

Gestão da educação infantil em São Luís, Maranhão: o público e o privado

Management of early childhood education in São Luís, Maranhão, Brazil: public and private

Lia Silva Fonteles¹
Anízia Araújo Nunes Marques¹
Maria Alice Melo²

Resumo

Este estudo, de natureza qualitativa, faz uma comparação entre a gestão de uma escola pública e outra privada de Educação Infantil da cidade de São Luís, no estado do Maranhão. Com o objetivo de analisar as diferenças existentes entre a gestão da Educação Infantil de escolas públicas e privadas na cidade citada, tomou-se como amostra uma escola de cada esfera administrativa, buscando observar as práticas de gestão realizadas nestas; conhecer as diferenças entre suas realidades; e estabelecer uma comparação crítica entre ambas. Para isso, foi realizada uma discussão acerca do desenvolvimento das concepções de gestão escolar, de acordo com autores como Antonio Carlos Libâneo e Benno Sander; um breve apanhado a respeito da relação entre o público e o privado na educação brasileira, com base nas ideias de Luiz Fernandes Dourado, trazendo dados de matrículas das escolas públicas e privadas no Maranhão; e um a análise dos dados obtidos na pesquisa de campo a partir das entrevistas e observações realizadas. Observou-se que ambas as escolas apresentam princípios de gestão pautados nas concepções democrático-participativa e técnico-científica, porém em proporções diferenciadas, o que denota clara diferença entre as práticas desenvolvidas em cada uma.

Palavras-chave: Administração escolar. Educação infantil. Escola privada. Escola pública.

Abstract

This is a qualitative study in nature and it brings, a comparison between the management of a public school and a private kindergarten school in the city of São Luís, state of Maranhão, Brazil. In order to analyze the differences between the management of early childhood education from public and private schools in the city of São Luís, we sampled one school from each administrative level, seeking to observe management practices carried out on both of them. Aiming to know the differences between their realities and establish a critical comparison between the two

¹ Mestrandas, Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Educação. Av. dos Portugueses, s/n., Campus do Bacanga, 65085-550, São Luís, MA, Brasil. Correspondência para/Correspondence to: L.S. FONTELES. E-mail: <liafonteles@gmail.com>.

² Professora Doutora, Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Educação. São Luís, MA, Brasil.

schools. For that to take place, a discussion was held on the development of conceptions of school administration, according to authors such as Antonio Carlos Libâneo and Benno Sander, a brief overview about the relationship between public and private education in Brazil, based on ideas of Luiz Fernandes Dourado, bringing enrollment data from public and private schools in Maranhão, and the analysis of data obtained in field research from interviews and observations. It was observed that both schools have management principles guided by the participatory-democratic conceptions and technical-scientific, but in different proportions, which shows a clear difference between the practices developed in each one.

Keywords: School administration. Early childhood education. Private school. Public school.

Introdução

No contexto histórico da Educação Infantil, constata-se que até a década de 1980 os planos de ação estavam voltados para a educação compensatória, com a integração de ações educacionais, de saúde e nutrição, marcando o cunho assistencialista do atendimento à criança no Brasil.

A primeira manifestação contra essa educação compensatória foi a edição do Programa Nacional da Educação Pré-Escolar em 1981, pelo Ministério da Educação (MEC), contudo, foi a Constituição Federal de 1988 que garantiu a inserção deste segmento de ensino no sistema público brasileiro, passando, então, a ser de oferta obrigatória, porém de matrícula facultativa. Em 1996, foi colocado como primeira etapa da Educação Básica, um marco no contexto da Educação Infantil no País (Brasil, 1988).

Tendo isso em vista, a compreensão da gestão realizada nas escolas de Educação Infantil se mostra como um aspecto de extrema importância, uma vez que o modo como se estabelece é condição *sine qua non* para a forma como tal segmento se desenvolve na busca de atender à demanda da sociedade e oferecer uma educação de qualidade.

Entende-se que a gestão da educação é um trabalho de organização do sistema escolar que sofre influências do contexto histórico e social no qual está inserida. Desta forma, surgem as tendências e estilos de gestão que orientam a prática de organização dos sistemas de ensino e das escolas, de acordo com seu posicionamento frente à realidade vivida.

Estas tendências existem de forma implícita ou explícita em todos os sistemas de ensino e nas escolas, públicas ou privadas, porém, algumas diferenças são notadas na gestão destas duas esferas administrativas, o que ocasiona uma influência na prática educacional realizada.

O presente trabalho tem por objetivo analisar as diferenças existentes entre a gestão da Educação Infantil de escolas públicas e privadas de São Luís (MA). Para o alcance deste objetivo, buscou-se observar as práticas de gestão realizadas em duas escolas de Educação Infantil: uma pública e outra privada; conhecer as diferenças entre tais realidades; e estabelecer uma comparação crítica entre ambas.

Adotou-se, neste estudo, uma abordagem qualitativa que busca a interpretação do fenômeno educativo em suas interações e prescinde do uso de técnicas estatísticas, sendo, desse modo, compatível com estudos de processos micro-sociais. Esta perspectiva de análise:

Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem (Silva, 2001, p.20).

Desta forma, tomou-se como amostra duas instituições de Educação Infantil em São Luís (MA), uma pública e outra privada com fins lucrativos, para o desenvolvimento deste trabalho. As instituições foram selecionadas tomando como

base a proximidade geográfica entre elas, o que faz com que contem com serviços básicos semelhantes no que se refere à infraestrutura dos bairros. Além disso, foram escolhidas instituições de pequeno porte, com um número de alunos aproximado.

Deve-se ressaltar, porém, que a pretensão não é fazer uma profunda discussão a respeito das esferas pública e privada, mas sim discutir as diferenças existentes entre a gestão escolar realizada em cada uma das esferas administrativas, partindo da conceituação básica destes aspectos, sendo o público entendido como “o que é destinado ao conjunto da população”, o qual é mantido por recursos provenientes da União, dos Estados e das Prefeituras; e o privado aquele que é “regido pela lógica do lucro”, ou podendo ser “privado confessional, filantrópico, comunitário”, os quais não possuem fins lucrativos (Buffa, 2005, p.51).

Além das escolas, a Secretaria de Municipal Educação (SEMED) de São Luís foi campo complementar desta pesquisa, uma vez que a gestão da escola pública está diretamente vinculada à macrogestão desse município.

Tomando como base os campos citados, essa pesquisa pôde ser realizada a partir de levantamentos bibliográficos e documentais, observação sistemática das práticas de gestão, da organização e da estrutura das escolas, bem como da realização de entrevistas semiestruturadas com diretores, coordenadores e professores.

Foram utilizadas como principais referências teóricas as obras de Sander (1983), Mendonça (2000), Libâneo (2004), Dourado (2006) e Paro (2006).

Teorias de gestão escolar

Ao analisar o processo de gestão de escolas dentro de um Município, deve-se levar em consideração as concepções adotadas tanto em relação à macrogestão do município quanto à microgestão realizada dentro das instituições escolares. Neste sentido, buscou-se discorrer, com o auxílio das teorias discutidas por Sander (1983) e por Libâneo (2004), algumas concepções de gestão.

As teorias que orientam a gestão das escolas e dos sistemas de ensino sofreram algumas modificações ao longo do tempo em decorrência do contexto em que se inserem. Desta forma, as escolas têm sido, hoje, pressionadas a se adaptarem à ordem econômica, política e social na qual estão inseridas, tendo como necessidade a demonstração de um posicionamento frente a esta realidade. A respeito disso, Libâneo (2004, p.45) coloca:

[...] o novo paradigma econômico, os avanços científicos e tecnológicos, a reestruturação do sistema de produção e as mudanças no mundo do conhecimento afetam a organização do trabalho e o perfil dos trabalhadores, repercutindo na qualificação profissional e, por consequência, nos sistemas de ensino e nas escolas.

Com isso, percebe-se que toda a dinâmica das escolas e dos sistemas de ensino tende a se modificar frente à realidade vivenciada. Tendo isso em vista, buscou-se compreender as diferentes concepções de gestão da educação que se desenvolveram ao longo do tempo, a fim de que possam ser situadas as tendências vigentes na contemporaneidade.

No século XIX, surgiram concepções de educação a partir de análises e estudos realizados da época. Para Sander (1983, p.12), neste mesmo século (XIX), sociólogos liderados por Émile Durkheim e Talcott Parsons desenvolveram uma teoria educacional na linha do funcionalismo sociológico, que influenciaria profundamente a educação liberal da época. Esta se consolidou na Pedagogia do Consenso, “que enfatiza a ordem social, o equilíbrio estrutural e a integração funcional, visando à preservação e ao aperfeiçoamento da democracia liberal” (Sander, 1983, p.13).

Esta Pedagogia do Consenso vem se opor à Pedagogia do Conflito, a qual adota orientações essencialmente políticas, baseadas nas teorias de Karl Marx e Friedrich Engels, que enfatizam o poder e a busca por mudanças sociais.

O estudo do sistema educacional na linha da Pedagogia do Consenso levou ao surgimento

de algumas concepções de administração. Conforme Sander (1983, p.16), é possível conceber três tipos de administração na linha do modelo de Getzels e seus associados, são elas: a administração normativa ou nomotética, a administração personalista ou ideográfica e a administração transacional ou ambivalente.

A administração normativa se caracteriza pela orientação nas normas burocráticas da organização, sem levar em conta os pensamentos e necessidades individuais de cada funcionário. O administrador na perspectiva normativa: “[...] se preocupa, antes de mais nada, com a adesão dos participantes às expectativas institucionais da organização, no pressuposto de que a definição e o controle racional dos papéis burocráticos conduzirá ao alcance eficaz dos objetivos organizacionais” (Sander, 1983, p.18).

Para este estilo de administração, o desempenho está voltado para a eficácia na realização dos objetivos do local.

Na administração personalista, ao contrário da normativa, as necessidades individuais são bastante enfatizadas e a autonomia de cada participante, valorizada. Para Sander (1983, p.18), “o administrador personalista [...] acredita que os pro-

cedimentos burocráticos devem responder às necessidades individuais dos participantes”. Neste sentido, este tipo de administração se fundamenta no princípio de que os comportamentos individuais serão relevantes dentro da instituição, independentemente da rígida definição de funções. Por isso, a motivação individual é o principal critério de desempenho dos funcionários.

A perspectiva transacional de administração vem unir as duas anteriores, se centrado hora nas necessidades individuais dos participantes, hora nas exigências e normas burocráticas da instituição. De acordo com Sander (1983, p.18), o administrador do estilo transacional “age situacionalmente”. Para ele “o critério do desempenho administrativo que orienta o administrador transacional é a satisfação organizacional que resulta da confluência entre as expectativas burocráticas e as necessidades individualizadas num conjunto de situações dadas”.

Tendo em vista as três concepções de administração baseadas na Pedagogia do Consenso, Sander (1983) elaborou um demonstrativo, contendo as características de cada estilo de administração, no qual é possível compreender de forma mais clara as convergências entre tais concepções (Figura 1).

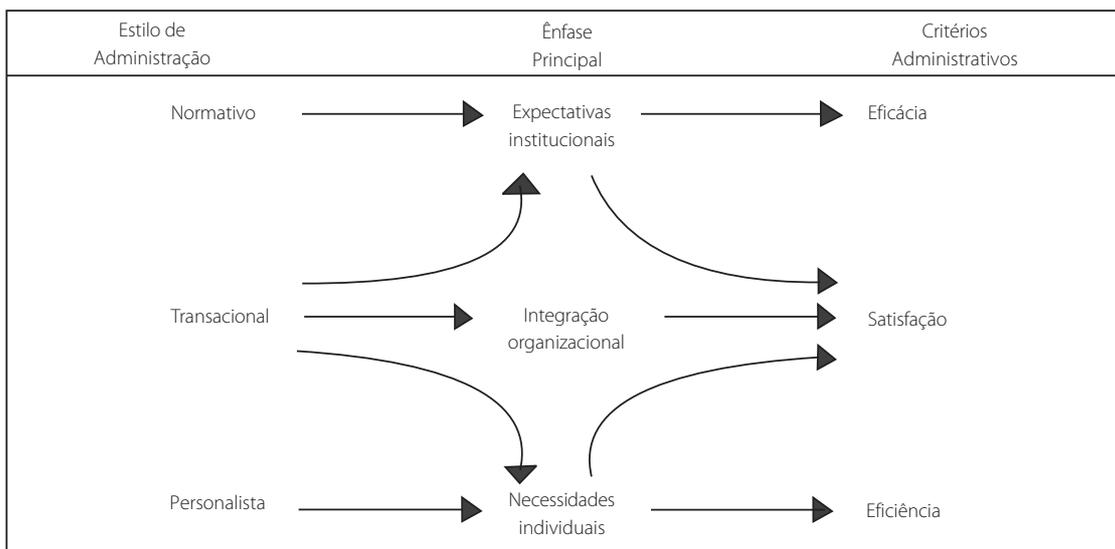


Figura 1. Estilos de administração com suas ênfases relativas e seus critérios orientadores

Fonte: Sander (1983, p.18).

Assim como a Pedagogia do Consenso, a Pedagogia do Conflito também colocou sua proposta para uma administração, pautada nas concepções críticas, ou seja, ao invés de buscar manter o *status quo* e reproduzir o sistema social como faziam as concepções de administração explicitadas anteriormente, buscava a transformação social e a libertação.

Percebe-se, nessa concepção, que há um posicionamento contrário à ordem social, política e econômica vigente, no intuito de não mais reproduzir os ideais do sistema e sim buscar sua modificação.

Observando tais concepções, Libâneo (2004) tece algumas considerações neste sentido, porém de forma mais detalhada e partindo de novos critérios de análise, levando em consideração as mudanças e o desenvolvimento da sociedade atual.

Libâneo (2004) coloca a existência de duas concepções atuais de gestão que se diferenciam quanto às finalidades sociais e políticas da educação. São elas: a científico-racional e sociocrítica. Porém, alguns estudos recentes sobre gestão e organização escolar sugerem a ampliação do leque de estilos de gestão, considerando, esquematicamente, quatro concepções: a técnico-científica, a autogestionária, a interpretativa e a democrático-participativa.

Na científico-racional, a escola é vista como um ambiente burocrático, hierárquico, onde todos têm funções muito bem estabelecidas, a direção é centralizada e o planejamento tem pouca participação das pessoas presentes na instituição. As relações são neutras e objetivas, estando a estrutura organizacional muito bem definida. A concepção técnico-científica compartilha os princípios desta última, estando baseada em regras e procedimentos, buscando a eficiência dos serviços realizados. Atualmente, este tipo de gestão é visto como a gestão da qualidade total, a qual está amplamente baseada em práticas de administração empresarial (Libâneo, 2004).

Libâneo (2004, p.121) descreve algumas características deste último modelo de gestão: “[...]

funções e tarefas bem definidas; poder centralizado no diretor, com destaque para as relações de subordinação; rígido sistema de normas, regras e procedimentos burocráticos de controle das atividades; formas de comunicação verticalizadas; e ênfase nas tarefas e não nas interações pessoais”.

A concepção sociocrítica vem se opor totalmente às citadas anteriormente. Nela, a escola é um local de agregação de pessoas, onde suas interações são vistas como importantes para o ambiente organizacional. Além disso, as relações entre escola e contexto sociocultural e político devem ser sempre mantidas nesta concepção, e as tomadas de decisão são feitas coletivamente, com a participação de todos os membros do grupo. Três concepções já citadas compartilham alguns traços com a sociocrítica: a autogestionária, a interpretativa e a democrático-participativa.

A autogestionária se caracteriza pela recusa do uso da autoridade. As decisões devem ser tomadas coletivamente, havendo ênfase na participação direta e por igual de todos os membros pertencente à instituição. Libâneo (2004, p.122) destaca algumas das características deste modelo:

[...] vínculo das formas de autogestão social com as formas de gestão interna, visando promover a preparação de formas de autogestão no plano político; decisões coletivas por meio de assembleias e reuniões; auto-organização das pessoas da instituição, através de eleições e alternância de funções; posicionamento contrário aos sistemas de controle e normas; ênfase no poder instituinte e recusa ao poder instituído; e maior ênfase nas relações pessoais que nas tarefas.

A gestão na perspectiva interpretativa considera que as práticas dentro da organização são construídas a partir das intenções e interações pessoais, levando em consideração a subjetividade das experiências. Outras características desta forma de gestão são colocadas por Libâneo (2004). Para Libâneo (2004, p.123) “a escola é uma realidade social subjetivamente e socialmente construída, não uma estrutura dada e objetiva”, privilegiando mais a “ação organizadora” e menos o ato de organi-

zar. Ainda segundo o autor, essa “ação organizadora” leva muito em consideração os valores, as interpretações, as percepções e os significados subjetivos, deixando em segundo plano o caráter formal, normativo e estrutural.

Já a gestão democrático-participativa³ é baseada na relação entre os membros da instituição e a direção nos processos de tomada de decisões. Nesse tipo de gestão, todos devem assumir os objetivos do estabelecimento, buscando coletivamente alcançá-los, porém, sem dispensar a necessidade da existência de funções diferentes. Estas devem existir para que cada um possa assumir sua parte do trabalho após decisões coletivas e, assim, alcançar o pretendido por todos. Libâneo (2004, p.124) lista as características deste estilo de gestão:

- Definição explícita de objetivos sociopolíticos e pedagógicos da escola, pela equipe escolar;
- Articulação entre a atividade de direção e a iniciativa e participação das pessoas da escola e das que se relacionam com ela;
- Alto nível de qualificação e competência profissional;
- Busca de objetividade no trato das questões da organização e gestão, mediante coleta de informações reais, sem prejuízo da consideração dos significados subjetivos e culturais;
- Acompanhamento e avaliação sistemáticos com finalidade pedagógica: diagnóstico, acompanhamento dos trabalhos, reorientação de rumos e ações, tomada de decisões;
- Ênfase tanto nas tarefas quanto nas relações interpessoais.

No Brasil, esse tipo de gestão começou a existir no meio educacional no mesmo momento em que surgiram os movimentos sociais amplos em prol da redemocratização deste País, no final do período da Ditadura Militar (período que data de 1964 a 1985, em que o Brasil foi governado por militares, tendo como principal característica a falta de democracia). De acordo com Mendonça (2000,

p.92), “a gestão democrática surge como um contraponto à ênfase organizacional e tecnicista, bem como ao reducionismo normativista da busca da eficiência pela racionalização de processos”. Ainda para Mendonça (2000), a partir dos anos sessenta houve um processo de modernização da administração pública no Brasil, que atingiu também as escolas. No setor educacional, esta modernização consistiu na aplicação dos princípios tecnicistas, pautando suas práticas na busca da eficiência e racionalidade do trabalho, deixando de lado seu caráter social e político.

Tendo esta situação em vista, começam a surgir muitas críticas a esse tipo de administração. Então, as atividades pedagógicas começam a ganhar destaque em busca da democratização da administração educacional e da transformação social. Surgem, assim, teorias que enaltecem a participação coletiva nos processos de gestão.

Após todo um processo de luta por uma democratização da educação no Brasil, acredita-se que hoje a maioria das escolas públicas esteja buscando uma transição para a concepção democrático-participativa de gestão, uma vez que esta é atualmente prevista em leis. Esta linha tem sido citada em políticas nacionais e Leis no Brasil, como a Constituição Federal de 1988, primeiro documento oficial a iniciar a ideia de democracia em relação ao ensino do País; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, que trata em seu artigo 14 de princípios da gestão democrática; e o Plano Nacional de Educação, de 2001 (Brasil, 1988, 1996, 1998).

Paro (2006) traz contribuições sobre este estilo de gestão na escola pública. Segundo ele, para que a gestão seja democrática é necessário que haja democracia não só nas relações entre os profissionais e alunos dentro da escola, como também na participação da população, ou seja, da comunidade, nas decisões. Porém, destaca a existência de dificuldades neste caminho, fazendo-se necessárias discussões e ações públicas a respeito.

³ Libâneo (2004) alerta sobre a existência de inúmeras formas de entendimento de gestão democrático-participativa. O presente trabalho apresenta a visão deste autor e de Vitor Paro (2006).

Em relação às escolas particulares do Brasil, acredita-se que estas sofreram influência do momento histórico e político vivido em relação à democratização da educação, porém, o caráter empresarial inculcado neste tipo de instituição, principalmente nas que possuem fins lucrativos, muitas vezes, propicia a realização de uma gestão mais tecnicista, em que a eficiência e a eficácia são pontos essenciais para o seu funcionamento.

Finalmente, se for feito um paralelo entre as concepções atuais e as trazidas por Sander (1983), percebe-se que, com o passar do tempo, devido a mudanças econômicas, sociais e políticas ocorridas no mundo atual, as características das concepções normativa, personalista e transacional, evoluíram e ganharam mais especificidades, dando origem e base às vistas atualmente.

Tendo em vista essas perspectivas de gestão, pode-se analisar a forma como esse aspecto vem se desenvolvendo em escolas públicas e privadas de São Luís (MA) atualmente e, desta forma, fazer uma comparação entre as práticas realizadas. Apesar desse leque de tendências, para a realização dessa análise, serão utilizadas as concepções de Libâneo (2004), pelo fato de serem mais amplamente discutidas no contexto atual. Para tanto, será feita a seguir uma breve contextualização da relação entre público e privado no contexto da educação brasileira, para que se tome tais aspectos como base para a análise dos dados obtidos com a realização desta pesquisa.

O público e o privado na educação infantil

A questão da educação pública e privada é algo discutido há muitos anos, desde a Grécia antiga, como coloca Habermas em seu livro *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, porém, a disputa entre o público e o privado “sofre alterações substantivas ao longo da história, em decorrência da precária delimitação entre as esferas pública e privada da sociedade e pela interpenetração ambígua entre essas esferas” (Dourado, 2006, p.283).

Isso ocorre devido à privatização de ações dentro das escolas públicas e do fornecimento de

auxílios públicos para as privadas, o que faz com que se perca a noção do limite de uma e de outra, pois em uma existem ações privadas e em outra, ações públicas. Este quadro veio a ocorrer, principalmente, segundo Dourado (2006, p.284), após a década de 30 no Brasil, quando houve uma tendência de privatização da esfera pública, porém, favorecendo prioritariamente os interesses privados e não os públicos. Desta forma, ele coloca que “o processo de interpenetração entre estas esferas caracterizou-se por um duplo prejuízo da esfera pública, pois tanto a intervenção do Estado na área econômica quanto do setor privado na esfera pública favoreceram primordialmente interesses privados e não públicos”.

Esta prioridade aos interesses privados é resultado da falta de estruturação de um sistema público de ensino até os anos 1930. A este respeito, Dourado (2006, p.285) diz que “embora tenham surgido formas de educação pública já no início de nossa história, é possível afirmar que a construção de um sistema público de ensino é uma conquista deste século, mais especificamente dos anos 30. A ausência do público no passado revela a presença do privado na educação brasileira desde nossas origens”.

Após muitas discussões a esse respeito, apenas em 1988, com a definição da gratuidade do ensino público em todos os níveis como dever do Estado pela Constituição Federal, foi que houve uma reafirmação do caráter público da educação. Desta forma, segundo Dourado (2006, p.289), nos anos 1980 e, principalmente, nos anos 1990, as questões educacionais foram objeto de disputa por três segmentos: o primeiro, formado pelos defensores do ensino público, através do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública; o segundo, formado pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), defendendo o setor particular; e o terceiro, formado pela Associação Brasileira de Educação Católica (AEC), pela Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC) e pela Campanha Nacional das Escolas da Comunidade (CNEC), defendendo as escolas comunitárias e católicas.

Com a aprovação, na década de 1990, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, do Plano Decenal, da proposta do Plano Nacional de Educação e da proposta de revisão constitucional, houve um favorecimento não só das instituições denominadas não lucrativas, quanto das que almejam lucros. Porém, na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 2002), nesta mesma década, houve uma reforma de Estado que se baseou nos preceitos neoliberais, os quais se estruturam na minimização do papel do Estado no que se refere às políticas públicas. Isso se efetivou, de acordo com Dourado (2006, p.290), num desmonte do setor público, expressando novas tipologias de privatização deste.

Nesse novo contexto, é importante lembrar que a ambiguidade entre as esferas ainda persiste, uma vez que é possível observar diversos artifícios do processo de progressiva privatização do público. Para Dourado (2006, p.291): “[...] a demarcação entre as fronteiras público e privado remete, necessariamente, a uma análise não somente da relação entre natureza e caráter das instituições, mas, também, dos processos de gestão, administração e regulação dos recursos financeiros”.

Atualmente no Brasil, percebe-se que os aspectos discutidos acima afetaram e afetam sobremaneira a Educação Infantil, uma vez que esta passou muito tempo fora do sistema público de ensino, sendo, em 1988, colocada pela Constituição Federal como dever do Estado e, apenas em 1996, através da Lei nº 9.394/1996, passou a ser etapa inicial da Educação Básica (Brasil, 1996). Antes disso, as instituições de Educação Infantil existentes eram predominantemente particulares com ou sem fins lucrativos.

No município de São Luís tem-se, de acordo com o Censo Educacional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira de 2011, aproximadamente 12 899 crianças estudando em creches e 31 790 em pré-escolas. Dentre estes números, 9 463 estudam em creches particulares, 3 436 em municipais, enquanto 19 795 em pré-escolas particulares e 11 995 estudam em municí-

pais (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2011).

Percebe-se, com estes dados, que este município ainda sofre influência da antiga supremacia do privado diante do público, uma vez que o número de matrículas em creches públicas é quase 3 vezes menor que nas particulares e nas pré-escolas, os quais chega quase à metade.

O que se percebe atualmente no setor educacional é que, com a criação de leis e políticas para a área, a rede pública vem crescendo, porém, o atendimento à Educação Infantil na cidade de São Luís ainda é dominado pelo setor privado e muito ainda deve ser feito para que haja uma quantidade satisfatória de crianças frequentando este segmento de ensino e para que as escolas ofereçam um ensino de qualidade.

Após uma melhor compreensão acerca da relação público-privado na educação e sua evolução ao longo do tempo, buscou-se discutir na seção seguinte as diferenças entre a gestão da escola pública e da privada de Educação Infantil em São Luís, a partir da amostra considerada.

Gestão das escolas de educação infantil em São Luís

O atendimento à Educação Infantil na cidade de São Luís (MA) ocorre em sistemas públicos e particulares de ensino. No sistema público, a Prefeitura é a responsável pela execução da Educação Infantil na cidade, portanto, a SEMED possui uma superintendência própria para este segmento de ensino. Esta Superintendência é responsável pela supervisão de 78 escolas e 13 anexos, atendendo um total de 15 431 alunos. Para a melhor organização de suas atividades, as escolas são divididas em quatro grupos, cada um possuindo duas coordenadoras responsáveis. A função geral da SEMED é “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e do Estado”, isso é realizado a partir das ações de cada superintendência em sua área específica (São Luís,

2006, p.8). Existem ainda alguns temas próprios da área de Educação Infantil que são trabalhados e executados em cada escola, sendo supervisionados por coordenadoras da Superintendência. São eles: creche, brinquedoteca, artes, família/escola, ciclo e proposta curricular (São Luís, 2006).

No setor privado, o Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Maranhão funciona como o órgão que orienta e atualiza os dirigentes e profissionais das escolas privadas associadas ao sindicato. Além disso, o Conselho Municipal de Educação também exerce influência neste setor da educação, uma vez que tem a função de credenciar, autorizar e reconhecer as escolas.

Diante disso, observa-se que a Educação Infantil em São Luís (MA) está estruturada sob a orientação de órgãos que auxiliam a gestão das escolas, de acordo com sua dependência administrativa, podendo ser mais atuante, como no caso do setor público, e menos atuante, como no setor privado. Serão vistas, a partir desta pesquisa, a realidade da gestão realizada nas escolas deste município e a influência desta nas práticas desenvolvidas, tomando como amostra uma instituição em cada esfera administrativa.

Para análise das práticas de gestão, foram coletados dados relacionados ao perfil das comunidades em que as escolas estão inseridas, ao histórico de cada instituição e a pontos específicos, selecionados previamente, que puderam revelar informações acerca do tipo de gestão realizada, os quais foram: relação família-escola; formação de professores; comunicação entre profissionais, pais e alunos; tomada de decisões; estabelecimento de funções; participação da comunidade nos processos decisórios; elaboração e utilização de documentos que norteiam a prática educacional; escolha dos profissionais para ocupação de cargos; autonomia dos professores; avaliação institucional. Os dados aqui apresentados foram selecionados de acordo com o foco de discussão deste artigo. Foram utilizados nomes fictícios para fazer referência às escolas estudadas no intuito de garantir o anonimato destas.

O Jardim de Infância da Unidade de Ensino Básico (UEB) Jardim Encantado (pública) e a Educação Infantil da Escola Construir (privada) são escolas que, atualmente, estão localizadas em bairros próximos, porém atendem a comunidades de segmentos sociais bastante diferenciadas. A primeira, situada no bairro do São Francisco, atende à comunidade mais carente da localidade. Este bairro, apesar de ser considerado de classe média, fica próximo a uma área periférica de São Luís, cuja comunidade é a que mais usufrui dos serviços desta escola. A última atende principalmente à comunidade do bairro do Renascença e das adjacências. Considera-se, assim, que seu público-alvo são crianças que são o fruto de famílias com um poder aquisitivo bem maior que as atendidas pela escola citada anteriormente.

Além disso, sabe-se que a gestão realizada nas escolas pública e privada obedece a princípios diferentes: uma é regida pelo poder público, através de uma secretaria de educação, que depende de repasses financeiros para que possa garantir o constante funcionamento da instituição; os profissionais são concursados e os gestores exercem cargo de confiança, estes não decidem a perspectiva teórico-metodológica a ser seguida, nem a concepção de educação em que acreditam, obedecem a um regimento comum a toda a rede; a outra possui, normalmente, como no caso da escola aqui pesquisada, um proprietário que investiu na construção de um local para o funcionamento de sua escola e pretende, a partir da prestação de serviços educacionais, tanto reaver o dinheiro investido, como obter lucro no decorrer do tempo, portanto, ela é instituída e mantida por uma pessoa física de direito privado. Seus profissionais são selecionados pela própria instituição, a qual também decide em que deve se pautar e quais as concepções de educação deve seguir.

Tendo todas estas diferenciações em vista, pretende-se deixar claro que a discussão que será apresentada a respeito da influência das concepções de gestão, utilizadas nas escolas pesquisadas, para o desempenho destas, leva em

consideração que as condições e os princípios de cada uma são bastante diferentes. Porém, elas serão comparadas, uma vez que possuem objetivos comuns: educar, desenvolver habilidades e competências em alunos da Educação Infantil, além de estarem submetidas às mesmas diretrizes, tanto nacionais como locais.

Durante a realização desta pesquisa, pôde-se perceber, através da observação e da realização de entrevistas, os princípios de gestão utilizados pelas escolas. O Jardim de Infância da UEB Jardim Encantado possui uma direção aberta, em que a comunicação entre professoras, gestora e coordenadoras se dá de forma clara e constante, assim como com os demais profissionais da escola. As decisões são tomadas a partir da coletividade, ou seja, há, normalmente, a realização de reuniões para que todos possam dar sua opinião para que alguma decisão referente à escola seja tomada. Porém, apesar disso, há muito bem definida a diferenciação de funções, ou seja, cada um tem suas obrigações em prol de um mesmo objetivo: garantir uma educação de qualidade para os alunos. Contudo, muitas vezes, as concepções de alguns professores são diferentes, causando entendimentos que são resolvidos a partir da opinião da maioria. Entretanto, isso gera formas diferenciadas de condução do ensino nas salas de aula, o que faz com que, muitas vezes, não haja um padrão seguido.

Outras características da gestão desta escola são: a valorização da iniciativa dos profissionais; a participação da comunidade em eventos e votações para escolha de representantes; a importância dada às relações dentro do ambiente escolar; a existência de murais de informações, para que todos possam ter acesso ao que está acontecendo na escola; e a realização de avaliações institucionais, que ocorrem anualmente a partir de formulários enviados pela Secretaria. Esta avaliação serve como base para que, na semana pedagógica, que são as reuniões diárias realizadas durante uma semana no início de cada ano, com fins de estudo e discussão, sejam discutidos aspectos que não

deram certo e que não foram considerados bons por todos e para que se possa fazer diferente no ano que está iniciando.

Outro aspecto interessante a ser discutido a respeito das características da gestão desta escola é a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que é uma política de gestão articulada por iniciativa do Governo Federal, que dispõe de metas a serem cumpridas dentro de um prazo determinado, almejando a melhoria da qualidade na educação oferecida. Sabe-se que o estado do Maranhão, bem como seus municípios, aderiu a esta política, que tem como base uma gestão técnico-científica, ou seja, se baseia na gestão da qualidade total. Porém, na escola municipal pesquisada, não puderam ser observadas atitudes baseadas na busca da racionalidade e da eficiência, conforme propõe este Plano.

A partir das características citadas acima, percebe-se que um estilo de gestão predominantemente seguido por esta escola é o democrático-participativo, uma vez que a prática realizada nela está em consonância com muitas das características deste estilo de gestão colocadas por Libâneo (2004), as quais já foram citadas no decorrer deste trabalho, como a articulação entre a atividade de direção e a iniciativa e participação das pessoas da escola e das que se relacionam com ela; o acompanhamento e avaliação sistemáticos com finalidade pedagógica: diagnóstico, acompanhamento dos trabalhos, reorientação de rumos e ações, tomada de decisões; e a ênfase tanto nas tarefas quanto nas relações interpessoais (Libâneo, 2004, p.124).

Observa-se que a gestão predominantemente democrático-participativa realizada favorece a elaboração de trabalhos conjuntos e a ação coletiva de todos os profissionais da escola, bem como a participação assídua de pais e comunidade no ambiente escolar. Portanto, considera-se que esta concepção favorece sobremaneira alguns aspectos citados acima, conforme se pode ver: a implementação e o acompanhamento das políticas para a Educação Infantil por parte dos profissionais da escola dependem de uma boa formação inicial e/

ou uma constante formação continuada. Esta última só funciona a partir do comprometimento de todos com a escola, da participação e do trabalho coletivo. A partir deste trabalho coletivo e participativo, é possível a construção de uma proposta pedagógica pautada nos princípios e valores de todos os profissionais presentes nela, para que, a partir da construção desta, possam seguir em direção aos mesmos objetivos. Pode-se dizer ainda que uma proposta pautada em uma gestão participativa contém princípios que conduzem à participação intensa dos pais e da comunidade no ambiente escolar, ou seja, à participação de todos os que se relacionam com a escola.

Porém, apesar das características observadas, percebeu-se a existência de práticas realizadas que não evidenciam uma gestão democrático-participativa, como é o caso da não eleição da diretoria da escola, sendo esta escolhida pelo executivo, ou seja, não sendo eleita pela comunidade escolar, o que pode favorecer o não entrelaçamento das relações de trabalho, dificultando a existência de uma gestão democrático-participativa, uma vez que o diretor que não é eleito pode não se sentir comprometido com o desenvolvimento daquela instituição e pautar seu trabalho apenas em interesses políticos, cumprindo a necessidade imposta pelo sistema capitalista de manter a ordem vigente, não funcionando como liderança para uma gestão orientada pela concepção sociocrítica (manifestada na forma de gestão democrático-participativa), que leva ao desenvolvimento de uma educação crítica e interessada na modificação dos arranjos sociais. Nesse sentido, é perceptível a sutil neutralidade por parte da direção, o que nos sugere a existência, ainda que mínima, de uma concepção científico-racional.

Na pesquisa realizada na escola Construir pôde-se perceber que alguns princípios de gestão estão mais implícitos e que são seguidas linhas diferentes. Algumas características percebidas através da observação e da realização de entrevistas foram: a ocorrência de reuniões para a tomada de parte das decisões, outras são tomadas apenas pela

direção ou coordenação da escola; a existência de ênfase tanto na formação de cada profissional como nas relações estabelecidas; a existência de uma constante busca da participação dos pais no ambiente escolar, mas não para a tomada de decisões; a avaliação da instituição é realizada pelos pais dos alunos através de um questionário, no qual estes expressam algumas opiniões a respeito do trabalho realizado; a comunicação entre os profissionais acontece, porém, não de forma eficaz; já a comunicação com os pais é bastante eficaz e se dá a partir de reuniões individuais e periódicas, bilhetes na agenda e cartazes fixados na parede; e a existência de funções bem estabelecidas.

Além destas, outras características ainda podem ser destacadas, como a autonomia dos professores para tomarem decisões no que se refere à sua sala de aula, a existência de um Projeto Político Pedagógico que explicita os objetivos da instituição e a busca de eficiência no trabalho realizado.

Tendo todas estas características em vista, percebe-se que esta escola, apesar de buscar alguns princípios da gestão democrático-participativa, como a realização de reuniões para a participação coletiva nas tomadas de decisões, a ênfase tanto nas tarefas quanto nas relações, a realização de avaliações sistemáticas com fins de diagnóstico, a explicitação dos objetivos pela equipe escolar, a ênfase na formação e na competência profissional de cada um e a existência de autonomia por parte dos professores, também deixa explícita formas mais técnicas de gestão, deixando transparecer uma gestão que também se pauta em princípios técnico-científicos. Podemos perceber tais princípios a partir da ocorrência de determinadas comunicações verticalizadas, as quais são baseadas em normas e regras estabelecidas por quem se encontra hierarquicamente em uma função superior; e a partir da ocorrência de ênfase no trabalho baseado na busca da eficiência. Além disso, observou-se, ainda, a existência de alguns profissionais com mais autoridade que outros, tomando como base a distribuição hierárquica de funções.

Observa-se que esta escola, apesar de buscar realizar uma gestão democrático-participativa,

utiliza claramente princípios técnico-científicos, uma vez que é, também, uma empresa que visa lucros e, portanto, insere-se em um contexto de concorrência de mercado, o que faz com que precise ser mais eficiente em seus serviços e atenda à exigência de seus clientes da maneira mais eficaz possível.

Considerações Finais

Ao longo deste estudo, foram analisadas as diferenças existentes entre a gestão de duas escolas de Educação Infantil da cidade de São Luís (MA), uma pública e outra privada, a fim de que se compreenda as tendências atuais de gestão presentes nas escolas desse município e sua influência nas práticas educativas desenvolvidas.

Considera-se necessário destacar que, para fins de comparação, ao analisar as diferenças, leva-se em consideração a existência de diferenciações básicas entre as duas escolas, uma vez que o Jardim de Infância da UEB Jardim Encantado atende crianças provenientes de classes baixas, enquanto a Escola Construir é constituída por alunos de classes média e alta, que possuem melhores condições para o seu desenvolvimento físico e intelectual.

Desta forma, a comparação se tece baseada no princípio de que, basicamente, estas escolas já são diferentes devido ao contexto socioeconômico e cultural no qual estão inseridas.

Além disso, é importante salientar que, pela própria natureza diferenciada, a relação destas escolas com a sociedade é diferente, apesar de adotarem princípios semelhantes nas práticas de gestão, mesmo que com ênfases diferenciadas. Observou-se que na escola pública existe um posicionamento mais crítico frente à realidade vivenciada no desenvolvimento da educação; ao passo que na escola privada esse posicionamento quase não é perceptível, mostrando-se mais neutra e desinteressada frente às questões sociais. Essa diferença de posicionamentos acarreta o desenvolvimento de práticas diferenciadas nas escolas pesquisadas.

Observou-se que no Jardim de Infância da UEB Jardim Encantado grande parte das atividades de gestão realizadas possuem características de uma gestão democrático-participativa, a qual é uma exigência para o ensino público prevista nas leis supracitadas. Porém, esta também sofre influências de uma concepção técnico-científica, observada na questão da não eleição da diretoria da escola, que afeta sobremaneira a autonomia do diretor no equacionamento de conflitos e o seu posicionamento frente ao contexto vivenciado.

Já a Escola Construir possui uma gestão com características pertinentes às duas concepções: a democrático-participativa e a técnico-científica. Com a primeira, ela busca seguir as tendências que a educação está aderindo em consonância com as Leis e Políticas que colocam a necessidade de uma gestão democrática, como a LDBEN/96, a Constituição Federal de 1988 e demais documentos que regem a educação brasileira, elaborados com base nestes. Por outro lado, a necessidade de regras e procedimentos bem definidos para a busca da eficiência em seus trabalhos é uma busca constante para que a instituição possa gerar lucros, o que faz com que sejam utilizados princípios claros da gestão técnico-científica.

Por fim, ressalta-se a questão da influência dos modos de gestão no desenvolvimento das práticas realizadas nas escolas. Percebeu-se, ao longo da pesquisa, que existem muitas diferenças em relação a tais práticas no que se refere à formação dos profissionais, à participação dos pais na escola na avaliação do trabalho realizado, aspectos essenciais para o desenvolvimento de uma educação com qualidade. Porém, a finalidade deste estudo não foi julgar ou estigmatizar uma ou outra escola, mas sim conhecer como se dá a gestão de uma escola pública e outra particular de São Luís (MA), quais são as variáveis que determinam tal gestão e comparar duas realidades dentro de uma mesma cidade, observando a influência da gestão realizada para o desenvolvimento de suas atividades.

Espera-se, neste sentido, que se tenha despertado para existência de reflexões a respeito das

grandes diferenças contextuais entre as esferas pública e privada na Educação Infantil, e que se tenha contribuído para a percepção da importância das concepções de gestão para o desenvolvimento das práticas educativas nas escolas, observando a relação de interdependência que envolve gestão escolar e prática pedagógica.

Referências

- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- Brasil. Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 1996. Seção 1, p.27833.
- Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Referencial curricular nacional para a educação infantil*. Brasília: MEC, 1998.
- Buffa, E. O público e o privado como categorias da educação. In: Lombardi, J.C.; Jaconeli, M.R.M.; Silva, T.M.C. *O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas*. Campinas: Autores Associados, 2005. v.1, p. 41-58.
- Dourado, L.F. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: Ferreira, N.S.C.; Aguiar, M.A.S. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2006. p.281-293.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Informe estatístico relação censo 2011*. 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 29 mar. 2012.
- Libâneo, J.C. *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. Goiânia: Alternativa, 2004.
- Mendonça, E.F. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas: Unicamp, 2000.
- Paro, V.H. *Gestão democrática da escola pública*. 3.ed. São Paulo: Ática, 2006.
- Sander, B. Consenso e conflito na administração da educação. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, v.1, n.1, p.12-34, 1983.
- São Luís. Secretaria Municipal de Educação. *São Luís te quero lendo e escrevendo*. São Luís: Prefeitura Municipal de São Luís, 2006.
- Silva, E.L. *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. 3.ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001. Disponível em: <<http://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/MetodologiadaPesquisa20educacao.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2011.

Recebido em 17/4/2012, reapresentado em 11/6/2012 e aceito para publicação em 27/6/2012.