



# 13<sup>a</sup> REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E  
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

2607 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)  
GT 07 - Educação de Crianças de 0 a 6 anos

Autonomia e participação coletiva na aplicação dos Indicadores de qualidade da educação infantil paulistana: o problema das contradições entre os tempos da política e os tempos da educação

Lucilene Schunck Costa Pisaneschi -

Rosemary Roggero - Universidade Nove de Julho

Viviane Belizario de Freitas Guinossi - ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO A CRIANÇA DE CALDAS /CRECHE  
ESPERANÇA BRETAS

Agência e/ou Instituição Financiadora: CAPES

## Resumo

A presente comunicação apresenta um elemento da pesquisa de doutoramento em curso e tem como objetivo captar a percepção dos gestores em relação ao que avançou e ao que se manteve regredido, no âmbito da participação coletiva, no percurso da autoavaliação institucional realizado nas escolas de educação infantil da Rede Municipal de ensino de São Paulo (RME/SP). O pressuposto teórico-metodológico tem na dialética negativa adorniana seu princípio analítico. No âmbito dos procedimentos metodológicos realizamos a apresentação de alguns elementos formais que compõem os Indicadores de qualidade da educação paulistana (Indique), seguida de entrevistas feitas com seis gestoras que atuam na RME/SP. A escuta dessas profissionais permite pensar sobre a compreensão das contradições presentes na implantação desse documento como política pública voltada à qualidade, assim como para anunciar possíveis caminhos para as políticas educacionais no campo da educação de crianças.

Palavras-chave: política de gestão; educação infantil; indicadores de qualidade; autonomia-emancipação; dialética negativa.

## **Autonomia e participação coletiva na aplicação dos Indicadores de qualidade da educação infantil paulistana: o problema das contradições entre os tempos da política e os tempos da educação**

## Resumo

A presente comunicação apresenta um elemento da pesquisa de doutoramento em curso e tem como objetivo captar a percepção dos gestores em relação ao que avançou e ao que se manteve regredido, no âmbito da participação coletiva, no percurso da autoavaliação institucional realizado nas escolas de educação infantil da Rede Municipal de ensino de São Paulo (RME/SP). O pressuposto teórico-metodológico tem na dialética negativa adorniana seu princípio analítico. No âmbito dos procedimentos metodológicos realizamos a apresentação de alguns elementos formais que compõem os Indicadores de qualidade da educação paulistana (Indique), seguida de entrevistas feitas com seis gestoras que atuam na RME/SP. A escuta dessas profissionais permite pensar sobre a compreensão das contradições presentes na implantação desse documento como política pública voltada à qualidade, assim como para anunciar possíveis caminhos para as políticas educacionais no campo da educação de crianças.

Palavras-chave: política de gestão; educação infantil; indicadores de qualidade; autonomia-emancipação; dialética

negativa.

## Introdução

Entre 2013 e 2016, a Secretaria Municipal de Educação (SME/SP), produziu documentos com a finalidade de legitimar um currículo para a infância que, pelo menos do ponto de vista legal, reconhece as crianças como sujeitos sociais de direitos, que constroem narrativas por meio das múltiplas relações que estabelecem com seu tempo, consigo mesmos, com as demais crianças e com os adultos. Tal concepção pressupõe que as crianças experienciem situações que lhes permitem criar e recriar cenários, contextos e culturas, construções estas que se vinculam diretamente ao desenvolvimento da autonomia dos pequenos e à qualidade da educação proporcionada a eles. É neste contexto que se situa nossa investigação, tendo como objeto de análise os Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulista (Indique), documento coletivamente construído por equipes gestoras e docentes da SME/SP cuja finalidade era garantir a autonomia pedagógica das escolas e propiciar momentos de autoavaliação e planejamento do currículo infantil da RME/SP, ainda que contando com esse documento para possibilitar a unidade do trabalho, em dimensão coletiva.

Dada a complexidade dos Indicadores e a natureza deste trabalho, que exige um recorte específico do objeto, estabelecemos como objetivo captar a percepção dos gestores em relação ao que avançou e ao que se manteve regredido, no âmbito da participação democrático-popular no percurso da autoavaliação institucional realizada nas escolas de educação infantil da Rede Municipal de ensino de São Paulo (RME/SP), em 2016.

O Indique paulistano tem como referência básica os Indicadores de Qualidade do Ministério da Educação e Cultura (MEC, 2009). Ao mesmo tempo, é fruto de um processo de produção bastante particular que se deu a partir de experiências de autoavaliação desenvolvidas em 441 escolas, entre 2013 e 2014. Logo no início deste processo foi criado um grupo de trabalho formado por profissionais que atuavam nas Diretorias Regionais de Educação e, por pesquisadores da infância de universidades que, a partir das entrevistas com educadores e comunidades elaboraram o Indique paulistano a ser aplicado, a partir de 2015, em todas as unidades de educação infantil.

O documento com 09 dimensões, 71 indicadores e 174 descritores propunha que, após a avaliação, cada escola construísse um plano de ação que respondesse às fragilidades apontadas. Metodologicamente, o documento prioriza a participação de todos os segmentos envolvidos no processo educacional das crianças. À equipe gestora cabia a organização da escola para a realização do evento que passava pela leitura do documento por todos os atores nas unidades de educação infantil; pela mobilização das famílias; pelo convite aos membros das Diretorias Regionais para que participassem da autoavaliação; pela organização previa de todos os materiais a serem utilizados; pela organização dos espaços para realização das discussões de nove grupos pequenos e um espaço maior para a plenária com todos os participantes; além da escolha de nove relatores e nove coordenadores de grupo.

- O que revelaram as entrevistas

Para que pudéssemos compreender as implicações da aplicação do Indique na gestão escolar focamos nossas entrevistas nas dimensões "participação coletiva" e do "papel da gestão educacional" no percurso de implantação dos Indicadores. Foram escolhidas três Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) tendo como critério a apresentação de condições estruturais semelhantes (espaços, mobiliário, materiais) e gestoras que tivessem, no mínimo, três anos no exercício da função, na mesma unidade educacional. Participaram do diálogo, três diretoras e três coordenadoras pedagógicas, cujos nomes pessoais e das respectivas escolas foram substituídos por fictícios, em respeito à regra de sigilo em pesquisa.

O roteiro para o diálogo, de caráter semiestruturado, contou com questões que versavam sobre vários aspectos da gestão abordados pelos Indicadores, entretanto, na presente comunicação nos deteremos, apenas nas implicações diretas na organização, aplicação e construção do plano de ação, tendo como foco da análise o que avançou e o que tem se mantido regredido no âmbito da participação coletiva.

Todas as gestoras consideraram a intenção, expressa no documento, de garantir uma discussão democrático-participativa como o elemento fundamental do Indique paulistano, assim como o seu percurso de construção. Entretanto, todas elas argumentam que até mesmo as discussões internas às escolas, que antecederam a aplicação da autoavaliação, não garantiram a participação de todos os seguimentos:

Olha, não foi assim tão simples, pelo contrário... nossa! A C.P (Coordenadora Pedagógica) foi nas reuniões, participou das discussões e trazia as demandas. Quase enlouquecemos para preparar tudo. Não teve jeito de garantir a participação de todo mundo da EMEI. Você sabe, né? Não adianta dizer o que tem que ser feito se não há condições para isso, tinha que ser daquele jeito e pronto. E os relatórios que a gente tinha que ficar fazendo? Uma loucura! (Rosa Maria, diretora de escola).

Quando perguntadas por que não conseguiram participar dos encontros na DRE e o que impediu a participação de todos os segmentos, as entrevistadas revelaram que a própria rotina da escola, seu cotidiano, impossibilitava a participação proposta pelo documento:

O que impediu? É mais fácil perguntar o que facilitou. Não dá pra parar uma escola pra fazer discussão de currículo. Você vai fazer o quê? Fechar a cozinha e dizer pras crianças: “hoje não tem almoço porque estamos em reunião”? E o pessoal da limpeza e as operacionais? Aham isso tudo tempo perdido, que atrapalha o serviço. Bom, se nem as professoras todas conseguiram participar, daí você vê as dificuldades. (Andréa, diretora de escola).

Os argumentos das coordenadoras não foram muito distintos. Quando indagadas sobre os horários previstos no calendário escolar para as discussões do Indique, Luciana nos disse:

Os Indicadores foram trabalhados nos momentos previstos em Portaria para a aplicação e elaboração do Plano de Metas. Internamente, só deu pra discutir com as professoras que estão em formação. No dia da aplicação, foi um auê. As professoras apontavam questões como “totalmente resolvida” e os outros servidores diziam que não viam aquilo acontecer. Disso você tira que a importância dos Indicadores foi revelar o quanto estamos próximos ou não do que se entende por qualidade na educação infantil. Já em termos de participação democrática... não dá pra dizer que aconteceu de fato.

Na mesma direção, Juliana acrescenta:

Foi bom. Serviu como um orientador para nós, coordenadoras. Mas também atropelou o nosso trabalho. A gente parou tudo o que [es]tava fazendo pra dar conta da discussão do documento e depois, parou tudo pra fazer a avaliação, depois [parou] tudo pra fazer o plano de ação. E a quantidade de relatórios que tínhamos que mandar para a DRE? Vieram pouquíssimos pais, os funcionários da casa sabiam do que estava acontecendo, mas não teve discussão aprofundada com eles. (Juliana, coordenadora pedagógica).

O documento é amplo demais, tem uma linguagem difícil, dirigida aos professores e não aos demais segmentos. Além disso, muita coisa está completamente fora das nossas mãos, envolve outras secretarias, a DRE [Diretoria Regional de Ensino], a SME [Secretaria Municipal de Educação]. Se teve participação, ela foi seletiva... só pra alguns. Até agora [2016] não tivemos retorno “de cima” em relação ao que foi apontado sobre o papel deles. Que participação é essa? Não acredito em participação unilateral. Aí é outra coisa. (Ana Clara, diretora de escola).

A principal questão que as entrevistas revelaram foi a vivência da aplicação dos Indicadores apresentou, na percepção da gestão escolar, uma contradição entre os seus fundamentos e as condições concretas de viabilização, que se expressam na realização do oposto daquilo a que se propunha: garantir a autonomia das escolas e a participação de todos os segmentos envolvidos na educação das crianças, como pressuposto para construção de uma educação de qualidade para a educação infantil.

A própria estrutura do documento – caracterizada por uma gramática voltada para as educadoras e de uma quantidade exacerbada de dimensões e descritores – dificultou uma participação que garantisse, de fato, o envolvimento de diferentes segmentos sociais e profissionais. A dinâmica de aplicação do Indique, (pequenos grupos e plenária geral), ao mesmo tempo em que tentou garantir a participação coletiva, “acabou restringindo ainda mais a participação da comunidade e dos funcionários que não conheciam o documento, e continuaram não conhecendo” (Juliana, coordenadora pedagógica).

Outro elemento vinculado às possibilidades de participação coletiva diz respeito aos momentos destinados aos encontros:

Assim, previstos no calendário escolar, são planejados dois momentos de trabalho coletivo com participação dos profissionais, das famílias e da comunidade: o primeiro, para a realização da autoavaliação; e o segundo, para a elaboração do plano de ação, o qual visa aprimorar aqueles aspectos apontados na autoavaliação que necessitam ser revistos e melhorados. (SME, 2016, p. 13).

A previsão em calendário de dias para a avaliação e o planejamento das ações que pudesse contemplar a presença das comunidades interna e externa poderia representar um avanço bastante significativo. Por outro lado, essa previsão nos leva a refletir sobre qual seria, de fato, o entendimento de participação que permeou a autoavaliação e o planejamento educacional resultantes do Indique.

Lima (2014, p. 1068) afirma que participação é uma categoria político-educativa, uma construção social que “não dispensa a análise dos contextos históricos, dos projetos políticos e das correlações de forças em que ocorre”, além de envolver diferentes “dimensões teóricas e conceituais que vão desde as teorias da democracia e da participação, até às teorias organizacionais e aos modelos de governação e administração das escolas e respectivos sistemas escolares”.

Enquanto categoria política e social, a participação envolve um conceito de autonomia que não pode se limitar a participações esporádicas na tomada de algumas decisões. No âmbito da autonomia das escolas e das próprias gestoras, parece possível afirmar que, diferentemente do que propunha o Indique, o que imperou foi um processo de adaptação e enquadramento à dinâmica e à metodologia da autoavaliação. Todas as instituições aplicaram os Indicadores nos mesmos dias e horários, independente das condições que tiveram para realizar, previamente, as discussões com os diferentes segmentos. Desta forma, a essência do documento – pautada na garantia da participação coletiva não se consubstanciou, incorrendo no erro que tentou corrigir: desconsiderar os contextos concretos e as correlações de forças que neles se estabelecem.

- Adaptação, emancipação e participação coletiva no contexto da crise da cultura e da sociedade burguesa.

A partir das falas das gestoras entrevistadas e, considerando que, em meio às dificuldades apresentadas pelo itinerário percorrido pelo Indique, avanços e limites se fizeram presentes.

Para Adorno, (2009, p. 141) a educação deve ter um papel decisivo no processo de desmodelagem das pessoas, o que subentende um percurso que ultrapasse a pura e simples transmissão de conhecimentos e alcance um patamar de produção de uma consciência que atue em direção à emancipação de cada indivíduo.

Na ótica de Adorno (2004, p. 88), a própria lógica da sociedade burguesa situa a cultura em um amplo processo de crise que se vincula à contradição que a define e a sustenta; um modelo societal que tem afetado a constituição da subjetividade dos indivíduos que vivem, cada vez mais aprisionados em um contexto de dominação social, onde impera a heteronomia como substituta da autonomia que acaba, por vezes, restrita ao nível discursivo.

Essa heteronomia, argumenta Adorno (2004) tem procurado adequar o homem a uma dimensão adaptativa que cada vez mais enquadra os indivíduos em modelos político-educacionais estabelecidos. Entretanto, na perspectiva da dialética negativa, (ADORNO, 2009a, 2009b) a transgressão é possível, como também a formação cultural emancipadora, o que pressupõe a autorreflexão crítica sobre a realidade e sobre tudo o que ela tem produzido e mascarado.

Por outro lado, é importante salientar que ninguém é livre por completo, que não existe autonomia sem um certo grau de adaptação. Ao defender a educação como princípio contra a barbárie, Adorno (1995, p. 154), não nega a adaptação, antes, considera que a única maneira de trazer à consciência as contradições que permeiam a educação é conhecer suas limitações e seus paradoxos. Nesse sentido, argumenta o autor, “colocar no lugar da mera adaptação uma concessão transparente a si mesma onde isto é inevitável, e em qualquer hipótese confrontar a consciência desleixada”. (ADORNO, 1995, p. 154).

- Considerações preliminares

Compreender as contradições existentes no contexto da sociedade capitalista e as conseqüências da dinâmica desse modelo social no campo educacional é importante para qualquer perspectiva de transformação. Assim, não basta nos determos em compreensões unilaterais que polarizam as ações sociais entre as “que deram certo” e as “que fracassaram”. As políticas educacionais, como ações sócio-históricas e culturais estão sempre sujeitas a elementos que avançam e a outros que permanecem regredidos.

As entrevistas colhidas demonstram que, se os Indicadores avançaram em seus fundamentos e propósitos, sua metodologia de aplicação foi muito ambiciosa para a realidade cotidiana de escolas e comunidades.

Os debates em grupos e em plenárias, a escuta e a agregação de propostas de professoras e gestoras integradas ao corpo do documento; a necessidade de negociação entre pares; a possibilidade de revelar discordâncias em relação a qualquer questão demonstram avanços que sintetizam importantes vitórias e apresentam alternativas possíveis na construção dos caminhos à superação de políticas e práticas lineares e hierarquizadas que, sequer preocupam-se em ouvir e respeitar as vozes daqueles que operam, cotidianamente, a educação de crianças.

Apesar disso, dois elementos se destacaram na negação prática do que foi afirmado e acordado como fundamento: a desconsideração das condições objetivas nas escolas e a falta de autonomia das equipes gestoras em decidir acerca do melhor momento e da melhor forma de lidar com essas condições para a condução do processo autoavaliativo.

Ao terem que se enquadrar aos prazos, à uma metodologia previamente definida e engessada e à extensa gama de relatórios que deveriam produzir, diretoras e coordenadoras pedagógicas viram seus afazeres atropelados, submetidas à lógica das tradicionais políticas verticalizadas – o que acabou reiterando a adaptação às determinações superiores, regidamente estabelecidas, a heteronomia e a homogeneização que desconsidera as diferenças.

Com isso, a autoavaliação não pode assumir um caráter processual, reduzindo-se a momentos pontuais e fragmentados de discussão, que, segundo as entrevistadas, impediram que a participação coletiva acontecesse de fato, não tanto pela ausência de participantes (que também foi dificultada), mas pela falta de condições objetivas de

intensificar os debates, uma vez que, nem todos os participantes tiveram oportunidade de conhecer e compreender o seu conteúdo, tal como demandavam as negociações estabelecidas no momento das plenárias. Para agravar a situação, a mudança de administração municipal, em 2016, acabou comprometendo, ainda mais, o percurso iniciado em 2013, sugerindo uma dificuldade da própria administração de lidar com o tempo da política e o tempo da educação.

É preciso pensar que, para o processo pretendido, as equipes gestoras precisariam ser mediadoras de um processo de compreensão das questões educacionais, por parte de todos os segmentos que se pretendia envolver na autoavaliação e que, talvez, os propositores do instrumento, no afã de dar conta de todas as dimensões da qualidade da educação infantil, de forma detalhada e profunda, acabou por comprometer.

A avaliação tem se convertido em instrumento da chamada Nova Gestão Pública para medir a qualidade da educação e das políticas públicas e, até mesmo em governos democráticos populares, contraditoriamente, tem encontrado o aprofundamento das limitações dessa abordagem. Nesse sentido, a descontinuidade das políticas públicas continua se afirmando como um dos principais traços de permanência de práticas conservadoras, verticais e fragmentárias, que têm contribuído, sobremaneira, para o comprometimento de propostas que, na origem, visam conquistas substanciais no âmbito da qualidade da educação pública como um todo.

Se aos agentes políticos é urgente repensar a relação entre suas propostas e o tempo para negociá-las e implementá-las, aos agentes educacionais é urgente repensar a relação com os agentes políticos e as metodologias para dar conta da realidade local. Idealizações de parte a parte tem feito com que a educação se mantenha mais regredida do que possa avançar, sobretudo no que se refere à constituição da criança como sujeito de direitos, que ainda fica perdida entre demandas burocráticas e intencionalidades desconhecidas de seu universo formativo.

## Referências

ADORNO, Theodor. Teoria de la pseudocultura. In: **Escritos sociológicos I**. Obra Completa, 8. Madrid: Edición de bolsillo, Ediciones Akal, 2004.

\_\_\_\_\_. **Dialética Negativa**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009a.

\_\_\_\_\_. Educação para que? In: **Educação e emancipação**. Tradução Wolfgang Leo Maar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009b.

ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos**. (Tradução de G. A. de Almeida). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995

BRASIL. Ministério da Educação Secretaria de Educação Básica. **Indicadores da qualidade da educação infantil**. Brasil, 2009.

LIMA, Licínio C. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestionária. In: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1067-1083, out.-dez., 2014, p. 1066-1081.

SÃO PAULO (SP). Secretaria Municipal de Educação. Diretoria de Orientação Técnica. **Indicadores de Qualidade da Educação Paulistana**. São Paulo, 2016.