JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS
ISSN 1981-1969

Volume 19 Seção Artigo e99070 31 de Setembro de 2025

Base legal, perfil e tendências da gestão escolar da educação infantil brasileira

Legal basis, profile and trends in school management of Brazilian early childhood education

Fundamento jurídico, perfil y tendencias de la gestión escolar de la educación de la primera infancia en el Brasil

Danieli D'Aguiar Cruzetta[1]

Citação*:* CRUZETTA, Danieli D'Aguiar. Base legal, perfil e tendências da gestão escolar da educação infantil brasileira. *Jornal de Políticas Educacionais.* V. 19, e99070. Setembro de 2025.

http://10.5380/jpe.v19i0.99070

Resumo: O presente trabalho teve por objetivo compreender a especificidade da gestão escolar da educação infantil (EI) no Brasil a partir da sua base legal, das pesquisas acadêmicas sobre o assunto e dos dados do Censo Escolar. Utilizando como referencial teórico a perspectiva de democracia procedimental de Bobbio (2015), a concepção democrática de gestão das escolas como princípio e método de Souza (2023) e as especificidades da EI discutidas por autoras como Correa (2006) e Monção (2021), a pesquisa, embora fundamentada em uma abordagem quantitativa, não se furtou à análise qualitativa dos resultados. A triangulação entre as pesquisas sobre gestão da educação infantil, a base legal e o perfil das escolas e dirigentes escolares foram realizadas a partir da exploração de dados do Censo Escolar de 2019, produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Políticas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Os resultados evidenciaram que a gestão escolar da educação infantil enfrenta grandes desafios para a sua democratização, que perpassam desde a existência de órgãos colegiados, a formação especializada de dirigentes escolares, até aspectos específicos da educação infantil que não são coletados nos dados, mas que foram trabalhados na revisão de literatura. Além disso, questões como a participação das crianças e o fortalecimento da relação entre a escola e a família foram importantes para a análise. Todos os resultados têm desafios aprofundados quando se consideram as indicações nas escolares privadas conveniadas.

[1]Doutora em Educação. Professora do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, PB. Brasil. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4708-7807. E-mail: cruzettadanieli@gmail.com.

Palavras-chave: Educação Infantil; Gestão Democrática; Política Educacional.

Abstract: The present article aimed to understand at the specificity of the school management of early childhood education in Brazil from the legal basis, academic research and the school census. Using as a basic theoretical framework the theoretical perspective of procedural democracy of Bobbio (2015), the democratic bias of school management as a principle and method of Souza (2023) and the specificities of ECE of authors such as Correa (2006) and Monção (2021), the quantitative approach did not shy away from a qualitative analysis of the research results, presenting a triangulation between research in early childhood education management, the legal basis and the profile of schools and school leaders based on the exploration of data from the 2019 School Census, produced by the National Institute of Educational Studies and Policies Anísio Teixeira (Inep). The results showed that the school management of early childhood education has great challenges for its democratization, which range from the existence of collegiate bodies, specialized training of school leaders, advancement of specific aspects of early childhood education not collected in the data, but worked on in the literature review, as well as the participation of children and the strengthening of the relationship between school and family. All the results have profound challenges when considering the indications in private schooling agreements.
Keywords: Early Childhood Education; Democratic Management; Education Policy.

Resumen: El presente trabajo tuvo como objetivo la comprensión de la especificidad de la gestión escolar de la educación inicial en Brasil a partir de la base legal, la investigación académica y el Censo Escolar. Utilizando como marco teórico básico la perspectiva teórica de la democracia procedimental de Bobbio (2015), el sesgo democrático de la gestión escolar como principio y método de Souza (2023) y las especificidades de la EPI de autores como Correa (2006) y Monção (2021), el enfoque cuantitativo no rehuyó un análisis cualitativo de los resultados de la investigación, presentando una triangulación entre la investigación en gestión de la educación infantil, la base legal y el perfil de las escuelas y los líderes escolares a partir de la exploración de datos del Censo Escolar 2019, elaborado por el Instituto Nacional de Estudios y Políticas Educativas Anísio Teixeira (Inep). Los resultados mostraron que la gestión escolar de la educación inicial tiene grandes retos para su democratización, que van desde la existencia de órganos colegiados, la formación especializada de los líderes escolares, el avance de aspectos específicos de la educación inicial no recogidos en los datos, pero trabajados en la revisión de la literatura, así como la participación de los niños y el fortalecimiento de la relación entre la escuela y la familia. Todos los resultados presentan profundos desafíos al considerar las indicaciones en los convenios de escolarización privada.
Palabras clave: Educación De La Primera Infancia; Gestión Democrática; Política Educativa.

Introdução

Na visão de autoras consolidadas no campo da educação infantil (EI), como Maria Malta Campos e Fúlvia Rosemberg, essa etapa da educação sempre esteve atrasada no que tange à sua efetividade ou, ao menos, em relação ao estabelecimento legal de parâmetros mínimos para a efetividade do direito à educação das crianças (Campos; Rosemberg, 2009). Por questões históricas, a gestão da educação infantil, sobretudo no que tange à sua democratização, parece, por hipótese, seguir na mesma esteira.

Foi nessa perspectiva que este trabalho foi desenvolvido. Com o objetivo de compreender a especificidade da gestão escolar da educação infantil no Brasil a partir da base legal, das pesquisas acadêmicas e do Censo Escolar, a pesquisa, fruto de uma tese de doutorado, adotou uma abordagem quantitativa, não usual em estudos temáticos que

envolvem a educação infantil (EI) e a gestão democrática (GD), em particular, no campo da política educacional, considerando o universo de 28.453 escolas públicas municipais que ofertavam, no ano de 2019, exclusivamente a educação infantil.

O recorte quantitativo considerou, para fins de comparação, 5.288 escolas privadas conveniadas com os municípios para o atendimento à EI. Em termos teóricos, os apoios principais foram de Bobbio (2015) e Souza (2023) na discussão sobre democracia e GD e de autoras como Correa (2006) e Monção (2021) para as especificidades da EI. A pesquisa adota a perspectiva de Selz (2015), que reconhece os estudos quantitativos em políticas sociais (e educacionais) como importantes, uma vez que pautados na análise de uma grande quantidade de casos, acompanhados de robusta revisão de literatura e da contextualização necessária para garantir um nível de compreensão adequado ao campo.

Como fontes de informação, foram trabalhadas 128 dissertações e teses para fundamentar as categorias centrais ao debate, além de dados sobre o cumprimento das bases legais da gestão democrática (GD) no Brasil e o perfil de dirigentes escolares da EI, ambos coletados a partir das respostas do Censo Escolar do ano de 2019, produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep, 2019).

A estrutura desta pesquisa está organizada em introdução, considerações finais e cinco seções: metodologia; democracia procedimental e bases legais da GD no Brasil; perfil das escolas de EI; perfil dos dirigentes escolares e sínteses dos resultados de pesquisa.

Metodologia: da revisão de literatura à categorização analítica

Como perspectiva teórica, este trabalho se apoiou na visão da democracia procedimental de Bobbio (2015), sem deixar de compreender a GD como princípio e método de Souza (2023). Além disso, alguns trabalhos, como os de Correa (2006) e Monção (2021), auxiliaram no embasamento das especificidades da EI para o favorecimento e a efetividade da GD.

Em termos teóricos e metodológicos, este trabalho buscou uma triangulação entre uma robusta revisão de literatura, a retomada das regras e procedimentos para o favorecimento da GD no Brasil e a exploração de dados secundários coletados pelo Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep, 2019) do ano de 2019, a fim de construir o perfil das escolas e dos dirigentes escolares.

Ou seja, as pesquisas acadêmicas, a base legal e o Censo Escolar compuseram o embasamento empírico-analítico desta pesquisa.

A revisão de literatura analisou teses e dissertações do "Repositório de Teses e Dissertações" da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). O processo de seleção ocorreu em três fases: inicialmente, foram consideradas 13.812 dissertações e teses publicadas entre os anos de 2013 e 2019, utilizando como filtro "gestão democrática and educação infantil". Contudo, a abrangência de trabalhos era maior do que se fosse utilizada apenas a palavra-chave "educação infantil" e, ao utilizar somente esta, o recorte de pesquisas foi reduzido para 6.212. Para ampliar o escopo da pesquisa, também foram incluídos 52 trabalhos produzidos entre os anos de 1996 e 2012 (que não constam no repositório). Após a leitura dos resumos, a amostra foi refinada para 107 pesquisas. Em um último procedimento de revisão, foram levantadas outras teses e dissertações produzidas entre os anos de 2020 e 2023, utilizando a mesma palavra-chave, ampliando o universo de trabalhos explorados para 128.

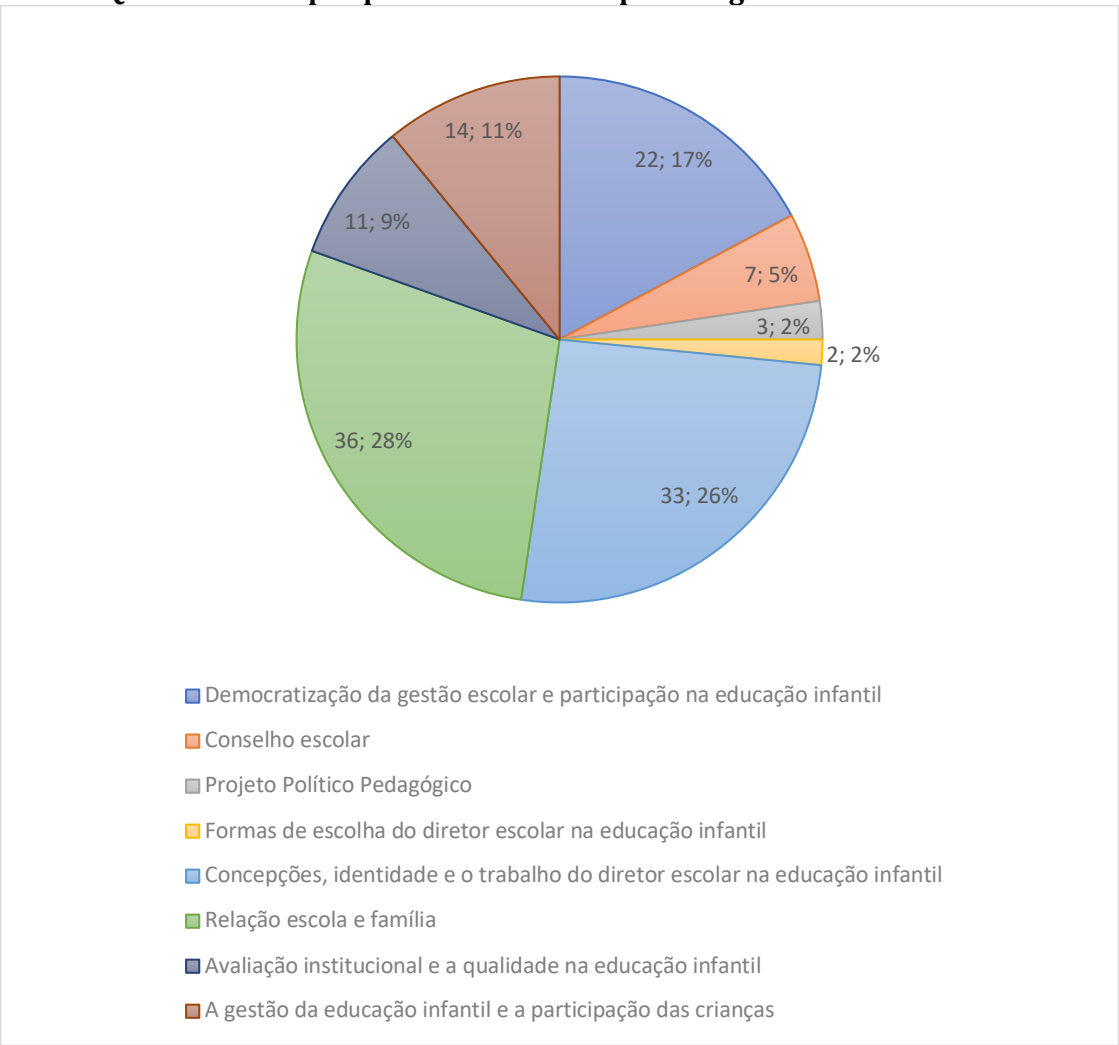
Os trabalhos selecionados apresentam algumas características gerais que corroboram a relevância da presente pesquisa: nenhum trabalho encontrado trata da gestão da educação infantil de modo nacional, sempre apresentando um recorte de campo para um município e para algumas ou uma escola.

A partir dessas discussões e da análise dos trabalhos selecionados, observou-se a possibilidade de categorizar, a partir das temáticas centrais e da legislação nacional vigente, as pesquisas nas seguintes categorias: a) democratização da gestão escolar e a participação; b) conselho escolar; c) projeto político pedagógico; d) formas de escolha do diretor escolar na educação infantil; e) concepções, identidade e o trabalho do diretor escolar na educação infantil; f) relação escola-família; g) avaliação institucional e a qualidade na educação infantil, e h) a gestão da educação infantil e a participação das crianças. Todas essas categorias de análise são consideradas por esta autoria como fatores que trazem a especificidade da gestão escolar da educação infantil.

Na distribuição quantitativa dos trabalhos, é possível observar que as categorias a), b), c) e d) têm maior predominância. A soma desses trabalhos representa 82% do total e as suas temáticas parecem simbolizar que o interesse dos pesquisadores e pesquisadoras que se debruçam sobre o estudo da gestão da EI costuma se voltar para investigações que, além da GD, centram-se no projeto pedagógico da escola, nos conselhos escolares e nas formas de provimento e participação. Todos esses temas são comumente

associados à produção do campo no ensino fundamental (Silva; Cruzetta, 2018) e se apoiam em alguma fundamentação legal mais robusta da legislação nacional.

Gráfico 3 – Quantidade de pesquisas distribuídas por categoria de análise



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A etapa seguinte foi de levantamento de dados empíricos para fins de fomento à pesquisa. Ao selecionar apenas instituições municipais que ofertavam exclusivamente a educação infantil, observou-se a existência de uma quantidade significativa de escolas privadas conveniadas com os municípios nos dados do Censo Escolar do ano de 2019. Assim, das 28.453 consideradas para este trabalho, considerou-se, a título de comparação, 5.288 escolas conveniadas, 15,7% do total da amostra.

O procedimento de seleção das escolas considerou todas as instituições que ofertavam exclusivamente a educação infantil (a partir das suas respostas no Censo de base) e que tivessem todas as respostas assinaladas pelo dirigente escolar ou respondente

do questionário. Desta feita, todas as instituições com a característica acima citada foram consideradas se tivessem todas as respostas a partir do cruzamento de informações do Censo Escolar dos questionários sobre a Escola e o Formulário do Gestor Escolar.

Nos limites das informações disponíveis a partir das perguntas, e em diálogo com as regras e procedimentos descritos na legislação brasileira, foram explorados, em relação às escolas, dados sobre a forma de provimento do dirigente, a quantidade de escolas conveniadas estratificadas por estado, a existência de órgãos colegiados, de conselhos escolares, de associações de pais e de grêmios estudantis. Para o perfil do dirigente escolar, além de aspectos subjetivos como sexo, raça/cor/etnia e deficiência, foram exploradas as questões relativas à formação inicial e continuada em EI e GD, estratificando por vinculação da escola com o município (se públicas ou privadas) e, eventualmente, por região geográfica.

A análise das informações foi conduzida com base nas categorias construídas a partir da revisão de literatura. As seções seguintes descrevem os trabalhos de fundamentação legal e os resultados das coletas de informações quantitativas para, posteriormente, sintetizar os resultados da pesquisa.

A democracia procedimental na escola e a sua base legal no Brasil

O debate sobre a democracia tem várias portas de entradas. Para os interesses deste trabalho, optou-se pela base conceitual de Norberto Bobbio, sobretudo porque o autor citado associa o exercício da cidadania por vias democráticas a um conjunto de regras primárias ou fundamentais "que estabelece quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos" (Bobbio, 2015, p. 35). Para o autor, as decisões são, invariavelmente, tomadas por indivíduos e o seu grau de coletividade é medido não somente pela quantidade de pessoas que participam, mas por quem está autorizado a participar e sob quais vias procedimentais (Bobbio, 2015).

Nesse sentido, é conveniente e coerente a utilização da perspectiva do autor, considerando que, no caso brasileiro, o dispositivo legal que estabelece os parâmetros iniciais que favorecem a GD nas escolas (públicas) brasileiras tem como ponto de partida regras escritas. No entanto, ressalta-se que as regras consuetudinárias, ou seja, as que se apresentam no cotidiano escolar e não estão reguladas por qualquer disposição normativa, são fundamentais para compreender o grau democrático das relações

cotidianas. Contudo, em razão dos objetivos deste trabalho, essas regras não serão consideradas na análise.

Alguns aspectos da perspectiva de Bobbio (2015) sobre democracia merecem destaque. Primeiramente, o autor entende que, àqueles que são convocados e autorizados a participar, é conferida uma parcela de poder, mesmo em modalidades de decisão que costumeiramente são tidas como democráticas, com especial referência à regra da maioria.

Esse chamamento e autorização para participar são comumente associados à democracia representativa, que, segundo o autor, integra a democracia contemporânea e faz parte do aprendizado e da convivência cotidiana na sociedade moderna:

> A expressão "democracia representativa" significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito a coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade (Bobbio, 2015, p. 73).

Essa representatividade (que não deve ser somente voltada aos interesses privados) é regulada pela burocracia, entendida como positiva no estabelecimento e vigilância do conjunto de regras e procedimentos, contanto que o jogo democrático esteja apoiado nos princípios fundamentais da (regulada) liberdade de associação e de opinião. Contudo, alerta-se que, embora a democracia tenha como premissa um conjunto de regras procedimentais, a regra da maioria se destaca como a principal, mas não a única.

Nesta direção, podemos compreender que no caso brasileiro e, em particular, nas escolas públicas, há regulações de maior amplitude que, ainda que insuficientes para garantir a GD, buscam induzir o estabelecimento de regras e procedimentos locais para o seu favorecimento. Nesse conjunto e considerando a EI como foco deste estudo, destacam-se os seguintes marcos normativos: a) a Constituição Federal de 1988; b) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/96; c) as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil de 2009; d) O Plano Nacional de Educação 2014-2024; e) os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil de 2018.

Ao sintetizar os principais elementos que compõem as atenções da regulação brasileira para a GD, retorna-se à teoria de Bobbio (2015) sobre o papel das leis fundamentais no Estado Democrático de Direito:

> Hoje quando falamos de governo das leis pensamos em primeiro lugar nas leis fundamentais, capazes de estabelecer não tanto aquilo que os governados devem fazer, mas o modo como as leis devem ser elaboradas, sendo normas que vinculam, antes ainda que os cidadãos, os próprios governantes: temos em mente um governo das leis em um nível superior, no qual os próprios legisladores estão submetidos a normas vinculatórias (Bobbio, 2015, p. 29).

A gestão democrática do ensino público é um princípio fundamental da educação brasileira, presente nas duas principais normativas de regulação ampla (Brasil, 1988, 1996). O art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei n. 9.394/1996 reforça essa diretriz ao prever a participação dos profissionais da educação no projeto pedagógico da escola, bem como o envolvimento da comunidade escolar/local em conselhos escolares ou equivalentes. Além disso, os procedimentos de participação e representação devem ser complementados por legislações locais e regulamentações específicas no âmbito dos sistemas/redes de ensino, bem como pelas próprias escolas.

Dentre as demais regras e procedimentos de amplitude nacional que favorecem a gestão democrática no ensino público no Brasil, destaca-se neste trabalho a meta 19 do Plano Nacional de Educação e Parâmetros de Qualidade da Educação Infantil, com foco no estímulo da criação de associação de pais ou equivalentes, grêmios estudantis, leis de GD locais associadas a critérios de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar e estímulo e fortalecimento de conselhos escolares (Brasil, 2014, 2018), além da integração entre escola e família nos processos decisórios da instituição (Brasil, 2010).

Para os fins deste trabalho, não se realiza uma análise crítica acerca da insuficiência dos parâmetros legais para a promoção da GD nas escolas brasileiras, nem dos questionamentos quanto aos critérios de mérito e desempenho previstos no Plano Nacional de Educação (PNE). No entanto, destaca-se o fenômeno do crescimento das instituições privadas (filantrópicas, essencialmente), que estabelecem convênios com os municípios para a oferta da educação infantil. Com mais de 10% dos casos desta pesquisa, entende-se que, embora não sejam escolas essencialmente públicas, ao assumirem o papel estatal de atendimento, essas instituições deveriam estar estratificadas na análise.

Das regras e procedimentos à materialidade: o perfil das escolas de educação infantil

A constituição do perfil das escolas de educação infantil no Brasil foi estratificada em dois grandes grupos: escolas públicas municipais que ofertam exclusivamente a EI e escolas privadas conveniadas com o poder público municipal. Com o suporte empírico das respostas registradas no Censo Escolar do ano de 2019, o resultado comparativo revelou que, apesar das diferenças entre esses perfis, ambas contribuem para o debate sobre questões sensíveis a respeito da gestão da EI no Brasil.

A tabela 1 apresenta esse quantitativo estratificado por estado da federação e indica tendências regionais de utilização das escolas privadas conveniadas com o município para o atendimento das crianças na EI. Os estados do Rio Grande do Sul, Pernambuco e Minas Gerais se destacam por apresentar percentuais de escolas conveniadas acima de 15%. No entanto, é em São Paulo que esse fenômeno se manifesta de maneira mais acentuada, com 30,5% de instituições dessa natureza. Esse não é um resultado inédito, tendo em vista que há estudos, como os realizados por Domiciano (2020), que já evidenciavam a tradição jurídica dos municípios do estado paulista em celebrar esse tipo de contrato com Organizações Não Governamentais.

Tabela 1 – Instituições públicas e privadas que ofertavam exclusivamente a educação infantil agregadas por estado – 2019 **(continua)**

Estado	Públicas	Privadas	Percentual do público
Rondônia	144	5	96,6%
Acre	137	0	100,0%
Amazonas	302	2	99,3%
Roraima	167	22	88,4%
Pará	817	0	100,0%
Amapá	85	0	100,0%
Tocantins	210	8	96,3%
Maranhão	1121	114	90,8%
Piauí	577	0	100,0%
Ceará	1078	40	96,4%
Rio Grande do Norte	553	4	99,3%
Paraíba	538	0	100,0%
Pernambuco	650	116	84,9%
Alagoas	366	0	100,0%
Sergipe	223	8	96,5%
Bahia	1833	129	93,4%
Minas Gerais	2976	595	83,3%
Espírito Santo	760	7	99,1%
Rio de Janeiro	1600	248	86,6%
São Paulo	6815	2993	69,5%
Paraná	2063	187	91,7%
Santa Catarina	2027	145	93,3%
Rio Grande do Sul	1704	535	76,1%

Estado	Públicas	Privadas	Percentual do público
Mato Grosso do Sul	403	36	91,8%
Mato Grosso	504	13	97,5%
Goiás	800	81	90,8%
Total	28453	5288	84,3%

Fonte: Adaptado de Censo Escolar (Inep, 2019).

No que tange à forma de provimento, apenas 18,6% dos dirigentes escolares públicos chegaram ao cargo por meio de algum processo que envolvesse consulta à comunidade escolar. Em linhas gerais, esses profissionais são indicados ao cargo/função, num percentual de 65,7%. Além disso, 10,4% das respostas evidenciaram que essa função de gestão na escola não é exercida por um cargo de diretor, mas outro tipo de nomenclatura. Outra parcela, correspondente a 12,1%, alcançou o cargo por meio de concurso específico, uma experiência com tradição jurídica especialmente no estado de São Paulo (Domiciano, 2020). Esse estado também se destaca por concentrar a maior proporção de escolas de EI conveniadas com o poder público municipal. Nas escolas privadas conveniadas, 73,4% dos dirigentes escolares foram indicados e 9,4% se declararam proprietários da escola, evidenciando que a realização de eleições escolares para a escolha da direção é um procedimento minoritário nesses estabelecimentos.

Sobre a atualização da proposta pedagógica nos últimos 12 meses, a maioria das escolas públicas incluídas no estudo declararam que atualizam os seus projetos. Contudo, essa informação tem variação significativa quando se reúnem as instituições em grupos por estado. Por exemplo, o universo de escolas dos estados de Rondônia, Tocantins, Ceará, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Goiás teve mais de 80% das respostas indicando a atualização da proposta, enquanto os estados do Acre, Roraima, Amapá, Maranhão e Sergipe tiveram menos de 50% desse indicador. Destacam-se os grupos de escolas dos estados do Acre, Roraima, Amapá, Amazonas e Maranhão, que apresentaram mais de 10% de inexistência de proposta pedagógica. Nota-se a predominância de indicadores mais baixos nos estados da Região Norte.

Ao comparar com as escolas privadas conveniadas, há uma curiosidade. O universo de escolas com proposta pedagógica atualizada é bem maior, com percentuais acima dos 70%, exceto os casos dos estados do Paraná, Amazonas e Sergipe. A hipótese explicativa é que, na celebração desses convênios, uma das condições é que essa proposta seja atualizada.

Esse panorama é complementado com a (in)existência de órgãos colegiados. Das escolas públicas, 18% declararam que não têm nenhum tipo de colegiado na escola, enquanto nas escolas privadas conveniadas o percentual é de 48,8%. No caso da inexistência de conselhos escolares, os indicadores são de 34,4% e 57,2%, respectivamente.

As informações sobre colegiados ou afins são complementadas com a existência de associações de pais e grêmios estudantis. Nas escolas privadas, os indicadores de inexistência desses órgãos foram de 92,5% e 96,2%, respectivamente. No grupo das escolas públicas municipais, os percentuais foram de 89,4% e 92,7%. Ou seja, mesmo com a previsão legal e o respaldo da literatura acadêmica sobre a importância da participação política na gestão escolar, há lacunas significativas na implementação de mecanismos institucionais voltados à democratização da gestão nas escolas que ofertam exclusivamente a educação infantil.

Perfil do dirigente escolar da educação infantil

A outra dimensão descrita e analisada nesta pesquisa refere-se ao perfil do dirigente escolar da Educação Infantil. Historicamente, o trabalho desse profissional sempre esteve na centralidade da gestão escolar (Souza, 2007). Ao longo do tempo, sua atuação passou por ressignificações, deixando de ser vista apenas como a de um administrador para assumir novas atribuições. Especialmente com as reformas educacionais da década de 1990, o dirigente escolar passou a ser concebido como um agente com relativo poder, sobre quem recaem expectativas de criatividade, protagonismo e, mais recentemente, de responsabilidade direta pelo sucesso ou fracasso da instituição (Silva; Cruzetta, 2022).

Os dados de perfil incluíram informações como sexo, raça/cor/etnia e indicação de alguma deficiência. Para fins de composição deste artigo, abordam-se outras dimensões que contribuem mais diretamente para os resultados da pesquisa: formação inicial, formação em pedagogia; formação continuada em EI e formação continuada em gestão.

A primeira questão se refere aos panoramas regionais. Reconhece-se que a maioria dos dirigentes escolares da EI tem educação superior (89%), mas isso difere nos panoramas por região geográfica e na comparação entre escolas públicas e privadas. Nas escolas públicas, a Região Nordeste apresenta o menor indicador, 78,4%, enquanto as

demais regiões indicam mais de 85% dos seus diretores com graduação. Nas escolas privadas, esses percentuais variam entre 60,3% (Região Nordeste) a 88,5% (Região Centro-Oeste), evidenciando que há uma parcela significativa de diretores escolares da EI sem a graduação.

Dos graduados que atuam em escolas públicas, 83,7% têm formação na área de educação, percentual que cai para 69,7% entre aqueles que atuam em escolas privadas. A maioria dos graduados cursou Pedagogia, seja na primeira ou segunda graduação (66,4% nas escolas públicas e 65,1% nas privadas). O percentual de especialistas é menor na Região Sudeste nos dois grupos de escolas (53,6% e 23,1%) e maior na Região Sul (81% e 47%).

Entre os aspectos destacados por esta pesquisa, observa-se uma ausência significativa de formação continuada tanto em educação infantil quanto em gestão. Essa lacuna reflete, na visão desta pesquisa, desafios na política educacional em diferentes frentes de atuação. Além da possibilidade de que alguns dirigentes escolares não tenham formação pedagógica para o exercício da função ou cargo, nota-se que o poder público municipal se exime de ofertar e induzir o diretor a participar de ciclos formativos dentro de sua momentânea área de atuação, conforme a pergunta 15 do questionário do censo (Outros cursos específicos - formação continuada com no mínimo 80 horas).

A tabela 2 é didática em relação a esse contexto. A formação continuada em creche e pré-escola atinge um grupo pequeno de profissionais que ocupavam a direção escolar em 2019, com uma diferenciação pouco significativa no comparativo entre instituições públicas e privadas de EI.

Tabela 2 – Percentual de diretoras de educação infantil que declararam ter formação continuada pedagógica em creche ou pré-escola no Brasil – 2019

Formação continuada em EI	Sim	Não
Formação EI creche - público	12,1%	87,9%
Formação EI creche - privada	10,5%	89,5%
Formação EI pré-escola - público	14,5%	85,5%
Formação EI pré-escola - privada	7,8%	92,2%

Fonte: Censo Escolar (Inep, 2019). Dados trabalhados pela autora.

Os baixos percentuais dialogam com a formação continuada em gestão. Nas instituições públicas que compuseram a pesquisa, o percentual apresentado foi de 9,3%, contra 5% do outro grupo estratificado.

Sintetizadas as descrições dos perfis das escolas e dos dirigentes escolares, a seção seguinte passa à análise dos resultados da pesquisa, considerando a triangulação entre a base legal, as tendências da pesquisa e os perfis de escolas e dirigentes escolares.

Em síntese: a gestão escolar da educação infantil brasileira

Com base nas categorias elencadas na metodologia, aliadas à coleta e ao tratamento quantitativo das informações descritas nas seções anteriores, foi possível compreender a especificidade da gestão escolar da Educação Infantil no Brasil a partir da base legal, das pesquisas acadêmicas e do Censo Escolar. Em linhas gerais, os resultados da pesquisa podem ser compreendidos a partir do quadro síntese apresentado abaixo:

Quadro 1 – Quadro analítico de observações a partir da categorização das pesquisas acadêmicas sobre gestão da educação infantil e os debates associados na pesquisa

Categorias de análise a partir das pesquisas acadêmicas	**Debates associados**
Democratização da gestão e a participação; Conselhos escolares; Projeto Político Pedagógico; Formas de escolha dos diretores escolares; e relação família-escola: participação	(In)Existência de conselhos de escola, grêmios, associações, proposta pedagógica, suas potencialidades e possibilidades de atualização e o debate em torno das perspectivas de atuação do dirigente escolar a partir de seu perfil e da literatura, na direção de tornar a efetividade destes espaços a partir do conceito de GD e das observações realizadas na pesquisa, diferenciando prováveis perspectivas entre a escola pública e instituição conveniada e a potencialidade da base legal como indutora à GD.
Concepções, identidade e o trabalho do diretor da educação infantil	Enfatizar os aspectos relativos ao perfil do dirigente escolar no Brasil, desde a sua formação inicial, continuada e a literatura em torno das faces de seu trabalho, problematizando as observações da pesquisa. Em linhas gerais, o dirigente escolar da EI no Brasil carece de formação continuada em EI e gestão e, em boa parte dos casos, não tem formação em educação superior e na área de educação. Concepções, identidade e o trabalho do diretor da educação infantil também precisam ser considerados a partir das evidentes diferenciações de perfil dos dirigentes das escolas públicas e privadas.
Avaliação institucional e a qualidade da educação infantil	A avaliação institucional e a qualidade da educação infantil são tidas aqui como um prolongamento da participação e do protagonismo dado ao dirigente escolar. Neste sentido, mesmo que a pesquisa não tenha informações quantitativas neste aspecto, a revisão de literatura e os apontamentos da base legal fornecem um arcabouço conceitual/legal para o debate de inferências a partir do perfil dos dirigentes escolares e das escolas.
A gestão da educação infantil e a participação das crianças	A existência e atualização da proposta pedagógica, a quase inexistência de colegiados voltados para as crianças, os conselhos de escola e a efetividade da GD a partir do trabalho realizado nas instituições, sobretudo dos dirigentes escolares, o perfil dos diretores escolares (formação inicial, continuada, forma de provimento e os cruzamentos dessas informações com a existência de conselhos e proposta pedagógica), são importantes, mas as diferenciações entre o público e o privado precisam ser consideradas.

Fonte: Elaborado pela autora.

Evidentemente, a metodologia e a quantidade de casos não permitiram aprofundar de que modo a GD se materializa no cotidiano escolar. Contudo, não elide o fato de que se entende como necessário um ponto de partida conceitual sobre essa questão. Considerou-se, para esse fim, a conceituação dada por Souza (2023), que define a GD como:

> um processo político-pedagógico coletivo no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola/educação identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola/educação, na busca da solução daqueles problemas e na edificação de uma cultura democrática. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade, na transparência e no reconhecimento às especificidades das diversas funções decorrentes dos lugares ocupados pelas pessoas na gestão da escola/educação, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar/educacional, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de gestão, em especial, de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola/educação (Souza, 2023, p. 116).

Assim, o conjunto de regras e procedimentos que definem quem deve participar diretamente, com a previsão de publicização dos atos públicos e a ampliação dos espaços participativos (Bobbio, 2015) se intersecciona com o conceito de Souza (2023) quando aborda a democracia como princípio e método. Os pontos de vista, complementares entre si, nortearam as análises e as conclusões desta pesquisa, especialmente no tocante ao favorecimento da GD nas escolas públicas brasileiras. Destacou-se a importância do diálogo e da participação como pilares das práticas cotidianas da gestão da escola.

Os resultados indicam que a amplitude da base legal que orienta a GD no Brasil não garante qualquer perspectiva de universalização dos preceitos democráticos no âmbito da gestão da EI. Apesar dos limites das fontes de informação deste trabalho, as tendências aqui apresentadas dialogam com essa constatação. Para Correa (2006), o que temos vivido até o presente momento é uma democracia formal, pois algumas regras procedimentais até existem, mas as desigualdades econômicas persistem e, em alguns casos, acentuam-se diante das constantes transformações do mundo capitalista.

A simples existência dos conselhos escolares e outros colegiados parece ser um obstáculo significativo para a gestão da EI. Tanto nas instituições públicas quanto em privadas conveniadas com os municípios, não há qualquer indicativo de tendência de universalização, ao menos no que tange à possibilidade de normatização dessas

instâncias, o que mostra uma discrepância significativa entre os apontamentos da legislação nacional e sua efetividade no cotidiano escolar. Em diálogo com a pesquisa de Martins (2015), observa-se que, ao tornar a escola uma referência de participação, cria-se, na base da cidadania, um movimento dialógico intenso de reorganização do poder. Nesse sentido, os órgãos colegiados, especialmente os conselhos, precisam avançar para além de sua institucionalização, a fim de promover, de fato, a democratização da gestão escolar. No caso das instituições privadas, a obrigatoriedade da existência desses órgãos não parece ser um pré-requisito ou uma exigência por parte do poder público municipal em boa parte dos casos, tendo em vista que o percentual de inexistência dessas instâncias é significativamente superior ao das escolas públicas.

Ao relacionar esse cenário com o perfil dos dirigentes escolares das instituições pesquisadas, observa-se uma tendência, apontada na literatura, de que os aspectos relativos à liderança e ao direito de gerir desses profissionais orientem a maioria das direções escolares da EI no país, tanto no âmbito público como no privado. As formas de provimento, essencialmente por indicação/nomeação, evidenciam que o debate e a ação pública sobre formas mais democráticas de ocupação da função de dirigente escolar na EI ainda é insuficiente. Esse cenário é análogo ao do ensino fundamental, mas, no caso das escolas que ofertam esta etapa, a comparação com a pesquisa panorâmica de Silva e Cruzetta (2018) evidencia que o percentual de dirigentes escolares que acessam a função/cargo por outra forma de provimento é bem maior.

A proposta pedagógica, tida como um elemento importante nesta pesquisa e com potencial de promover a construção coletiva das intencionalidades político pedagógicas das instituições escolares, parece ser um objeto de maior interesse das escolas privadas de EI. No caso das escolas públicas, há uma lacuna significativa, seja pelo fato da sua inexistência ou pela falta de atualização das suas propostas. Dada a natureza da fonte de informações utilizada por esta pesquisa, não se pode afirmar que há qualquer indicativo de que a atualização dessa proposta se efetive de forma democrática. Pelo contrário, a ausência dos colegiados em grande parte das instituições pesquisadas indica que a centralização dessa prática pelo diretor ainda é uma realidade.

A relação entre a escola e a família para promover a participação é prejudicada em todos os aspectos supracitados. A própria estrutura autocrática da gestão escolar influencia as concepções dos profissionais que atuam na instituição, posicionando a

escola como uma instituição superior à família e dificultando a ação compartilhada entre ambas:

> A tensão presente na relação entre as famílias e as professoras ainda ocupa um lugar privilegiado em muitas unidades. As queixas relacionadas às famílias, expressas pelos gestores, revelam a inexistência de ações coletivas para o enfrentamento dessa questão, sendo encaminhadas medidas paliativas para a solução de problemas estruturais e de concepção, na maioria das vezes a partir de estratégias isoladas, sem envolver qualquer proposta de democratização da gestão. A baixa participação cotidiana das famílias nas instituições ainda é um fato bastante presente, seja por motivos objetivos, como horário de trabalho, seja pela ausência de reflexão a respeito do real significado da importância de compartilhar a educação da criança pequena (Monção, 2021, p. 22).

No entanto, as pesquisas que tratam da relação escola-família trazem em suas discussões que a especificidade da gestão escolar democrática na Educação Infantil está justamente no fato de a legislação prever uma atuação compartilhada com as famílias nas ações de cuidar e educar (Correa, 2006; Monção, 2021).

A formação do dirigente escolar, especialmente a continuada, parece ser um elemento relevante a ser explorado como possibilidade de ampliação da gestão democrática. Dirigentes com mais formação continuada, pedagogos, licenciados ou não, tendem a estar em escolas de EI que têm, ao menos, colegiados e, especialmente, conselhos escolares instituídos. De modo geral, as diferenças entre os que ocupam esse cargo/função no setor público e no privado são significativas. Enquanto no setor público há uma presença mais consolidada de dirigentes com formação em pedagogia ou alguma licenciatura, no setor privado esse percentual é consideravelmente menor, depondo contra a especificidade pedagógica do trabalho do dirigente escolar.

Outros dois pontos de composição desta síntese, "Avaliação institucional e a qualidade da educação infantil" e "A gestão da educação infantil e a participação das crianças", têm na análise proposta por esta pesquisa breves apontamentos de tendências. No caso da primeira categoria, as fontes de informação utilizadas indicam que, com base na revisão de literatura e na análise da base legal, a avaliação institucional e a busca por um modelo de qualidade da EI estão diretamente relacionadas ao a perpassar pelo perfil da gestão escolar. Institucionalmente, essa avaliação pode considerar o protagonismo infantil, ser pautada na visão dos profissionais ou refletir apenas a perspectiva do dirigente escolar.

Não há qualquer indicativo de que a defesa de um modelo participativo de avaliação, a necessidade de articulação entre a avaliação institucional e o PPP e um conceito de qualidade amplamente consolidado – aspectos defendidos por pesquisadores e pesquisadoras do campo – estejam em curso para sua universalização. Pelo contrário, os recentes movimentos de padronização de avaliações, a falta de apoio das secretarias de educação – evidenciada por aspectos apresentados nesta pesquisa como a própria insuficiência da formação continuada e a participação negligenciada das famílias pelo perfil autocrático da gestão da EI centrada no diretor –, além das críticas apresentadas na revisão de literatura, parecem estar mais próximas do debate proposto neste artigo a partir dos dados empíricos.

Considerações finais

Os elementos reunidos neste trabalho evidenciam que a gestão da EI enfrenta desafios significativos para a consolidação da GD. Não se observa, nesta pesquisa, qualquer hipótese em que as crianças sejam convidadas a participar, que haja uma educação política voltada para a construção da importância cidadã de ocupar e influenciar os processos decisórios dos espaços públicos, ou que sejam incentivadas a avaliar institucionalmente as escolas a partir de seus próprios olhares. A revisão de literatura indica que, pela ausência de efetividade das regras e procedimentos de maior amplitude da legislação brasileira e pelo perfil das escolas e dirigentes escolares no Brasil, há obstáculos significativos para que, pelo menos, a ideia de favorecimento para a participação das crianças e da comunidade escolar seja efetivada.

As indicações e tendências apresentadas na pesquisa evidenciam que a GD nas escolas que ofertam exclusivamente a EI no Brasil é um desafio historicamente construído, agravado pela existência e abrangência das instituições privadas conveniadas com os municípios, que assumem o papel estatal de atendimento à EI.

Referências

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia***.* Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC, 2018.

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

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.** Brasília, DF: Ministério da Educação; Secretaria de Educação Básica, 2010.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providencias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ano 151, n. 120-A, p. 1-7, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ano 134, n. 248, seção 1, p. 1-9, 23 dez. 1996.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. 6. ed. Brasília: MEC, SEB, 2009.

CORREA, Bianca Cristina. **Democratização da gestão escolar na educação infantil**: um caso e seus múltiplos significados. 2006. 242 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

DOMICIANO, Cassia. Nova gestão pública e Programa "Nave-Mãe": caminhos comuns à privatização. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 36, p. 1-23, 2020

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Microdados do **Censo Escolar, 2019**. Brasília, DF: INEP, 2019.

MARTINS, Gisele Bervig. **Gestão democrática na educação infantil**: qual o lugar dos conselhos escolares? 127 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro Universitário La Salle, Canoas, 2015.

MONÇÃO, Maria Aparecida Guedes. **Gestão na educação infantil**: cenários do cotidiano. 1. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2021.

SELZ, Marion. O raciocínio estatístico em sociologia. *In*: PAUGAM, Serge (coord.). **A pesquisa sociológica**. Tradução de Francisco Morás. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 202-217.

SILVA, Marcus Quintanilha da; CRUZETTA, Danieli D'Aguiar. O provimento do cargo do diretor como instrumento de gestão democrática e a qualidade da educação: análise das condições de oferta e resultados escolares. *In*: OLIVEIRA, Antonella de Carvalho (org.). **Grandes temas da educação nacional**. Ponta Grossa: Atena Editora, 2018. p. 78-92.

SILVA, Marcus Quintanilha da; CRUZETTA, Danieli D'Aguiar. Base Nacional Comum Curricular e as Reformas Educacionais da década de 1990. **Olhar de Professor**, [*s. l.*], v. 25, p. 1-25, 2022.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Perfil da Gestão da Escola no Brasil**. 2007. 302 f. Tese (Doutorado em educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. R. **Gestão democrática da educação pública brasileira**: um estudo à luz da teoria da democracia de Norberto Bobbio. 2023. 142 f. Tese (Professor Titular) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023.

Recebido em Março de 2025
Aprovado em Julho de 2025
Publicado em Setembro de 2025