a 2 SM (de R\$ 465,01 a R\$ 930,00)
  - 28.3. Mais de 2 SM a 3 SM (de R\$ 930,01 a R\$ 1.395,00)
  - 28.4. Mais de 3 SM a 4 SM (de R\$ 1.395,01 a R\$ 1.860,00)
  - 28.5. Mais de 4 SM a 5 SM (de R\$ 1.860,01 a R\$ 2.325,00)
  - 28.6. Mais de 5 SM a 7 SM (de R\$ 2.325,01 a R\$ 3.255,00)
  - 28.7. Mais de 7 SM a 10 SM (de R\$ 3.255,01 a R\$ 4.650,00)
  - 28.8. Mais de 10 SM a 20 SM (de R\$ 4.650,01 a R\$ 9.300,00)
  - 28.9. Acima de 20 SM (acima de R\$ 9.300,01)
77. NA                      88. NS                      99. NR

**29 – EM RELAÇÃO AO SEU SALÁRIO, VOCÊ SE CONSIDERA:**

- 29.1. Satisfeito/a, por se tratar de remuneração compatível com sua dedicação ao trabalho
  - 29.2. Insatisfeito, por se tratar de remuneração incompatível (injusta) com sua dedicação ao trabalho
  - 29.3. Conformado, pois o salário é baixo, mas é compatível com sua dedicação ao trabalho
  - 29.4. Muito insatisfeito, pois a remuneração que percebe é insuficiente para manter um padrão de vida digno
  - 29.5. Muito bem remunerado
  - 29.6. Indiferente
  - 29.7. Outro: \_\_\_\_\_
77. NA                      88. NS                      99. NR

**30 – VOCÊ TRABALHA EM OUTRA INSTITUIÇÃO EDUCACIONAL?**

30.1. Não

30.2. Sim, na Rede Federal de Ensino

30.3. Sim, na Rede Estadual de Ensino

30.4. Sim, na Rede Municipal de Ensino

30.5. Sim, na Rede Privada de Ensino

30.6. Outro. Qual? \_\_\_\_\_

77. NA

88. NS

99. NR

**31 – VOCÊ EXERCE ALGUMA ATIVIDADE REMUNERADA EM OUTRO SETOR NÃO LIGADO À EDUCAÇÃO?**

31.1. Não (Vá para questão 33)

31.2. Sim. Qual? \_\_\_\_\_

77. NA

88. NS

99. NR

**32 – QUAL SUA RENDA MENSAL NESTE OUTRO SETOR? (INDICADO NA QUESTÃO 30)**

32.1. Até 1 salário mínimo (SM) (até R\$ 465,00)

32.2. Mais de 1 SM a 2 SM (de R\$ 465,01 a R\$ 930,00)

32.3. Mais de 2 SM a 3 SM (de R\$ 930,01 a R\$ 1.395,00)

32.4. Mais de 3 SM a 4 SM (de R\$ 1.395,01 a R\$ 1.860,00)

32.5. Mais de 4 SM a 5 SM (de R\$ 1.860,01 a R\$ 2.325,00)

32.6. Mais de 5 SM a 7 SM (de R\$ 2.325,01 a R\$ 3.255,00)

32.7. Mais de 7 SM a 10 SM (de R\$ 3.255,01 a R\$ 4.650,00)

32.8. Mais de 10 SM a 20 SM (de R\$ 4.650,01 a R\$ 9.300,00)

32.9. Acima de 20 SM (acima de R\$ 9.300,01).

77. NA

88. NS

99. NR

**33 – QUAL A RENDA FAMILIAR, INCLUINDO A SUA? (SOMA DOS RENDIMENTOS DE TODAS AS PESSOAS DA SUA CASA)**

- 33.1. Até 1 salário mínimo (SM) (até R\$ 465,00)  
 33.2. Mais de 1 SM a 2 SM (de R\$ 465,01 a R\$ 930,00)  
 33.3. Mais de 2 SM a 3 SM (de R\$ 930,01 a R\$ 1.395,00)  
 33.4. Mais de 3 SM a 4 SM (de R\$ 1.395,01 a R\$ 1.860,00)  
 33.5. Mais de 4 SM a 5 SM (de R\$ 1.860,01 a R\$ 2.325,00)  
 33.6. Mais de 5 SM a 7 SM (de R\$ 2.325,01 a R\$ 3.255,00)  
 33.7. Mais de 7 SM a 10 SM (de R\$ 3.255,01 a R\$ 4.650,00)  
 33.8. Mais de 10 SM a 20 SM (de R\$ 4.650,01 a R\$ 9.300,00)  
 33.9. Acima de 20 SM (acima de R\$ 9.300,01).
77. NA                      88. NS                      99. NR

**34 – VOCÊ É O PRINCIPAL PROVEDOR DE RENDA DE SUA CASA?**

- 34.1. Não                      34.2. Sim                      77. NA                      88. NS                      99. NR

**35 – EM QUANTAS UNIDADES EDUCACIONAIS VOCÊ TRABALHA?**

- 35.1. Apenas nesta unidade educacional (Vá para questão 37)  
 35.2. Em 2 unidades educacionais  
 35.3. Em 3 unidades educacionais  
 35.4. Em 4 ou mais unidades educacionais
77. NA                      88. NS                      99. NR

**36 – QUAL O TEMPO MÉDIO VOCÊ GASTA PARA SE LOCOMOVER ENTRE ESSAS UNIDADES EDUCACIONAIS?**

- \_\_\_\_\_ horas                      \_\_\_\_\_ minutos                      77. NA                      88. NS                      99. NR

**37 – QUAL O TEMPO MÉDIO PARA DESLOCAMENTO DE CASA À UNIDADE EDUCACIONAL ONDE VOCÊ TEM A MAIOR CARGA HORÁRIA DE TRABALHO?**

\_\_\_\_\_ horas          \_\_\_\_\_ minutos          77. NA          88. NS          99. NR

**38 – QUAL O PRINCIPAL MEIO DE TRANSPORTE QUE VOCÊ UTILIZA PARA SE LOCOMOVER ATÉ A(S) UNIDADE(S) EDUCACIONAL(IS) ONDE TRABALHA?**

38.1. Veículo próprio    38.2. A pé                      38.3. Bicicleta  
 38.4. Moto                      38.5. Metrô                      38.6. Ônibus          38.7. Trem  
 38.8. Barco                      38.9. Outros. Quais? \_\_\_\_\_  
 88. NS                              99. NR

**39 – QUAL(IS) É(SÃO) O(S) SEU(S) TURNO(S) DE TRABALHO NESTA UNIDADE EDUCACIONAL? (PODE MARCAR MAIS DE UM)**

39.1. Manhã                      39.2. Tarde                      39.3. Noite                      39.4. Intermediário  
 77. NA                              88. NS                              99. NR

**40 – QUAL O SEU TEMPO DISPONÍVEL PARA O ALMOÇO? (NÃO SE APLICA PARA QUEM TRABALHA MEIO PERÍODO)**

\_\_\_\_\_ horas          \_\_\_\_\_ minutos          77. NA          88. NS          99. NR

**41 – QUAL É A SUA CARGA HORÁRIA DE TRABALHO SEMANAL NESTA UNIDADE EDUCACIONAL?**

\_\_\_\_\_ horas          \_\_\_\_\_ minutos          77. NA          88. NS          99. NR

**42 – NESTA CARGA HORÁRIA, QUANTO TEMPO POR SEMANA SUA ATUAÇÃO SE DÁ EM ATIVIDADE DOCENTE?**

\_\_\_\_\_ horas          \_\_\_\_\_ minutos

(em caso de zero, vá para a questão 49)

77. NA

88. NS

99. NR

**43 – NESTA UNIDADE EDUCACIONAL, VOCÊ CONTA COM TEMPO REMUNERADO (DENTRO DO SEU SALÁRIO) PARA DEDICAR-SE A ATIVIDADES EXTRACLASSE? (DE ESTUDOS, PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO, ATENDIMENTO AOS ALUNOS/CRIANÇAS E PAIS DE ALUNOS, PREPARAÇÃO DE AULAS, CORREÇÃO DE TRABALHOS, PESQUISAS, REUNIÕES PEDAGÓGICAS E ADMINISTRATIVAS, ENTRE OUTRAS)**

43.1. Não

43.2. Sim. Quanto tempo por semana? \_\_\_\_\_ horas          \_\_\_\_\_ minutos

77. NA

88. NS

99. NR

**44 – QUANTOS ALUNOS/CRIANÇAS HÁ, EM MÉDIA, EM SUA(S) TURMA(S) NESTA UNIDADE EDUCACIONAL?**

\_\_\_\_\_ Crianças/alunos por turma          77. NA          88. NS          99. NR

**45 – VOCÊ CONTA COM O APOIO DE PESSOAL PARA O ACOMPANHAMENTO DE SEUS ALUNOS/CRIANÇAS?**

45.1. Não          45.2. Sim. Que tipo? \_\_\_\_\_

77. NA

88. NS

99. NR

**46 – NAS TURMAS COM AS QUAIS VOCÊ TRABALHA, HÁ ALUNOS/CRIANÇAS COM NECESSIDADES ESPECIAIS?**

1. Não (**Vá para a questão 49**) 2. Sim 77. NA 88. NS  
99. NR

**47 – QUAIS ATIVIDADES ESPECÍFICAS VOCÊ EXECUTA? (MARCAR ATÉ TRÊS)**

- 47.1. Adaptação das atividades propostas aos alunos/crianças  
47.2. Adaptação e produção de materiais  
47.3. Acompanhamento do aluno/criança a outros locais da unidade educacional (banheiro, refeitório, parque, etc.)  
47.4. Acompanhamento do aluno/criança em atividades específicas no interior da unidade educacional (aula de educação física, etc.)  
47.5. Acompanhamento do aluno/criança em atividades específicas em outros locais (consultas médicas, etc.).  
47.6. Reforço pedagógico  
47.7. Avaliação dos alunos/crianças com necessidades especiais  
47.8. Cuidados de higiene  
47.9. Apoio para a alimentação  
47.10. Outras atividades. Especifique: \_\_\_\_\_  
77. NA 88. NS 99. NR

**48 – VOCÊ RECEBE ALGUMA ORIENTAÇÃO ESPECÍFICA PARA ESSAS ATIVIDADES?**

- 48.1. Não  
48.2. Sim. De qual profissional? \_\_\_\_\_  
77. NA 88. NS 99. NR

**49 – VOCÊ COSTUMA LEVAR ALGUMA ATIVIDADE DO SEU TRABALHO PARA REALIZAR EM CASA?**

49.1. Sempre                      49.2. Frequentemente    49.3. Raramente

49.4. Nunca (**Vá para a questão 51**)

77. NA    88. NS                      99. NR

**50 – QUANTAS HORAS SEMANAIS VOCÊ DEDICA, EM CASA, A ESSAS ATIVIDADES?**

\_\_\_\_\_ horas                      77. NA                                      88. NS                                      99. NR

**51 – COMO VOCÊ AVALIA OS ASPECTOS RELATIVOS ÀS CONDIÇÕES DE TRABALHO DESTA UNIDADE EDUCACIONAL?**

1.Desprezível    2.Razoável    3.Elevado	Resposta
4. Insuportável                      77. NA    88. NS                      99. NR	
51.1. Em geral, o ruído originado na sala de aula é	
51.2. Em geral, o ruído originado dentro da unidade educacional, mas fora da sala de aula é	
51.3. Em geral, o ruído gerado fora da unidade educacional é	

1. Excelente    2. Bom    3. Regular    4. Ruim	Resposta
77. NA                                      88. NS                                      99. NR	
51.4. Em geral, a ventilação da sua sala de aula é	
51.5. Em geral, a iluminação em sua sala de aula é	
51.6. Em geral, as condições das paredes da sua sala de aula são	

<p>1. Excelente 2. Bom 3. Regular 4. Ruim</p> <p>77. NA 88. NS 99. NR</p>	<b>Resposta</b>
51.7. As condições da sala específica de convivência e repouso (sala de professores) são	
51.8. As condições dos banheiros para funcionários são	
51.9. As condições dos equipamentos (TV, vídeo, som, etc.) são	
51.10. As condições da Sala de informática são	
51.11. As condições dos recursos pedagógicos (quadro, Xerox, livros didáticos, etc.) são	
51.12. As condições da biblioteca são	
51.13. As condições dos parquinhos/áreas de recreação são	
51.14. A(s) condição(ões) da(s) quadra(s) de esportes é/são	



**52 – EM RELAÇÃO AOS ENUNCIADOS, O QUE OCORRE NESTA UNIDADE EDUCACIONAL?**

1. Não 2. Sim 77. NA 88. NS 99. NR	<b>Resposta</b>
51.1. Em geral, o ruído originado na sala de aula é	
52.1. Ampliação da sua jornada de trabalho	
52.2. Aumento do número de alunos/crianças em sua(s) turma(s)	
52.3. Mudança no perfil dos alunos	
52.4. Maior supervisão/controle de suas atividades	
52.5. Aumento das exigências sobre seu trabalho em relação ao desempenho dos alunos	
52.6. Maior autonomia na definição e desempenho de suas atividades	
52.7. Competição entre as escolas para conseguir melhor índice de qualidade	
52.8. Incorporação de novas funções e responsabilidades (participação em reuniões, conselhos/colegiados, comissões, etc.)	
52.9. Maior apoio na realização de suas atividades	
52.10. Intervalos insuficientes para lanche/descanso	
52.11. Realização de parcerias com Fundações, Ongs e empresas que tem definido novas formas de organização e gestão do trabalho na unidade educacional	
52.12. Realização de convênios com as secretarias ou Ministérios, por meio de programas especiais, que tem trazido mais recursos para a unidade educacional	

**53 – COM QUE FREQUÊNCIA OS ENUNCIADOS SEGUINTE CORRESPONDEM À SUA VIVÊNCIA PROFISSIONAL?**

1. Sempre 2. Frequentemente 3. Raramente 4. Nunca 77. NA 88. NS 99. NR	<b>Resposta</b>
53.1. Eu me sinto frustrado com meu trabalho	
53.2. Eu sinto que tenho muito a contribuir na educação	
53.3. Eu penso em parar de trabalhar na educação	
53.4. Eu sinto que a educação me permite utilizar ao máximo minhas capacidades	
53.5. Eu penso que, em outra profissão, eu utilizaria melhor minhas habilidades intelectuais	
53.6. Trabalhar na educação me proporciona grandes satisfações	
53.7. Eu escolheria ainda trabalhar em educação, se eu tivesse que recomeçar minha vida profissional	
53.8. Eu sinto que meu trabalho poderia ser mais eficiente, se fosse planejado e executado em condições mais favoráveis	

**54 – QUAL O GRAU DE CONTROLE QUE VOCÊ CONSIDERA TER SOBRE:**

1. Muito 77. NA	2. Razoável 88. NS	3. Pouco 99. NR	4. Nenhum	<b>Resposta</b>
54.1. A seleção dos conteúdos abordados em seus planos de trabalho?				
54.2. Os modos e métodos de educar?				
54.3. A escolha do material didático?				
54.4. A avaliação dos alunos/crianças?				
54.5. A definição de suas atividades?				
54.6. A organização do seu tempo de trabalho?				
54.7. O projeto pedagógico da escola?				

**55 – COM RELAÇÃO AOS ASPECTOS RELACIONADOS SOBRE A ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DESTA UNIDADE EDUCACIONAL, QUAL O SEU GRAU DE CONCORDÂNCIA?**

1. Concordo 77. NA	2. Discordo 88. NS	3. Indiferente 99. NR	<b>Resposta</b>
55.1. A gestão é democrática envolvendo o coletivo dos docentes no planejamento dos trabalhos			
55.2. O projeto político-pedagógico é resultado de um trabalho coletivo e colaborativo dos docentes			
55.3. A administração/direção exerce forte liderança sobre o coletivo			
55.4. O financiamento da educação garante condições adequadas de trabalho			
55.5. A direção desta unidade educacional passa a maior parte de seu tempo resolvendo problemas administrativos			



**57 – QUEM DEVE AVALIAR O TRABALHO DOS PROFESSORES?**

1. Concordo 2. Discordo 3. Indiferente 77. NA 88. NS 99. NR	Resposta
57.1. O conselho de educação (municipal/estadual/nacional)	
57.2. Os conselhos/colegiados escolares	
57.3. A administração/direção da unidade educacional	
57.4. Os colegas/pares	
57.5. Os pais dos alunos	
57.6. Os alunos	
57.7. Os inspetores escolares	
57.8. Os supervisores/coordenadores escolares	
57.9. A Secretaria de Educação	
57.10. Comissões nas unidades educacionais criadas para este fim	
57.11. O Ministério da Educação	

**58 – COMO VOCÊ AVALIA O ACOMPANHAMENTO DOS PAIS DOS SEUS ALUNOS/CRIANÇAS ÀS ATIVIDADES ESCOLARES?**

1. Muito Satisfatório 2.Satisfatório 3. Insatisfatório 4. Inexistente 77. NA 88. NS 99. NR	Resposta
58.1. Acompanhamento das atividades de aprendizagem de seus filhos em casa (deveres, lições, estudos, etc.)	
58.2. Contribuição voluntária na unidade educacional no reforço dos alunos com dificuldade de aprendizagem	
58.3. Participação nos encontros previstos para avaliar o encaminhamento escolar de seus filhos	
58.4. Participação no conselho da Unidade educacional/colegiado (a título de representação)	

**59 – EM RELAÇÃO AOS ENUNCIADOS, QUAL O SEU GRAU DE CONCORDÂNCIA?**

1. Concordo    2. Concordo Parcialmente    3. Discordo 4. Indiferente                      77. NA                      88. NS                      99. NR	<b>Resposta</b>
59.1. É fácil motivar meus alunos/crianças	
59.2. Manter a disciplina em sala de aula com os alunos/crianças exige muita energia	
59.3. Algumas vezes eu tenho medo dos meus alunos/crianças	
59.4. Eu sinto que realizo um trabalho que é socialmente valorizado	
59.5. Os alunos/crianças respeitam minha autoridade	
59.6. No final de um dia de trabalho, eu tenho o sentimento de que os alunos/crianças aprenderam alguma coisa	
59.7. As necessidades dos meus alunos/crianças são tão variadas que eu encontro dificuldades de lhes atender	
59.8. Minha relação com meus alunos/crianças é em base afetiva	
59.9. Quando meus alunos/crianças estão indisciplinados, eu me sinto atordoado/a	
59.10. Eu me vejo como uma pessoa que tem um papel importante sobre o futuro dos meus alunos/crianças	
59.11. Eu me sinto satisfeito(a) realizando atividades de cuidado com os alunos/crianças	

**60 – COM QUE FREQUÊNCIA VOCÊ REALIZA AS SEGUINTE ATIVIDADES COM SEUS COLEGAS:**

1. Sempre 2. Frequentemente 3. Raramente 4. Nunca 77. NA 88. NS 99. NR	Resposta
60.1. Aconselhamento e/ou Orientação?	
60.2. Discussão sobre o projeto pedagógico da escola?	
60.3. Trocas de experiências sobre os métodos de ensino?	
60.4. Trocas de experiências sobre os conteúdos do ensino?	
60.5. Discussão sobre os alunos/crianças?	
60.6. Trocas de material pedagógico?	
60.7. Participação conjunta em atividades de formação/atualização profissional?	

**61 – EM QUE MEDIDA AS SEGUINTE OPÇÕES INTERFEREM NO DESEMPENHO DE SUAS ATIVIDADES?**

1. Interfere muito 2. Interfere moderadamente 3. Interfere pouco 4. Não interfere 77. NA 88. NS 99. NR	Resposta
61.1. Problemas de saúde dos alunos/crianças	
61.2. Situação socioeconômica precária das famílias dos alunos/crianças	
61.3. Conflitos entre colegas de trabalho	
61.4. Conflitos entre pais e professores sobre os alunos/crianças	
61.5. Presença de gangues dentro da unidade educacional	
61.6. Falta de liderança da direção da unidade educacional	
61.7. Intimidação ou qualificação pejorativa entre alunos	
61.8. Atitudes de vandalismo	
61.9. Tráfico de drogas nas imediações da unidade educacional	
61.10. Consumo de álcool/drogas pelos alunos/colegas (nas dependências da unidade educacional)	
61.11. Conflito entre os alunos/crianças	

**62 – PARA VOCÊ, QUAL É A IMPORTÂNCIA DOS OBJETIVOS SEGUINTE EM SEU TRABALHO?**

1. Muito importante    2. Importante 3. Pouco Importante    4. Sem importância 77. NA                      88. NS                      99. NR	Resposta
62.1. Instruir os alunos	
62.2. Educar os alunos/crianças segundo valores e normas sociais	
62.3. Preparar os alunos/crianças para serem cidadãos responsáveis.	
62.4. Promover o desenvolvimento integral do aluno/criança	
62.5. Preparar os alunos/crianças para o mercado de trabalho	
62.6. Fazê-los adquirir as competências básicas (ler, escrever, contar)	
62.7. Promover a formação cultural dos alunos/crianças	
62.8. Preparar o aluno/criança para a próxima etapa da educação	

**63 – PENSANDO NO SEU TRABALHO NOS PRÓXIMOS ANOS, QUAIS PERSPECTIVAS PARECEM MAIS REALIZÁVEIS? (MARQUE NO MÁXIMO 3 ALTERNATIVAS)**

1. Continuar na mesma função na rede em que trabalho
2. Mudar de função na mesma rede em que trabalho
3. Fazer concurso público para outra rede de ensino
4. Aposentar-me
5. Trabalhar em mais turnos para complementar a renda
6. Fazer curso superior ou pós-graduação
7. Mudar de profissão
8. Outras. Especificar: \_\_\_\_\_

77. NA    88. NS    99. NR

63.1 \_\_\_\_\_ 63.2 \_\_\_\_\_ 63.3 \_\_\_\_\_



**64 – O QUE VOCÊ AVALIA QUE SERIA IMPORTANTE PARA MELHORAR A QUALIDADE DO SEU TRABALHO? (MARQUE NO MÁXIMO 3 ALTERNATIVAS)**

1. Reduzir o número de alunos/crianças por turma
  2. Aumentar o número de horas destinadas às atividades extra- classe
  3. Ter dedicação exclusiva a uma única unidade educacional
  4. Receber mais capacitação para as atividades que exerce
  5. Receber melhor remuneração (ter aumento de salário)
  6. Contar com maior apoio técnico nas suas atividades
  7. Outras. Especificar: \_\_\_\_\_
77. NA                      88. NS                      99. NR
- 64.1 \_\_\_\_\_              64.2 \_\_\_\_\_              64.3 \_\_\_\_\_

**65 – EM RELAÇÃO À SUA SITUAÇÃO NESTA UNIDADE EDUCACIONAL, RESPONDA:**

1. Não    2. Sim    77. NA    88. NS    99. NR	Resposta
65.1. Você está se sentindo forçado a dominar novas práticas, novos saberes, novas competências, novas funções e responsabilidades?	
65.2. Você assume novas responsabilidades de forma natural?	
65.3. Você procura se adaptar a novas exigências profissionais?	
65.4. Você observa transformações e repercussões das políticas educacionais sobre o seu trabalho?	
65.5. Você se considera responsável pela classificação de sua unidade educacional nas avaliações realizadas pelos governos federal, estadual e/ou municipal?	
65.6. Você tem se sentido constrangido a mudar sua forma de trabalho em razão dos resultados dos exames de avaliação?	

**66 – EM RELAÇÃO AO TRABALHO QUE VOCÊ REALIZA, DE QUEM VOCÊ RECEBE MAIS COBRANÇAS? (INDIQUE APENAS O PRINCIPAL)**

- 66.1. Dos pais
  - 66.2. Dos alunos
  - 66.3. Da direção da unidade educacional
  - 66.4. Da supervisão/coordenação
  - 66.5. Dos colegas
  - 66.6. Da Secretaria de Educação
  - 66.7. De você mesmo
  - 66.8. Outros. Especifique: \_\_\_\_\_
77. NA                      88. NS                      99. NR

**67 – COMO VOCÊ SE MANIFESTA QUANDO DISCORDA DE UMA MEDIDA QUE INTERFERE DIRETAMENTE NO SEU TRABALHO? (PODE MARCAR ATÉ 3 OPÇÕES)**

- 1. Conversa pelos corredores
  - 2. Conversa com os colegas na sala dos professores
  - 3. Conversa com a direção da unidade educacional
  - 4. Fica em silêncio, apesar da insatisfação
  - 5. Não cumpre abertamente as normas e as exigências com as quais não concorda
  - 6. Aceita e cumpre as exigências, pois acha que não adianta reclamar
  - 7. Aparenta aceitar, mas só cumpre as exigências que considera coerentes
  - 8. Reclama com o sindicato
  - 9. Outros. Especifique: \_\_\_\_\_
77. NA                      88. NS                      99. NR

**68 – VOCÊ É FILIADO AO SINDICATO?**

- 1. Não
  - 2. Sim, e participo ativamente de todas as ações e tomadas de decisões
  - 3. Sim, e participo esporadicamente das ações e tomadas de decisões
  - 4. Sim, mas não participo das ações e tomadas de decisões
77. NA                      88. NS                      99. NR

**69 – COMO VOCÊ AVALIA A ATUAÇÃO DO SINDICATO EM RELAÇÃO AOS PROBLEMAS QUE AFETAM O SEU TRABALHO?**

- |                          |                      |
|--------------------------|----------------------|
| 69.1. Muito satisfatória | 69.2. Satisfatória   |
| 69.3. Pouco satisfatória | 69.4. Insatisfatória |
| 77. NA                   | 88. NS               |
|                          | 99. NR               |

**70 – VOCÊ É FILIADO A ALGUM PARTIDO POLÍTICO?**

- |           |           |        |        |        |
|-----------|-----------|--------|--------|--------|
| 70.1. Não | 70.2. Sim | 77. NA | 88. NS | 99. NR |
|-----------|-----------|--------|--------|--------|

**71 – O QUE COSTUMA FAZER NO SEU TEMPO LIVRE? (MARCAR ATÉ 3 OPÇÕES)**

- |   |                         |                       |
|---|-------------------------|-----------------------|
| 1. Descansar  | 2. Dormir               | 3. Ver televisão      |
| 4. Ler  | 5. Ir ao cinema         | 6. Tarefas domésticas |
| 7. Atividades físicas                               | 8. Programas em família |                       |
| 9. Atividades lúdicas (jogos, entretenimento, etc.) | 10. Cuidar de mim       |                       |
| 11. Outros. Especificar: _____                      |                         |                       |
| 77. NA  | 88. NS                  | 99. NR                |
| 71.1 _____  | 71.2 _____              | 71.3 _____            |

**72 – VOCÊ REALIZA ALGUMA ATIVIDADE FÍSICA REGULAR (CAMINHADAS, EXERCÍCIOS, GINÁSTICA, PRÁTICA DE ESPORTES, ETC.) ?**

- |                                  |
|----------------------------------|
| 72.1. 3 ou mais vezes por semana |
| 72.2. 1 ou 2 vezes por semana    |
| 72.3. nenhuma                    |
| 77. NA                           |
| 88. NS                           |
| 99. NR                           |

**73 – NOS ÚLTIMOS 24 MESES, VOCÊ SE AFASTOU DO TRABALHO POR LICENÇA MÉDICA?**

- |                                |
|--------------------------------|
| 73.1. Não (Vá para Questão 78) |
| 73.2. Sim                      |
| 77. NA                         |
| 88. NS                         |
| 99. NR                         |

**74 – MOTIVO DO AFASTAMENTO:**

- 74.1. Estresse                      74.2. Depressão, ansiedade ou nervosismo  
 74.3. Doenças musculoesqueléticas  
 74.4. Problemas de voz  
 74.5. Outros. Especificar: \_\_\_\_\_  
 77. NA                      88. NS                      99. NR

**75 – TEMPO DO AFASTAMENTO:**

- 75.1. Até uma semana  
 75.2. Duas semanas  
 75.3. Três semanas  
 75.4. Um mês  
 75.5. Mais de um mês  
 77.NA                      88. NS                      99. NR

**76 – ESTE AFASTAMENTO O (A) LEVOU À READAPTAÇÃO DE FUNÇÃO?**

- 76.1. Não                      76.2. Sim                      77. NA                      88. NS                      99. NR

**77 – VOCÊ TEVE REDUÇÃO DE SUA REMUNERAÇÃO NESTE PERÍODO DE AFASTAMENTO?**

- 77.1. Não                      77.2. Sim                      De quanto? \_\_\_\_\_  
 77. NA                      88. NS                      99. NR

**78 – NAS DUAS ÚLTIMAS SEMANAS, VOCÊ TEM SENTIDO CANSAÇO PARA FALAR?**

- 78.1. Não                      78.2. De vez em quando                      78.3. Diariamente  
 77. NA                      88. NS                      99. NR

**79 – NAS DUAS ÚLTIMAS SEMANAS, VOCÊ TEM PERCEBIDO PIORA NA QUALIDADE DE SUA VOZ?**

- 79.1. Não                      79.2. De vez em quando                      79.3. Diariamente  
 77. NA                      88. NS                      99. NR

**80 – NAS DUAS ÚLTIMAS SEMANAS, VOCÊ APRESENTOU ALGUM PROCESSO INFLAMATÓRIO, INFECCIOSO OU ALÉRGICO NAS VIAS AÉREAS SUPERIORES (SINUSITE, RINITE, AMIGDALITE OU FARINGITE) ?**

80.1. Não                      80.2. Sim                      77. NA                      88. NS                      99. NR

**81 – EM GERAL, VOCÊ INGERE ÁGUA DURANTE AS AULAS?**

81.1. Não                      81.2. Sim                      77. NA                      88. NS                      99. NR

**82 – FORA DA SALA DE AULA, NO SEU DIA-A-DIA, VOCÊ EXERCE ALGUMA ATIVIDADE NA QUAL UTILIZA COM FREQUÊNCIA A SUA VOZ?**

82.1. Não                      82.2. Sim                      77. NA                      88. NS                      99. NR

**83 – ATUALMENTE VOCÊ ESTÁ FAZENDO USO DE MEDICAMENTO PRESCRITO POR MÉDICO PARA: (MARQUE QUANTAS OPÇÕES FOREM NECESSÁRIAS)**

83.1. Hipertensão arterial                      83.2. Diabete  
 83.3. Depressão, ansiedade ou nervosismo                      83.4. Alterações do sono  
 83.5. Reumatismo                      83.6. Outros \_\_\_\_\_  
 78.7. Nenhum                      77. NA                      88. NS                      99. NR

**84 – VOCÊ POSSUI PLANO DE SAÚDE?**

84.1. Não (Encerrar a entrevista)                      84.2. Sim  
 77. NA                      88. NS                      99. NR

**85 – COMO SE DÁ O CUSTEIO DESSE PLANO DE SAÚDE?**

85.1. Eu arco com parte dos custos  
 85.2. Eu pago integralmente seus custos  
 85.3. Eu não pago nada