

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MARINA KATURCHI EXNER

**A CONSTRUÇÃO CONTEXTUAL DAS LIDERANÇAS ESCOLARES:**  
UM ESTUDO SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL PAULISTANA

SÃO PAULO  
2021

MARINA KATURCHI EXNER

**A CONSTRUÇÃO CONTEXTUAL DAS LIDERANÇAS ESCOLARES:  
UM ESTUDO SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL PAULISTANA**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Área de concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

SÃO PAULO  
2021

Exner, Marina Katurchi.

A construção contextual das lideranças escolares : um estudo sobre a educação infantil paulistana / Marina Katurchi Exner. - 2021.  
206 f.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio.

Dissertação (mestrado CMAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Liderança escolar. 2. Diretores escolares. 3. Educação de crianças. 4. Políticas públicas. 5. Discricionariedade. I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Dissertação (mestrado CMAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 371.11

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP 010191/O

Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas - SP

MARINA KATURCHI EXNER

**A CONSTRUÇÃO CONTEXTUAL DAS LIDERANÇAS ESCOLARES:  
UM ESTUDO SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL PAULISTANA**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Área de concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

Data de aprovação:

\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio (orientador)  
FGV-EAESP

---

Profa. Dra. Gabriela Spanghero Lotta  
FGV-EAESP

---

Profa. Dra. Telma Pileggi Vinha  
FE - UNICAMP

*Dedico este trabalho àqueles que, ao longo desta minha jornada, partiram para outro plano e, com toda sua sabedoria, brindaram o mundo e a vida com ensinamentos preciosos.*

*Tio Mário (ou tio Lalinho), que me ensinou a graça que é viver a vida em toda a sua excentricidade,*

*Querida amiga Letícia, cujo brilho nos olhos e cuja vitalidade eternamente inspirarão quem teve a sorte de cruzar o seu caminho,*

*Vô Walter, que ensinou a mim e a todos o poder do bom humor e de um bom riso frouxo, não importam as circunstâncias.*

## Agradecimentos

*“Pessoas importantes são pessoas que dividem seus sonhos, que dividem o lanche, que avisam o outro que têm uma pedra no caminho e a pessoa não tropeça. Essa é uma grande pessoa, uma pessoa importante...”* (Vinicius, 6 anos).

Tendo emprestado a definição de Vini, uso esse espaço para agradecer às pessoas importantes que cruzaram minha vida ao longo desse percurso.

Primeiramente, agradeço a cada gestor e gestora escolar e a cada professora das Escolas Municipais de Educação Infantil da rede municipal de São Paulo que, em meio à pandemia, cedeu, tão generosamente, parte de seu tempo para compartilhar comigo suas experiências na Unidade Educacional onde atua. Meu muitíssimo obrigada.

Agradeço a minha família, Tereza, Walter, Camila, que me deram todo o suporte, todo o colo, todo o amor ao longo desse processo tão árduo.

Agradeço a ela, Catarine, que nunca, em nenhuma circunstância, largou minha mão, e cuja troca não fez além de me fortalecer e engrandecer nesse processo.

Aos meus amigos e às minhas amigas, tão queridos e queridas, que são ouvidos, ombro e amor: Marcela Corrêa, Carolina Guagliano, Luiza Muylaert, Renato Acetto, Amanda Sadalla, Marina Cano, Ana Laura Ferrari, Rodrigo Berezovsky, Mariana Haddad, Gabriela Sawaya, Mariana Khaznadar, Beatriz Gaidys, Luciana Pires, Lucas Mesquita, Sofia Costa, Beatriz Carvalho, Helena Novelli, Ana Carolina Medeiros, Ana Estrella Vargas, Daniela Krausz, Luisa Moreno, Lorena Mello, Gabriela Machado, Maria Beatriz Galvão, Lucas Fernandes, Luiza Jardim, Ana Fiocchi, Felipe Ferro, Vinicius Georges, Paula Miranda, Eliana Lins, Rodrigo Assis, Juliana Rocha, Olivia Landi, e, claro, ela, que mesmo não estando mais nesse mundo que conhecemos, é eterna dentro de cada um e cada uma de nós, Leticia Kaplan.

Agradecimento especial àquele que sempre acreditou e confiou em mim, por quem eu guardo imensa admiração, que me incentivou a entrar para essa louca jornada que é o mestrado e que me

deu o suporte necessário para que esse trabalho pudesse ser concluído, meu orientador e eterno professor, Fernando Luiz Abrucio.

Agradeço à professora Gabriela Lotta por seus constantes ensinamentos e por sua didática e humanidade tão inspiradoras ao longo deste percurso, com quem tive o privilégio de construir e trocar e, nesse processo, me constituir enquanto pesquisadora.

Meu muitíssimo obrigada à professora Telma Vinha, pela leitura cuidadosa do trabalho e pelas contribuições enriquecedoras na banca, que colaboraram para o aprofundamento de minhas reflexões sobre o tema aqui tratado e para a delimitação de contornos mais claros em minha pesquisa.

Ao professor Fernando Burgos, que tanto me ensina e que contribuiu enormemente para o meu crescimento acadêmico e pessoal, preenchendo-me de encantamento com o universo da administração pública.

Agradeço ao Vinicius Georges e à Eliana Lins por todo o suporte técnico, permeado de muito apoio e carinho, durante a execução deste trabalho.

Não poderia deixar de me falar sobre elas, as crianças do Colégio São Domingos, que me acompanharam durante parte dessa jornada, me nutrido de suas pérolas e conquistando meus sorrisos mesmo nos dias mais difíceis. E, claro, a toda a equipe do Colégio São Domingos que nunca me deixou esquecer de, em caso de dúvida, sempre confiar nas crianças.

Agradeço também à equipe do Instituto Singularidades que, durante esse percurso, fortaleceu ainda mais a minha convicção de que a educação é transformadora e o meu compromisso por uma educação pública de qualidade para todas as crianças e jovens do Brasil.

Agradeço, finalmente, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq, que apoiou financeiramente o desenvolvimento desta dissertação.

*A Criança Nova que habita onde vivo  
Dá-me uma mão a mim  
E a outra a tudo que existe  
E assim vamos os três pelo caminho que houver,  
Saltando e cantando e rindo  
E gozando o nosso segredo comum  
Que é o de saber por toda a parte  
Que não há mistério no mundo  
E que tudo vale a pena.*

Fernando Pessoa

*Há um passado no meu presente  
Um Sol bem quente lá no meu quintal  
Toda vez que a bruxa me assombra  
O menino me dá a mão*

*E me fala de coisas bonitas  
Que eu acredito  
Que não deixarão de existir  
Amizade, palavra, respeito  
Caráter, bondade, alegria e amor  
Pois não posso  
Não devo  
Não quero  
Viver como toda essa gente  
Insiste em viver  
E não posso aceitar sossegado  
Qualquer sacanagem ser coisa normal*

Milton Nascimento e Fernando Brant



## RESUMO

O presente trabalho se propõe à reflexão sobre a gestão escolar e, mais especificamente, sobre a liderança escolar – que é, geralmente, assumida pelo diretor escolar – na etapa da Educação Infantil (EI), que atende crianças de 0 a 6 anos, período da vida humana denominado de primeira infância. É vasta a literatura sobre lideranças escolares em outras etapas da educação básica, no entanto, as unidades de Educação Infantil tendem a ficar excluídas desse debate, ainda que uma série de estudos justifiquem a importância de as crianças, durante a sua primeira infância, terem acesso a serviços qualificados de educação, sendo esta uma condição primordial para garantir o seu pleno desenvolvimento. Refletimos sobre qual é o papel da equipe gestora de unidades de Educação Infantil na implementação de políticas educacionais de EI, buscando investigar como se caracterizam e o que explica os diferentes perfis das lideranças escolares nas unidades de Educação Infantil. A partir de uma vasta revisão teórica, percorrendo teorias sobre lideranças escolares, lideranças públicas, burocracia de médio escalão, gerentes de nível de rua e discricionariedade, construímos um modelo teórico contextual para explicar a produção de diferentes perfis de liderança na Educação Infantil. Este modelo indica que têm efeitos sobre a produção de lideranças: a) sua trajetória e os valores sustentados por elas; b) as interações que firma no cotidiano escolar; e c) o contexto institucional e organizacional no qual a escola está inserida. Sustentamos que essas variáveis abrem espaço para uma operação mais ou menos discricionária do diretor escolar, o que favorece a construção de diferentes tipos de liderança. Como forma de ilustrar esse modelo, realizamos um estudo de caso múltiplo e comparado em cinco Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) do município de São Paulo. Devido à pandemia de COVID-19, as 21 entrevistas foram realizadas remotamente com diretoras(es), assistentes de diretora(-), coordenadoras(es) pedagógicas(os) e professoras das cinco EMEIs. Além disso, desenvolvemos uma análise documental de quatro diretrizes municipais que orientam as concepções e as práticas pedagógicas na EI paulistana. Como resultado, verificamos o conflito entre valores de atores escolares e aqueles contidos nas diretrizes municipais, a força das instituições sobre a atuação da equipe gestora e de professoras, o impacto da restrição de recursos da escola sobre a prática dos profissionais da educação e os efeitos da pressão da comunidade escolar sobre a gestão da escola, por um lado, e das instâncias hierárquicas superiores, de outro. Todos esses fatores contribuem para a construção de diferentes perfis de liderança na escola. Identificamos quatro principais perfis: liderança democrática, pedagógica, reguladora e articuladora. Elas são produzidas a partir de dinâmicas discricionárias que atravessam seus valores e trajetória pessoal, as interações travadas pela liderança escolar e o contexto institucional e organizacional no qual a escola se situa. Nesse sentido, temos que, por vezes, os valores e crenças da liderança tendem a se sobrepor à racionalidade legal prevista pelas instituições, o que pode ser intensificado por conta do contexto legal ambíguo e de um contexto de restrição de recursos.

**Palavras-chave:** Liderança Escolar; Educação Infantil; Políticas Públicas; Discricionariedade.

## ABSTRACT

This work proposes a reflection on school management and, more specifically, on school leadership - which is generally assumed by the school principal - in the stage of Early Childhood Education (ECE), which serves children from 0 to 6 years old, period of human life called early childhood. The literature on school leadership in other stages of basic education is vast, however, ECE units tend to be excluded from this debate, even though a series of studies justify the importance of children, during their early childhood, having access qualified education services, which is an essential condition to guarantee their full development. We examine what is the role of the management team of Early Childhood Education units in the implementation of EI educational policies, seeking to investigate how they are characterized and what explains the different profiles of school leaders in ECE units. Based on a vast theoretical review, covering theories about school leaders, public leaders, middle-level bureaucracy, street level managers and discretion, we built a contextual theoretical model to explain the production of different leadership profiles in Early Childhood Education. This model indicates that the following factors affect the production of leaders: a) their trajectory and the values supported by them; b) the interactions he/she sustains at school; and c) the institutional and organizational context in which the school is inserted. We argue that these variables make room for a more or less discretionary operation by the school principal, which favors the construction of different types of leadership. As a way of illustrating this model, we conducted a multiple and compared case study in five Municipal Schools of Early Childhood Education in the municipality of São Paulo, Brazil. Due to the COVID-19 pandemic, we conducted 21 online interviews with principals, assistant directors, pedagogical coordinators and teachers of those five schools. In addition, we developed a documentary analysis of four municipal rules that guide the pedagogical conceptions and practices in São Paulo ECE units. As a result, we verified the conflict between values of school actors and those contained in the municipal guidelines; the strength of the institutions on the performance of the management team and teachers, the impact of the restriction of school resources on the practice of education professionals; and the effects of the pressure from the school community on school management, on the one hand, and of higher hierarchical instances, on the other. All of these factors contribute to the construction of different leadership profiles at school. We identified four main profiles: democratic, pedagogical, regulatory and articulatory leadership. They are produced from discretionary dynamics that cross their values and personal trajectory, the interactions waged by school leadership and the institutional and organizational context in which the school is located. In this sense, we sometimes have that the values and beliefs of the leadership tend to overlap with the legal rationality envisaged by the institutions, which can be intensified due to the ambiguous legal context and a context of resource constraints.

**Keywords:** School Leadership; Early Childhood Education; Public Policy; Discretion.

## **LISTA DE GRÁFICOS**

<b>GRÁFICO 1:</b> DISTRIBUIÇÃO DO PERCENTUAL DE EMEIS NOS DISTRITOS MENOS (BARRAS VERDES) E MAIS (BARRAS VERMELHAS) VULNERÁVEIS DE SÃO PAULO .....	<b>69</b>
<b>GRÁFICO 2:</b> DISTRIBUIÇÃO DA QUANTIDADE DE EMEIS, EM NÚMERO ABSOLUTO, NOS DISTRITOS MENOS (BARRAS VERDES) E MAIS (BARRAS VERMELHAS) VULNERÁVEIS DE SÃO PAULO .....	<b>70</b>
<b>GRÁFICO 3:</b> QUANTIDADE DE DISTRITOS QUE ABRIGA POPULAÇÕES MENOS (BARRAS VERDES) OU MAIS (BARRAS VERMELHAS) VULNERÁVEIS .....	<b>72</b>
<b>GRÁFICO 4:</b> DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DAS EMEIS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (2019)	<b>73</b>
<b>GRÁFICO 5:</b> DISTRIBUIÇÃO DAS NOTAS DE INFRAESTRUTURA DAS EMEIS PAULISTANAS.....	<b>82</b>
<b>GRÁFICO 6:</b> QUANTIDADE DE EMEIS POR DISTRITO .....	<b>200</b>
<b>GRÁFICO 7:</b> PERCENTUAL DA POPULAÇÃO POR DISTRITO CADASTRADA NO CADÚNICO .....	<b>201</b>

## **LISTA DE TABELAS**

<b>TABELA 1:</b> SISTEMATIZAÇÃO DO NÍVEL DE INFRAESTRUTURA DAS EMEIS DE SÃO PAULO .....	<b>78</b>
<b>TABELA 2:</b> CLASSIFICAÇÃO DA INFRAESTRUTURA NAS EMEIS DE SÃO PAULO, DE ACORDO COM AS SETE DIMENSÕES .....	<b>80</b>
<b>TABELA 3:</b> EXEMPLO DE ATRIBUIÇÃO DE NOTA PARA UMA EMEI HIPOTÉTICA.....	<b>81</b>
<b>TABELA 4:</b> SISTEMATIZAÇÃO DAS ESCOLAS REMANESCENTES NA SELEÇÃO .....	<b>83</b>
<b>TABELA 5:</b> OPÇÕES DE ESCOLAS COM NOTA DE INFRAESTRUTURA IGUAL A 39.....	<b>85</b>
<b>TABELA 6:</b> SISTEMATIZAÇÃO INICIAL DAS ESCOLAS ELEGÍVEIS PARA SEREM O “CONTROLE” .....	<b>86</b>
<b>TABELA 7:</b> OPÇÕES DE EMEIS COM INFRAESTRUTURA IGUAL A 39 ELEGÍVEIS PARA SEREM “CONTROLE” .....	<b>87</b>
<b>TABELA 8:</b> SELEÇÃO FINAL DOS CASOS .....	<b>88</b>

## **LISTA DE QUADROS**

<b>QUADRO 1: SÍNTESE DAS CARACTERÍSTICAS DA LIDERANÇA ESCOLAR .....</b>	<b>38</b>
<b>QUADRO 2: MODELO TEÓRICO: A CONSTRUÇÃO CONTEXTUAL DA LIDERANÇA ESCOLAR .....</b>	<b>61</b>
<b>QUADRO 3: VARIÁVEIS INICIAIS UTILIZADAS POR NETO ET AL. (2013) PARA A ESCALA DE INFRAESTRUTURAS ESCOLARES .....</b>	<b>74</b>
<b>QUADRO 4: INDICADORES UTILIZADOS POR FALCIANO, SANTOS E NUNES (2016) PARA ANALISAR A INFRAESTRUTURA DE ESCOLAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL.....</b>	<b>75</b>
<b>QUADRO 5: INDICADORES UTILIZADOS PARA A ANÁLISE DA INFRAESTRUTURA DAS EMEIS.....</b>	<b>77</b>
<b>QUADRO 6: INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS SELECIONADAS .....</b>	<b>88</b>
<b>QUADRO 7: SISTEMATIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS .....</b>	<b>92</b>
<b>QUADRO 8: SISTEMATIZAÇÃO DAS CATEGORIAS E CÓDIGOS ENCONTRADOS NAS ENTREVISTAS</b>	<b>94</b>
<b>QUADRO 9: PERFIS DE LIDERANÇA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL PAULISTANAS .....</b>	<b>166</b>
<b>QUADRO 10: MODELO EXPLICATIVO SOBRE A PRODUÇÃO DE LIDERANÇAS ESCOLARES .....</b>	<b>174</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AD – Assistente de diretor

APM – Associação de Pais e Mestres

CEI – Centro de Educação Infantil

CP – Coordenadora Pedagógica

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DOT - Diretoria de Orientação Técnica

DOT – P – Diretorias de Orientação Técnico-Pedagógicas

DRE – Diretoria Regional de Educação

EI – Educação Infantil

EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental

EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil

JBD – Jornada Básica do Docente

JEIF – Jornada Especial Integral de Formação

PEA – Projeto Especial de Ação

PPP – Projeto Político-Pedagógico

PTRF – Programa de Transferência de Recursos Financeiros

RME-SP – Rede Municipal de Educação de São Paulo

SME – Secretaria Municipal de Educação de São Paulo

UBS – Unidade Básica de Saúde

UE – Unidade Educacional

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO 1. O DIRETOR ESCOLAR ENQUANTO LIDERANÇA .....</b>	<b>25</b>
1.1 CONTRIBUIÇÕES DA LITERATURA DE GESTÃO ESCOLAR .....	25
1.1.1 <i>Os perfis e características de lideranças escolares.....</i>	<i>28</i>
1.1.2 <i>Especificidades da liderança na Educação Infantil .....</i>	<i>31</i>
1.2 SITUANDO O DIRETOR CULTURAL E SOCIALMENTE .....	39
1.2.1 <i>Trajetória, valores e clima escolar: hipóteses para a construção da liderança escolar .....</i>	<i>40</i>
1.2.2 <i>Ampliando possibilidades analíticas: diretor escolar enquanto liderança pública .....</i>	<i>44</i>
<b>CAPÍTULO 2. LIDERANÇA ESCOLAR COMO BUROCRATA DE MÉDIO ESCALÃO .....</b>	<b>47</b>
2.1 DA PERSPECTIVA WEBERIANA À BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO .....	47
2.2 O DIRETOR ESCOLAR ENQUANTO BUROCRATA DE MÉDIO ESCALÃO E GERENTE DE NÍVEL DE RUA ..	48
2.3 A DISCRICIONARIEDADE COMO DISPOSITIVO PARA A CONSTRUÇÃO DA LIDERANÇA.....	51
2.4 MODELO TEÓRICO CONTEXTUAL PARA A CONSTRUÇÃO DE LIDERANÇAS ESCOLARES .....	57
2.5 RETOMANDO O FOCO NA GESTÃO ESCOLAR DA EDUCAÇÃO INFANTIL: CONSIDERAÇÕES SOBRE SUAS PARTICULARIDADES .....	61
<b>CAPÍTULO 3. METODOLOGIA .....</b>	<b>65</b>
3.1 POR QUE ESTUDAR ESCOLAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL PAULISTANAS? .....	66
3.2 O PROCESSO DE SELEÇÃO DE EMEIS .....	67
3.2.1 <i>Filtro 1: Contexto socioeconômico das EMEIs .....</i>	<i>67</i>
3.2.2 <i>Filtro 2: Quantidade de matrículas na escola .....</i>	<i>72</i>
3.2.3 <i>Filtro 3: Estrutura das escolas.....</i>	<i>73</i>
3.2.4 <i>Síntese do caminho percorrido para a seleção dos casos .....</i>	<i>82</i>
3.2.5 <i>Seleção final .....</i>	<i>83</i>
3.3 COLETA DOS DADOS.....	90
3.4 ANÁLISE DE DADOS.....	93
<b>CAPÍTULO 4. O CASO DE SÃO PAULO.....</b>	<b>96</b>
4.1 CARACTERIZANDO A REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO.....	96
4.2 DIRETRIZES MUNICIPAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL .....	102
4.2.1 <i>Orientação Normativa nº 01/2013 .....</i>	<i>103</i>
4.2.2 <i>Currículo Integrador da Infância Paulistana .....</i>	<i>104</i>
4.2.3 <i>Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana .....</i>	<i>106</i>
4.2.4 <i>Currículo da Cidade – Educação Infantil.....</i>	<i>107</i>
4.3 CHAVES ANALÍTICAS PARA ORIENTAR A DISCUSSÃO SOBRE O CASO DE SÃO PAULO .....	111
<b>CAPÍTULO 5. PRÁTICAS, VALORES E CLIMA ESCOLAR NAS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL PAULISTANAS: ANÁLISE DOS CASOS .....</b>	<b>116</b>
5.1 AS POTÊNCIAS E OS LIMITES DO CURRÍCULO DA EDUCAÇÃO INFANTIL .....	118
5.1.1 <i>(Des)alinhamento de concepções na EMEI: riscos e potências.....</i>	<i>119</i>

5.1.2 Quando valores pessoais se sobrepõem à racionalidade técnica e legal .....	122
5.1.3 Desconstruindo concepções conservadoras: o papel da liderança escolar .....	124
5.2 CLIMA ESCOLAR: AS TEIAS DE RELAÇÕES DENTRO DA EMEI .....	132
5.2.1 Ilhas e pontes na escola.....	132
5.2.2 Descolonizando os espaços e relações: “somos todos educadores” .....	135
5.2.3 A equipe gestora e as professoras: parceria ou desconfiança? .....	138
5.2.4 Gestora(-) como coadjuvante: o protagonismo nas professoras e crianças.....	141
5.2.5 A gestão de portas abertas: caracterizando a liderança democrática .....	146
5.3 É PRECISO UMA ALDEIA INTEIRA PARA EDUCAR UMA CRIANÇA.....	149
5.3.1 Portas abertas para as famílias: conflitos e acolhida .....	149
5.3.2 Função social da EMEI: escola como braço do Estado .....	156
5.3.3 Para lá dos muros da escola: ocupação do território pela EMEI .....	161
5.4 OS PERFIS DE LIDERANÇA E COMO SÃO PRODUZIDOS .....	163
5.5 O QUE É PREDOMINANTE E O QUE DIFERE ENTRE OS CASOS? .....	176
<b>CAPÍTULO 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>179</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>187</b>
<b>APÊNDICE A.....</b>	<b>200</b>



## INTRODUÇÃO

A literatura nacional e internacional vem investigando, há algumas décadas, a influência da gestão escolar e, sobretudo, da liderança escolar, no aprendizado dos alunos (ver Oliveira & Carvalho, 2018; Lück, 2009; 2014; Abrucio, 2010; Fullan, 2014; Sammons & Bakkum, 2011; Leithwood, 2009; Brooke & Soares, 2008; Crews & Weakley, 1995; Teddlie; Kirby & Stringfield, 1989). Embora essa literatura não negue os efeitos de fatores extraescolares – tais como a condição socioeconômica do aluno e sua raça, por exemplo – no desempenho dos estudantes, ela dá particular ênfase aos fatores intraescolares, isto é, aos aspectos internos à escola que podem ser manejados de tal forma a garantir que todos os alunos aprendam, minimizando os impactos dos fatores socioeconômicos. Dentre esses fatores, podemos mencionar a atuação da equipe gestora da escola, que, segundo Lück (2009), envolve a direção escolar, a supervisão ou coordenação pedagógica, a orientação educacional e a secretaria da escola.

A liderança escolar é, geralmente, parte integrante da equipe gestora. Embora seja usualmente assumida pelo diretor escolar, já sabemos que ela pode também estar localizada em outros atores da escola. Cabe a ressalva, no entanto, que, em um primeiro momento, para fins teóricos, trataremos a liderança escolar como sinônimo do diretor escolar.

Na literatura em gestão escolar, há uma tendência a estabelecer relações entre escolas eficazes e as características de suas lideranças. A escola eficaz pode ser identificada por meio do resultado de provas padronizadas realizadas pelos estudantes, o que caracteriza uma análise mais voltada aos *outcomes* (desempenho dos alunos) da escola. Há também uma discussão que realça o peso dos *outputs* (insumos) para qualificar a performance de uma escola, visando analisar os efeitos da qualidade dos insumos (como a qualificação dos professores, dos mecanismos de gestão ou da infraestrutura da unidade educacional, por exemplo) sobre a escola. Por não haver, no Brasil, avaliações oficiais ou indicadores sintéticos sobre os *outputs* da unidade escolar, tendemos a usar como medida de escola eficaz os resultados de exames padronizados. Com isso, a Educação Infantil (EI), que atende crianças de 0 a 6 anos, período compreendido como primeira infância, fica regularmente excluída dessa análise, por não ser contemplada na lógica de exames padronizados a

serem realizados pelos estudantes para avaliar o desempenho da escola<sup>1</sup>. Isso traz à tona uma lacuna na literatura de gestão escolar, sobretudo nacional.

A literatura internacional, por sua vez, não apenas justifica a importância do olhar para a liderança escolar na Educação Infantil, indicando que ela é crucial para garantir a efetividade do serviço para crianças de 0 a 6 anos e o bom desenvolvimento das crianças (Mujis et al., 2004; Hujala, 2013; Kivunja, 2015; Siraj-Blatchford et al., 2002; Sylva et al., 2004), mas também aponta para algumas das principais características desses atores.

Após a realização de um esforço teórico para identificar as especificidades da liderança escolar na Educação Infantil em relação às outras etapas da educação básica, destacamos a potência de uma liderança pedagógica capaz de compartilhar tarefas entre os diferentes profissionais que atuam na escola e que enfatize o desenvolvimento integral da criança, sendo orientada não apenas por metas objetivas ou pelos resultados de exames padronizados, mas, sim, pelo currículo nacional (Hujala, 2013; Palaiologou & Male, 2018; Taggart et al., 2000). Além disso, a literatura chama a atenção para o papel político da liderança escolar em advogar pelos direitos das crianças frente à comunidade e em estabelecer parcerias da escola com equipamentos públicos da assistência social e saúde (Carroll-Meehan, 2019; Rodd, 2013; Mujis et al., 2004; Kivunja, 2015). Finalmente, ao enfatizar que na Educação Infantil todos são responsáveis pela criança, cabe à liderança garantir um alinhamento quanto às concepções e aos valores que carregam todos os atores que lidam com a criança no dia a dia (Strehmel, 2016; Nivala, 2002).

Paralelamente a isso, nos últimos anos, têm sido crescentes as produções acadêmicas que sinalizam para a primeira infância como um período crítico para a realização de investimentos públicos. Heckman e Masterov (2007) argumentam, com base em análises econômicas, que serviços que propõem estímulos e interações potentes para as crianças, sobretudo em situação de vulnerabilidade, desenvolvendo tanto seus campos cognitivos, quanto emocionais, têm um papel chave para moldar *outcomes* futuros, como a redução de criminalidade, a evasão e repetência escolar, a gravidez na adolescência, entre outros.

Toda essa literatura, portanto, apresenta sólidos fundamentos para justificar a importância de uma investigação profunda acerca das dinâmicas da gestão escolar – particularmente, das

---

<sup>1</sup> O presente trabalho não defende a existência de qualquer tipo de avaliação objetiva quanto ao desempenho ou nível de desenvolvimento das crianças para medir a eficácia da escola de Educação Infantil; com essa constatação, pretende-se tão só apresentar a realidade da Educação Infantil, exprimindo a importância de incluí-la na discussão de gestão escolar, guardadas as suas especificidades.

lideranças escolares – em unidades de Educação Infantil brasileiras. Ademais, por conta da importância conferida a essa etapa da educação básica e das especificidades que a constituem – sobretudo relacionadas à forte presença dos elementos socioemocionais envolvidos na educação da criança e à ausência de provas objetivas para qualificar o desempenho da escola – optamos por analisar a liderança escolar na etapa da Educação Infantil, particularmente, ainda que entendamos que há intersecções entre este debate e aquele que foca em outras etapas da educação básica.

Como pano de fundo para conduzir a discussão no presente trabalho, temos a seguinte questão geral: qual é o papel da equipe gestora das escolas na implementação da política educacional de Educação Infantil? Contudo, de maneira mais específica, buscamos analisar **como se caracterizam e o que explica os diferentes perfis das lideranças escolares nas unidades de Educação Infantil**. Esse é o ponto analítico mais importante dessa Dissertação.

Para entender as lideranças escolares, consideramos importante analisar quais são os perfis de liderança observados nas escolas de Educação Infantil, uma vez que, a depender disso, será dado um tom específico à implementação. Ainda, propomos uma discussão sobre como esses diferentes perfis de liderança são produzidos. Sustentamos a suposição de que é insuficiente acreditar que os gestores escolares são puro resultado do modelo institucional de formulação da política educacional. O contexto institucional em que a liderança está inserida importa, mas não são suficientes para explicar a vida escolar.

Diante disso, parte-se da hipótese de uma **teoria contextual sobre a liderança**, composta por três principais aspectos que importam quando analisamos a liderança escolar: a) valores e trajetória da liderança; b) interações que trava no cotidiano escolar, o que está intrinsecamente ligado ao conceito de clima escolar; c) a forma como o contexto institucional e organizacional incide sobre a escola. Serão analisados os efeitos desses três aspectos e pretende-se mostrar de que maneira e com qual intensidade cada elemento atua para definir o perfil das lideranças escolares e seus padrões de discricionariedade.

Um modelo contextual de explicação, neste caso, tem de, necessariamente, tomar como base a natureza pedagógica da etapa de educação na qual a liderança atua – no caso, na Educação Infantil. Desse modo, é possível partir do suposto de que haverá diversos perfis e padrões de discricionariedade de diretores escolares dependendo da etapa de ensino. No caso da política de Educação Infantil, é fundamental reforçar que ela só pode ser realizada com a intermediação de um

sujeito que não é o usuário final e direto dessa política – as famílias e responsáveis pelas crianças. A implicação disso será claramente visto na análise dos dados empíricos.

Em suma, por meio da veia analítica aqui escolhida, partimos de um referencial teórico que se propõe a ir além de modelos a-históricos, essencialmente gerenciais ou apenas pedagógicos, e que não levem em conta o momento educacional no qual a liderança escolar está inserida.

A revisão de literatura foi realizada de modo a subsidiar a construção dessa teoria contextual. Assim, conceituamos a liderança escolar como uma liderança pública a qual é atravessada por contingências organizacionais, legais, políticas e socioculturais. Mais do que isso, segundo a literatura acadêmica, ela não pode ser entendida de forma descolada do conceito de discricionariedade, sendo este o principal mecanismo por meio do qual a liderança pública e escolar é construída (Van Wart, 2003).

Além disso, ao admitir que a atuação do diretor escolar, enquanto liderança escolar e liderança pública, tem fortes implicações na maneira como a política educacional será implementada (Rodd, 2013), convém defini-lo enquanto gerente de nível de rua (GNR) (Gassner & Gofen, 2018), conceito cuja raiz é a tipologia de burocracia de médio escalão (Cavalcante & Lotta, 2015), dentro de uma literatura de implementação de políticas públicas.

O GNR deve ser altamente responsivo às demandas da comunidade escolar, que é também chamada por Gassner e Gofen (2018) de clientela do serviço – ainda que este termo em nada se confunda com qualquer sentido mercadológico. Ao mesmo tempo, o GNR precisa responder a pressões de instâncias hierárquicas superiores e das diretrizes que regulamentam sua função (Gassner & Gofen, 2018).

Soma-se a isso o fato de o burocrata ter de lidar com essas demandas dentro de um contexto de ambiguidade, em termos das leis e diretrizes que deve seguir (Lipsky, 1980; Matland, 1995), e de restrição de recursos e de tempo (Lipsky, 1980; Brodtkin, 2012). Ainda, há um conjunto de autores que reconhece que orientações morais, referentes aos valores e crenças que carrega o burocrata, tendem a se sobrepor à racionalidade que atravessa orientações legais e normativas, no momento da implementação (Maynard-Moody & Musheno, 2012; Harrits, 2019; Harrits & Møller, 2011). Essas tensões caracterizam um cenário complexo para que a política educacional de Educação Infantil seja implementada. Mais do que isso, todas essas contingências constituem um contexto que impacta o exercício de discricionariedade da liderança escolar na sua prática cotidiana.

De modo a orientar a reflexão em torno de como se caracteriza e o que explica os perfis das lideranças escolares da Educação Infantil, conduzimos um estudo de caso múltiplo e comparado (Eisenhardt, 1989; Yin, 2008) em cinco Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) do município de São Paulo, que atendem crianças de 4 a 5 anos e 11 meses e são chamadas, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 1996), de pré-escola. Vale mencionar que a Rede Municipal de Educação de São Paulo (RME-SP) é a que possui a maior quantidade de matrículas na pré-escola em todo o Brasil, o que indica a relevância de a presente pesquisa ter sido conduzida nesse contexto.

As cinco EMEIs foram criteriosamente selecionadas a partir de quatro principais filtros: a) contexto socioeconômico em que está inserida; b) quantidade de matrículas; c) qualidade da infraestrutura; e d) tempo do diretor no cargo. Uma vez que mais de 70% das EMEIs de São Paulo localizam-se em áreas de alta vulnerabilidade, quatro das cinco escolas selecionadas estão localizadas em contexto similar, o que manifesta o esforço para que os casos sejam representativos da realidade de São Paulo, e uma está localizada em contexto de baixa vulnerabilidade, enquadrando-se como caso de controle.

Ao passo que uma das intenções do estudo é investigar o que explica os diferentes perfis de liderança na EI paulistana, entendendo a relevância das instituições na construção da liderança escolar, convém destacar quais são as principais regras institucionais que orientam a política educacional do município de São Paulo. Para isso, realizamos uma análise documental de quatro das diretrizes mais recentes que versam sobre as concepções e diretrizes para a Educação Infantil paulistana, sendo elas: a Orientação Normativa nº 01/2013 – Avaliação na Educação Infantil: aprimorando os olhares (São Paulo, 2013); o Currículo Integrador da Infância Paulistana (São Paulo, 2015); os Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana (São Paulo, 2016); e o Currículo da Cidade: Educação Infantil (São Paulo, 2019). Ao desenvolver a análise documental, acessamos o modelo institucional a partir do qual a Educação Infantil paulistana está estabelecida.

Esses documentos confirmam a importância da equipe gestora na implementação das diretrizes pedagógicas da Educação Infantil da RME-SP, além de sugerir que, para que essa implementação ocorra de maneira efetiva, deve haver um esforço de alinhamento de concepções acerca da criança e da Educação Infantil entre todos os atores da Unidade Educacional. Destaca-se também a importância de a escola estreitar seus vínculos com familiares ou responsáveis pelas crianças, corroborando com a literatura acadêmica que argumenta que, sobretudo na EI, todos são

responsáveis pelo desenvolvimento da criança. Os documentos chamam a atenção, ainda, para o protagonismo da criança, para o respeito às diversidades, para a potência das relações travadas entre a escola e o território e, finalmente, para uma gestão democrática, que garanta que todas as vozes sejam ouvidas na escola.

Em seguida, apresentamos a análise decorrente de entrevistas semi-estruturadas realizadas com 21 gestores(as) escolares e professoras das cinco EMEIs selecionadas, com o objetivo de identificar as dinâmicas que atravessam a implementação da política educacional de EI na escola, bem como os perfis de liderança existentes na escola. As entrevistas ocorreram entre outubro e dezembro de 2020; por conta da pandemia de COVID-19, elas foram realizadas *online*, mediadas pelas plataformas *Zoom*, *Google Meet* ou por *Whatsapp*. Cabe a nota de que a pandemia trouxe desafios consideráveis para a condução da pesquisa. Recebemos quatro negativas de gestores(as) escolares ao serem convidados(as) para participar da pesquisa, alegando a falta de tempo diante das inúmeras demandas que a pandemia impôs à escola, além da ausência de resposta de outras duas escolas. Ainda, a impossibilidade de realizarmos observação etnográfica nas escolas e de fazermos as entrevistas presencialmente, no local de trabalho do(a) gestor(a) ou da professora, trouxe limitações para a análise, uma vez que a fonte de coleta de dados resumiu-se à entrevista com os atores escolares. De modo a amenizar essas limitações, garantimos entrevistas com, ao menos, três atores de cada escola, possibilitando a triangulação dos dados.

Todas as entrevistas foram transcritas e codificadas (Miles & Huberman, 1994), de modo a chegarmos em cinco principais macrocategorias analíticas para subsidiar as reflexões: i) Clima escolar; ii) Concepções de educação e infância; iii) Relações escola-comunidade; iv) Condições de trabalho; v) Experiências prévias do(a) entrevistado(a); vi) Relações com instâncias superiores à escola.

A partir da intersecção entre as categorias relevantes encontradas na revisão de literatura acadêmica, na análise documental e na codificação das entrevistas, realizamos o esforço analítico de apresentar os dados referentes ao caso de São Paulo. Indicamos que a implementação da política Educação Infantil municipal está vinculada a uma liderança que pode transitar entre quatro perfis: **pedagógica** – no sentido de garantir o alinhamento de concepções sobre a EI entre todos os atores escolares e com as famílias, rompendo com concepções tradicionais sobre essa etapa da educação básica -; **democrática** – aberta ao diálogo com todos os atores que trabalham na escola, com crianças, famílias e responsáveis pelas crianças, orientando sua prática a partir das necessidades da

sua comunidade escolar -; **articuladora** – pronta para mobilizar atores dentro e fora da escola, com a finalidade de assegurar experiências significativas para as crianças, seja na relação com o território, seja na garantia de acesso à Rede de Proteção Social -; e, finalmente, **reguladora** – tem como foco a gestão de recursos e verbas da EMEI, assim como é orientada pelos aspectos legais e administrativos que regem a escola.

Propomos, no presente trabalho, um modelo teórico contextual sobre a liderança escolar, compreendendo-a como produto de um contexto legal e organizacional ambíguo e com restrição de recursos, de um contexto sociocultural, relativo aos valores que carregam e à trajetória que percorreram, e de um contexto relacional, que diz respeito às interações que são travadas dentro e fora da escola. Identificamos que as lideranças escolares precisam responder a demandas, pressões da comunidade escolar e, por vezes, tendem a priorizar suas vontades em detrimento das leis ou diretrizes municipais. Também há uma tendência de elas serem mais movidas por valores do que pela racionalidade legal. Finalmente, Zacka (2017) propõe que, diante desse contexto complexo e ambíguo, elas carregam diferentes disposições morais no trato com o cidadão, podendo atuar de maneira mais indiferente, executora ou cuidadora, o que ajuda a definir o seu perfil de liderança.

O presente trabalho está dividido em seis capítulos, para além dessa introdução. Nos dois primeiros capítulos, apresentamos uma revisão teórica que tem como objetivo subsidiar o modelo teórico contextual aqui construído. Levantamos hipóteses sobre o que explica diferentes perfis dos diretores, defendendo que eles são produto de um contexto que envolve as instituições e aspectos específicos da organização escolar, as trajetórias e valores da liderança escolar e o clima escolar.

No Capítulo 1, definiremos o diretor escolar enquanto uma liderança escolar e uma liderança pública, que não pode ser entendida fora de seu contexto. Também indicamos que um dos principais mecanismos para produzir a liderança é, justamente, o seu exercício discricionário. No Capítulo 2, remontamos brevemente a literatura de implementação de políticas pública, uma vez que assumimos que a liderança escolar é fundamental na implementação da política de EI. Por isso, a conceituamos enquanto burocrata de médio escalão e, mais especificamente, como gerente de nível de rua; ao assumir que essa liderança possui amplas possibilidades para atuar com bases discricionárias, isto é, impondo suas próprias interpretações sobre o contexto legal e organizacional em que está inserida, abrem-se portas analíticas para que possamos compreender como diferentes tipos de liderança são produzidas.

No Capítulo 3, apresentamos de maneira detalhada a metodologia de seleção das EMEIs para a realização do estudo de caso múltiplo e comparado, assim como os principais conceitos metodológicos utilizados para guiar o presente estudo. O Capítulo 4 expõe em detalhes o caso de São Paulo, indicando o funcionamento institucional da RME-SP e apresentando a análise documental de quatro diretrizes para a Educação Infantil do município. No Capítulo 5, a análise das entrevistas é exposta, sendo realizada uma costura analítica entre conceitos teóricos e as categorias encontradas nos documentos da RME-SP e nas entrevistas. Finalmente, o Capítulo 6 apresenta as considerações finais do estudo.



## **CAPÍTULO 1. O DIRETOR ESCOLAR ENQUANTO LIDERANÇA**

Como forma de subsidiar a construção da teoria contextual sobre a liderança escolar, os Capítulos 1 e 2 trazem uma discussão conceitual sobre os possíveis perfis de liderança existentes na escola de Educação Infantil, e apresentam hipóteses explicativas sobre a produção desses perfis. Essas hipóteses indicam que têm efeito sobre a construção de diferentes lideranças os seguintes fatores: a) as suas trajetórias e valores, b) as interações que trava com a equipe e comunidade escolar – o que diz respeito ao clima escolar –, c) o seu exercício discricionário, e d) o contexto organizacional e institucional no qual se insere.

No Capítulo 1, particularmente, iremos conceituar o diretor escolar como uma *liderança* no nível da escola, mas também enquanto uma liderança pública. Na primeira seção, apresentaremos diferentes perfis de liderança identificados pela literatura de gestão escolar e de lideranças escolares em serviços para a primeira infância. Também falaremos sobre as características da liderança escolar e sobre as maneiras como estabelece relações dentro e fora da escola, o que dialoga diretamente com a literatura de clima escolar. Ao final da primeira seção, apresentaremos um quadro comparativo entre características da liderança escolar na Educação Infantil e em outras etapas da educação básica.

Argumentamos, em um segundo momento, que os perfis de liderança não surgem no vácuo, mas são fruto de uma série de fatores contextuais aos quais o diretor escolar está submetido. Com isso, a segunda seção conceitua o diretor escolar como uma liderança pública e se presta a defender uma construção contextual e situacional da liderança escolar, introduzindo o conceito de discricionariedade como uma das variáveis explicativas para a construção de diferentes perfis de liderança.

### **1.1 Contribuições da literatura de gestão escolar**

São crescentes os estudos que visam investigar quais os impactos da escola no aprendizado do aluno, isto é, quais fatores importam para que possamos compreender por que alguns aprendem mais do que outros. Um estudo pioneiro neste campo foi o Relatório Coleman (1966), encomendado pelo Departamento de Educação dos Estados Unidos, com o objetivo de avaliar a educação norte-americana e apresentar diretrizes de atuação ao governo. A partir da análise de dados de centenas de escolas, o documento discorre sobre o que causa diferentes resultados

escolares entre os alunos. Para isso, busca estabelecer uma relação entre as características da escola e o aprendizado de alunos, negros e brancos, em diferentes contextos territoriais.

A partir das análises do relatório, concluiu-se que ao controlar os níveis socioeconômicos dos alunos, havia pouca variação no seu desempenho. Consequentemente, defendia-se que os fatores socioeconômicos dos estudantes guardam forte relação com os resultados da escola. O documento ainda argumentava que uma escola de qualidade – o que inclui um currículo e uma infraestrutura adequada, professores qualificados e um grupo de alunos que carregam uma boa bagagem educacional – fazia mais diferença para os alunos negros do que para os brancos; "é para as crianças mais desfavorecidas que as melhorias na qualidade da escola farão a maior diferença no desempenho" (Coleman et al., 1966, p. 22, tradução nossa).

Por um lado, essa lógica pode levar a uma postura de resignação da escola, ao considerar que alunos pobres, negros e periféricos, que apresentam baixas condições socioeconômicas, são menos capazes de aprender do que alunos brancos, ricos e moradores de regiões centrais. Com isso, não adiantaria qualquer esforço da escola em promover um ensino de qualidade – terreno este fértil para justificar o fracasso escolar. Por outro lado, esse mesmo argumento pode ser usado para, justamente, reforçar a necessidade de ser oferecida, a todos os alunos e, principalmente, àqueles em situação de vulnerabilidade, uma educação de alto nível.

A partir disso, podemos ampliar esse debate, de modo a explorar, de maneira mais completa, fatores que, de fato, contribuem para garantir uma aprendizagem e um desenvolvimento efetivo do estudante, superando, assim, o olhar viciado para as características socioeconômicas dos alunos, as quais a escola não possui nenhuma possibilidade de controlar. Não por acaso, essas características do alunato e de suas famílias pertencem ao que a literatura de gestão escolar chama de *fatores extraescolares*.

É relevante considerar, nesse sentido, aquilo que a escola pode, efetivamente, fazer para promover o aprendizado e o desenvolvimento dos seus alunos. Em outras palavras, quais são os fatores internos à escola - *intraescolares* - fundamentais para que possamos garantir a todas as crianças e jovens o direito à educação de qualidade? Controladas as variáveis socioeconômicas, que definem, em grande parte, o desempenho dos estudantes, o que a escola pode fazer para garantir boas oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento aos alunos?

Motivados por perguntas similares a essas, inúmeros autores e autoras vêm investigando a influência das escolas no aprendizado dos alunos há algumas décadas, o que é traduzido no conceito

de Eficácia Escolar (Sammons & Bakkum, 2011; Darling-Hammond et al., 2007; Heck, 1992; Brooke & Soares, 2008; Soares & Alves, 2013; Siqueira e Silva, 20020; Abrucio, 2010; Ruiz, 2014; Day; Gu & Sammons, 2016). É consenso, dentre esses estudos, que a *gestão escolar* é um fator crucial para *minimizar* os efeitos da origem social do aluno. Segundo Lück (2009),

a gestão escolar engloba, de forma associada, o trabalho da direção escolar, da supervisão ou coordenação pedagógica, da orientação educacional e da secretaria da escola, considerados participantes da equipe gestora da escola. Segundo o princípio da gestão democrática, a realização do processo de gestão inclui também a participação ativa de todos os professores e da comunidade escolar como um todo (p. 23).

Destaca-se, ainda, que a gestão escolar está conectada ao ato de gerir a dinâmica cultural da escola, bebendo de diretrizes e políticas educacionais para implementar o seu projeto político-pedagógico (PPP); ao promover a organização, a mobilização e a articulação de condições materiais e humanas, cabe à equipe gestora da escola garantir o avanço dos processos socioeducacionais da unidade escolar e o aprendizado dos alunos (Lück, 2009).

Em nível nacional, Soares e Teixeira (2006) sugerem que as tendências da gestão escolar "terão influência decisiva na definição dos objetivos perseguidos pela escola e na forma de conduzir a prática no cotidiano da vida escolar, e merecem, por isso mesmo, serem analisadas em sua relação com a proficiência demonstrada pelos alunos" (p. 171). É comum que tanto a literatura nacional (Oliveira & Waldhelm, 2016; Lück, 2009; 2014; Abrucio, 2010; Oliveira & Carvalho, 2018), quanto a internacional (Fullan, 2014; Sammons & Bakkum, 2011; Goddard & Miller, 2010; Leithwood, 2009) de gestão escolar apontem para o papel de *liderança* do diretor escolar como um dos fatores que mais impactam a qualidade dos processos educacionais. Por isso, entendemos, para fins analíticos, a liderança escolar como o diretor da escola (embora a liderança possa também ser assumida por diferentes atores dentro da escola). Isso não significa, diga-se de passagem, que estamos defendendo aqui uma ideia "heroica" do diretor, o qual é o único e principal responsável pela superação dos desafios da escola, como chamam a atenção Fullan (2014) e Robinson, Lloyd e Rowe (2008). O trabalho se pretende, justamente, a revelar uma série de outros fatores que têm influências sobre a atuação da liderança, para além da análise do indivíduo descolado de seu contexto.

Leithwood (2009), em um dos principais estudos que indicam a relevância da liderança escolar na qualidade da escola, sugere que, dentre os aspectos intraescolares da escola, as práticas

do professor na sala de aula impactam mais diretamente os resultados dos estudantes do que as atividades exercidas pela direção; porém, embora a liderança escolar explique apenas entre 3% e 5% da variância de aprendizagem dos alunos entre escolas, este número representa um quarto (25%) do total, quando controladas as variáveis de origem do alunato. Com isso, conclui-se que embora o diretor não estabeleça relações cotidianas diretas com os estudantes – como ocorre com o professor – ele possui uma influência bastante significativa na aprendizagem, quando controlados os níveis socioeconômicos dos alunos. Vale destacar que aspectos como a organização interna da unidade escolar e a oferta de condições adequadas para o trabalho do professor são também fortemente dependentes das escolhas da direção (Soares & Teixeira, 2006).

Tendo isso em vista, convém apresentar as principais características e os principais perfis de liderança observados pela literatura acadêmica.

### **1.1.1 Os perfis e características de lideranças escolares**

Segundo Ogawa e Bossert (1995), uma das principais funções da liderança consiste em influenciar a performance da organização na qual está situada, por meio das interações com os atores que a constituem. No caso da escola, espera-se que a atuação da liderança leve à conquista das metas esperadas para a escola nos testes padronizados realizados pelos estudantes. Abrucio (2010) reconhece que para que o diretor desempenhe bem o seu papel, é preciso aliar quatro tipos de competências: “conhecimentos específicos à Educação; o relacionamento interpessoal com a comunidade interna, em especial com os professores e alunos; a capacidade de ganhar confiança e atrair a comunidade externa, principalmente os pais; e habilidades em gestão” (p. 252). Podemos dizer, portanto, que uma liderança qualificada e com flexibilidade para tomar decisões importantes é uma das condições centrais para que a escola apresente bons resultados

A literatura também demonstra a potência de uma liderança **transformacional**, capaz de criar mudanças no ambiente escolar, superando a lógica *transacional*, esta última associada a uma atuação orientada predominantemente por metas claras, estímulos e sanções:

Mostre-me uma boa escola e eu lhe mostrarei um bom líder escolar. Quando você examina o funcionamento interno de uma escola bem sucedida, encontrará, sem erro, um líder habilidoso que entende como transformar a prática educacional, e não apenas realizar negócios educacionais (Crews & Weakley, 1995, p. 5, tradução nossa).

Robinson, Lloyd e Rowe (2008), após a realização de um estudo de meta-análise com base em 27 artigos acadêmicos que investigavam o impacto de diferentes perfis de liderança na aprendizagem de estudantes, concluíram que a liderança chamada de **instrucional** – que pode ser entendida como análoga à **liderança pedagógica** – tem maiores impactos na escola do que a transformacional. A justificativa sustenta-se no fato de que o foco da liderança transformacional reside mais nas relações entre a liderança e a comunidade escolar do que no trabalho instrutivo e formativo da liderança, sendo que a qualidade das relações na escola não guarda uma relação direta com a qualidade dos resultados da escola – embora ela seja crucial para a garantia de um clima escolar favorável e para a melhor caracterização da liderança. Os autores, portanto, destacam que a liderança deve não apenas construir uma equipe coesa e leal, compartilhando a visão da escola com todos e todas e inspirando a equipe, mas é também preciso que as relações estejam fundamentadas em um trabalho pedagógico consistente, caracterizando esse diretor como uma liderança instrucional, na medida em que busca desenvolver o capital profissional da equipe.

Relacionado a isso, podemos citar Teddlie, Kirby e Stringfield (1989) ao argumentarem que o diretor eficaz encontra-se geralmente fora de sua sala, estando atento às inovações pedagógicas impulsionadas pela equipe de professores. A **liderança com foco pedagógico** é, portanto, defendida com bastante ênfase na literatura (Teddlie; Kirby & Stringfield, 1989; Sammons & Bakkum, 2011; Abrucio, 2010; Franco et al., 2007). Alguns autores também argumentam que a liderança deve orientar sua atuação pelos resultados de avaliações externas à escola, sempre monitorando o progresso dos estudantes e o corpo docente (Abrucio, 2010; Sammons & Bakkum, 2011; Hallinger, 2005).

À liderança cabe manter altas expectativas em relação às práticas pedagógicas do professor, construindo um ambiente favorável para o trabalho *conjunto* entre professores e entre professores e diretor (Sammons & Bakkum, 2011; Fullan, 2014; Leithwood, 2009). Fullan (2014) sustenta que a atuação da liderança escolar é muito mais potente quando se direciona à **construção de capacidades** de professores, do que quando se limita ao que o autor chama de "microgestões cotidianas", que se traduzem em práticas individualistas, como as visitas às salas de aula, com as quais perde-se tempo e percebem-se poucos resultados.

Quando o diretor escolar estimula a construção do **capital profissional** e as capacidades pedagógicas de professores, as trocas entre a equipe pedagógica, e a aprendizagem entre pares, ele está estimulando a aprendizagem dos alunos (Fullan, 2014). Essas ações subsidiam, portanto, a

construção de uma **cultura colaborativa** na escola, a partir da qual a aprendizagem coletiva pode ocorrer isenta de julgamentos. Assim, o diretor assume o papel de facilitador do sucesso dos professores. Segundo Fullan (2014),

À medida que essa cultura de aprendizagem colaborativa se incorpora à escola, ela se torna cada vez menos dependente das ações do diretor e mais uma função de *como os funcionários realizam seu trabalho diário e como todos aprendem uns com os outros*. O resultado final é que o diretor e os professores, em grupo, estão juntos nesse processo (p. 70, tradução nossa, grifo meu).

A noção de uma **cultura de aprendizagem colaborativa** muito se apoia nos *feedbacks* às práticas dos professores, com vistas a acompanhar e, conseqüentemente, melhorar suas práticas pedagógicas. No entanto, como lembra o autor, essa prática está, ainda, muito associada a uma lógica de fiscalização e julgamento. Fullan (2014) reconhece que “em toda a literatura sobre diretores que lideram escolas de sucesso, há um fator sempre aparece: **confiança relacional**” (p. 75, tradução nossa, grifo meu).

A promoção de espaços de diálogo e interação entre toda a equipe da escola nos quais são debatidos temas de interesse comum a todos os atores escolares vincula-se a uma **liderança democrática** que, segundo Soares e Teixeira (2006), influencia a produção de uma maior equidade nos resultados educacionais. A esse perfil está associado o diálogo com a comunidade escolar, a construção coletiva do projeto político pedagógico e das prioridades da escola, a descentralização das decisões e o conhecimento das metas do projeto escolar pela comunidade escolar, além da manutenção de relacionamentos de confiança entre a equipe da gestão escolar, professores, alunos e familiares (Abrucio, 2010; Levine & Lezotte, 1990; Mortimore; Sammons; Stoll; Lewis; Ecob, 1988; Reynolds & Teddlie, 2000; Gois, 2020). Atrelado a isso, Robinson (2011) pontua ser fundamental que a liderança se coloque em um lugar de constante aprendizado. Não importa quantos anos de experiência tenham sido acumulados pelo diretor escolar: se a liderança não se colocar em uma postura de aprendiz, jamais conseguirá ter uma visão completa e válida sobre o cotidiano da escola.

Quando se favorece a participação de toda a comunidade escolar no debate sobre assuntos que tangenciam questões relevantes da escola, é instigada uma maior responsabilização da comunidade perante os resultados, os seus pares e o sistema, como um todo. A ideia, por trás de práticas como essa, é a construção de uma **comunidade de liderança** (Lück, 2014), na qual todos

e todas, independente do cargo que ocupam, podem ser considerados líderes em alguma medida. Cabe, portanto, ao diretor escolar, favorecer e impulsionar a construção de uma postura de liderança em todos os atores da escola (Ogawa & Bossert, 1995; Lück, 2014). Esta noção muito se aproxima do conceito de **liderança distribuída**, que indica a centralidade das interações na organização, sendo que as funções daquele que é considerado o "líder institucional", como o diretor escolar, podem ser distribuídas entre os vários membros dessa organização, conforme as suas habilidades e interesses de cada um (Spillane, 2006; Queupil & Montecinos, 2020; Gois, 2020).

A existência de uma **visão clara e compartilhada** na escola, promovida pela liderança, é defendida por muitos autores (Sammons & Bakkum, 2011; Brooke & Soares, 2008; Hallinger, 2005; Gois, 2020), assim como a importância de uma liderança **resiliente**, capaz de conter distrações externas, evitando que elas afetem a dinâmica escolar e o aprendizado dos estudantes (Sammons & Bakkum, 2011; Reynolds & Teddlie, 2000; Lück, 2011; Bonamino et al., 2016; Crews & Weakley, 1995; Machado, 2000; Normore, 2004; McNeil; Prater & Busch, 2009). Robinson, Lloyd e Rowe (2008), inclusive, sugerem que a existência de objetivos educacionais claros na escola são cruciais para apoiar a liderança na resolução dos conflitos, orientando a construção de estratégias adequadas para conter distrações e desafios externos.

Para além desses fatores, Sammons e Bakkum (2011) apontam para a importância de uma liderança escolar qualificada, firme e orientada por objetivos claros, além de manter **altas expectativas de aprendizagem e desenvolvimento** em relação a todos os estudantes. É fundamental também que o diretor possua o domínio dos conhecimentos pedagógicos (Abrucio, 2010; Leithwood, 2009), somado a referências de gestão, de modo que possa construir uma **visão sistêmica da gestão pedagógica** (no que diz respeito à infraestrutura da escola, à administração, ao relacionamento com a rede e ao monitoramento dos resultados escolares) e que possa **estabelecer parcerias e relações com a comunidade**, captando recursos necessários para o bom funcionamento da escola (Normore, 2004; Abrucio, 2010; Franco et al., 2007).

### 1.1.2 Especificidades da liderança na Educação Infantil

A partir da revisão da literatura em gestão escolar, abre-se espaço para a reflexão sobre os principais elementos associados a uma liderança escolar eficaz. No entanto, o fato de não haver, no Brasil, avaliações ou indicadores sintéticos que analisam a qualidade dos insumos da escola, faz com que seja comum que a pesquisa em Eficácia Escolar tenda a associar as escolas eficazes

àquelas com os melhores resultados nos exames padronizados realizados pelos estudantes. No caso do Brasil, a pesquisa em Eficácia Escolar explora, geralmente, os resultados da Prova Brasil e das avaliações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, que indicam o desempenho dos estudantes nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental (ver Oliveira & Carvalho, 2018; Oliveira & Walldhelm, 2016; Franco et al., 2007).

A partir dessa ótica, a etapa da Educação Infantil, que atende crianças de 0 a 5 anos e 11 meses – período este chamado de *primeira infância*, crucial para o desenvolvimento humano – fica excluída dessa análise. A ausência de indicadores que meçam a qualidade dos insumos das escolas de Educação Infantil ou de provas objetivas que indiquem o nível de desenvolvimento de crianças (Bondioli, 2013) torna desafiadora a tarefa de investigar quais são as lideranças mais eficazes. Embora sejam escassos, na literatura nacional, trabalhos que tratam da atuação de diretores escolares na Educação Infantil, há algumas referências internacionais, sobretudo do Reino Unido e da Finlândia, que ajudam a orientar essa discussão.

Vale destacar, antes de aprofundar-nos no que traz a literatura internacional, que quando investigamos a liderança escolar na Educação Infantil não queremos construir uma relação direta entre perfis de liderança e os resultados de alunos. O objetivo aqui é outro: compreender quais são as especificidades da gestão escolar nessa etapa da educação básica e por que ela é importante para garantir a implementação efetiva da Educação Infantil, assegurando que as crianças vivenciem experiências significativas na escola. Mais do que isso, o presente trabalho se propõe a construir uma **teoria contextual para explicar como a liderança escolar é produzida**.

A partir da revisão da literatura internacional, é possível afirmar que um dos elementos chave para a garantia da qualidade de um serviço para crianças de 0 a 6 anos e para o desenvolvimento pleno da criança é, justamente, a liderança (Mujis et al., 2004; Hujala, 2013; Kivunja, 2015; Siraj-Blatchford et al., 2002; Sylva et al., 2004). No entanto, a liderança nessa etapa da educação básica permanece sendo um fenômeno pouco investigado (Hujala, 2013). Rodd (2013) a define como "sutil, complexa, multifacetada, multidimensional e holística" (p. 241, tradução nossa).

É necessário reconhecer que embora múltiplos estudos discorram sobre a liderança em diversas etapas e contextos educacionais, a Educação Infantil tem especificidades, em termos de natureza, em relação a outros níveis da educação básica (Palaiologou & Male, 2018; Kivunja,



2015). Nesse sentido, é fundamental o esforço de criar uma teoria específica para a liderança nos serviços de educação e cuidado para a primeira infância.

Uma primeira particularidade dessa etapa da educação básica consiste em não haver avaliações externas a serem aplicadas nas unidades escolares, de modo a medir, objetivamente, o aprendizado das crianças e orientar as ações da escola. A avaliação na Educação Infantil, por sua vez, ocorre por meio da análise das interações, do currículo, das relações entre funcionários e familiares, da qualificação do grupo de trabalho, da administração, da equipe pedagógica, do ambiente físico, da saúde e segurança das crianças e das refeições (Bondioli, 2013; Kivunja, 2015).

Apesar das incertezas e indefinições que circundam o fenômeno da liderança nos serviços que atende crianças de 0 a 6 anos, a literatura defende a existência de uma **liderança pedagógica**, com foco na primeira infância. A ambivalência entre a quantidade de tempo dedicado a atividades administrativas e pedagógica, muitas vezes notada na prática de diretores escolares, é discutida por Nivala (2002), que alerta para a necessidade de o tempo usado executar essas funções ser utilizado de maneira equilibrada. Um dos requisitos para um planejamento e uma implementação bem sucedida do currículo da Educação Infantil é, justamente, uma liderança pedagógica e qualificada, que deve ocupar o *ethos* dos serviços para a primeira infância (Hujala, 2013; Palaiologou & Male, 2018; Taggart et al., 2000).

Conhecimentos pedagógicos devem orientar a função da liderança, transcendendo, assim, a lógica assistencial que muitas vezes atravessa os serviços para a primeira infância, que enfatizam o cuidado, e ignoram a dimensão do aprendizado e do desenvolvimento (Palaiologou & Male, 2018). A essa liderança cabe construir pontes entre a teoria e a prática (Mujis et al., 2004), além de definir metas e diretrizes claras para a escola, que devem ser revistas continuamente e alinhadas ao currículo nacional (Kivunja, 2015). Mais do que isso, é essencial que a liderança tenha claros os princípios do **currículo** que orientam a Educação Infantil, sendo capaz de disseminá-los amplamente para a comunidade escolar. Ressalta-se, nessa etapa da educação básica, a importância da documentação das práticas pedagógicas, que irão ancorar as avaliações posteriores das atividades desenvolvidas com as crianças (Strehmel, 2016).

Vale uma breve menção sobre os aspectos que atravessam o conceito de currículo, que será bastante discutido ao longo da pesquisa, sem que haja a pretensão de esgotar esse assunto. Barreto (2021) cita Chervel (1990) para pontuar que as disciplinas contidas no currículo são “construções culturais produzidas pelos próprios sistemas escolares com propósitos formativos, cujos objetivos

estão bem distantes dos propósitos das ciências de referência” (p. 749). O currículo, portanto, evoca uma função eminentemente socializadora. De modo complementar, Silva (1999) reconhece que mais do que um amontoado de saberes técnicos, o currículo não passa de escolhas que são, no limite, políticas e atravessadas por uma lógica de poder; não só apresenta quais são os conhecimentos válidos, mas, sobretudo, quais são os saberes *considerados* válidos por quem o construiu.

A literatura em lideranças escolares na EI sugere que todas as atividades de gestão devem ser baseadas em valores como **democracia** e respeito à **diversidade**, cabendo ao diretor admitir o desenvolvimento da equipe pedagógica como um processo contínuo, estimular a coesão social dentro da escola, oferecer orientações pedagógicas à equipe e promover um modelo de gestão colaborativa (Urban et al., 2011; Strehmel, 2016). É fundamental, portanto, uma liderança capaz de promover a **cultura de aprendizado na escola e com a comunidade** (Heikka et al., 2012; Male & Nicholson, 2016; Palaiologou & Male, 2018), o que dialoga diretamente com a literatura em Eficácia Escolar (Fullan, 2014; Ogawa & Bossert, 1995). Sugere-se que a liderança deve não apenas estimular a construção de capital profissional nos professores, mas deve, ela mesma, estar em constante aprendizado, sendo capaz de adaptar-se a novos conhecimentos ou a novas circunstâncias que impactam - direta ou indiretamente - a realidade escolar (Rodd, 2013; Strehmel, 2016).

Vale mencionar que, por meio das formações e orientações à equipe pedagógica, cabe à liderança estimular a motivação, o aprendizado e a participação da equipe pedagógica (Strehmel, 2016). Segundo Kivunja (2015), é função da liderança da Educação Infantil favorecer momentos de reflexão sobre as experiências pedagógicas vivenciadas pelos professores, além de estimular um trabalho cooperativo entre eles. Também se espera que a liderança promova, em cada educador e funcionário a percepção de que são responsáveis pelas decisões tomadas pela escola, garantindo um **senso de responsabilidade coletivo** na escola, o que vai ao encontro do que defende a literatura em Eficácia Escolar.

A literatura sobre liderança nos serviços para a primeira infância enfatiza os efeitos positivos da **liderança distribuída** (Heikka et al., 2012; Rodd, 2013; Mujis et al., 2004). Segundo Heikka et al. (2012), esse tipo de liderança representa mais do que apenas o compartilhamento de tarefas em uma organização, sendo essencial para explicar níveis mais profundos de interação entre membros que trabalham por meio de metas compartilhadas, contribuindo para a construção de um

ecossistema colaborativo. Leithwood e Mascal (2008), citados por Heikka et al. (2012), definem a liderança distribuída como aquela que compartilha tarefas cotidianamente e, conseqüentemente, minimiza as possibilidades de erro decorrentes de decisões individuais da liderança.

A análise da liderança distribuída, portanto, tem como foco a investigação das **interações** entre os diferentes atores na escola, explorando as possibilidades de distribuir a liderança entre esses atores, a partir das suas *expertises* (Mujis et al., 2004; Rodd, 2013). A partir disso, indica-se que a postura de liderança deve estar presente em todos os funcionários da escola, embora o papel principal de coordenar todos os esforços de maneira eficaz seja da pessoa encarregada da *liderança institucional*, aqui compreendida como o diretor escolar (Male & Nicholson, 2016). Assim, é necessário um esforço para compreender a liderança a partir das interações que firma com a comunidade escolar; "as interações e a cooperação entre diferentes atores, em diferentes níveis hierárquicos é particularmente significativo para o sucesso da liderança" (Hujala, 2013, p. 52).

A isto, está diretamente associado o conceito de **clima escolar**, o que corresponde à "atmosfera" da escola, em termos das relações lá firmadas, dos valores, atitudes, sentimentos e sensações partilhados entre docentes, discentes, equipe gestora, funcionários e famílias e da qualidade de vida e produtividade de professores e alunos (Vinha et al., 2016). Do mesmo modo, Hujala (2013) completa, a interação com fatores que transcendem os muros da escola, como o contexto do bairro no qual a escola está inserida, afetam a implementação da Educação Infantil.

Não basta, porém, a liderança distribuída. É necessário que ela esteja organizada de modo a sustentar os processos pedagógicos da escola (Heikka et al., 2012; Rodd, 2013). O aprendizado, que na Educação Infantil enfatiza a integralidade da criança, por meio do seu desenvolvimento motor, cognitivo e socioemocional (Mahoney & Almeida, 2012), deve guiar a prática da liderança e a distribuição dos papéis organizacionais. Por isso, a literatura defende que a liderança eficaz na primeira infância é uma **liderança pedagógica distribuída**.

Outra especificidade dessa etapa da educação básica é a necessidade de a escola atuar sempre em **parceria com as famílias (ou responsáveis) das crianças** (Strehmel, 2016; Mujis et al., 2004), considerando que na primeira infância a família tem um impacto extremamente significativo no desenvolvimento da criança (Sylva et al., 2010). A liderança escolar deve trabalhar, diretamente, com os pais e responsáveis, orientando-os no cuidado com seus filhos e responsabilizando-os, também, pelo aprendizado e desenvolvimento das crianças (Mujis et al., 2004).

A literatura destaca que, na etapa da Educação Infantil, todos são responsáveis pela criança: familiares, professores, coordenadores pedagógicos, supervisores de ensino, motorista do transporte escolar, jardineiros, entre outros (Strehmel, 2016; Kivunja, 2015). Esses atores, por sua vez, vêm de trajetórias sociais, econômicas, culturais, políticas e morais diversas, sendo que suas normas e crenças pessoais certamente irão impactar no desenvolvimento da criança. A partir disso, Kivunja (2015) reconhece que a liderança deve assegurar que todas essas pessoas compartilhem de concepções de educação que vão no sentido de garantir às crianças e a toda a comunidade escolar um serviço de alta qualidade, pautado no respeito e que responda às demandas das crianças e de suas famílias.

Associado a isso, estudos apontam para a necessidade de um líder capaz de construir uma visão de longo prazo para o futuro da educação e do cuidado para a primeira infância, possuindo um bom conhecimento do campo e defendendo os direitos da criança para além do serviço onde trabalha. Nesse sentido, espera-se um forte *papel político* – de **advocacy** – das lideranças que trabalham com a primeira infância (Carroll-Meehan, 2019; Rodd, 2013; Mujis et al., 2004; Kivunja, 2015), advogando pelos direitos da criança e exigindo melhores condições de trabalho para os funcionários.

Em um sentido mais amplo, é importante que a escola de Educação Infantil esteja em constante diálogo com outros serviços que atendem a primeira infância, integrando e coordenando o trabalho da educação, da assistência social e da saúde (Heikka et al., 2012; Male & Nicholson, 2016; Rodd, 2013). Cabe também à liderança ter um amplo conhecimento sobre a estrutura social na qual a escola está inserida, sobre as condições de vida das crianças que são atendidas pela escola, sobre mudanças nas leis, currículo ou regras que envolvem a escola, e sobre discussões políticas que abordam o ecossistema da primeira infância (Strehmel, 2016).

Assim como a literatura de Eficácia Escolar defende, é essencial que as práticas da escola - que se traduzem, principalmente, por meio das interações - sejam orientadas por **metas, valores e atitudes muito claras e compartilhadas** com toda a comunidade escolar, cujo foco seja sempre as crianças e seus familiares (Strehmel, 2016; Rodd, 2006; Hujala, 2013; Kivunja, 2015; Male & Nicholson, 2016). Male e Nicholson (2016) sugerem que seja permitida a participação dos diferentes atores que integram essa comunidade nas decisões estratégicas da escola.

Nivala (2002), por sua vez, chama a atenção para a possibilidade de professores e liderança possuírem diferentes concepções sobre, por exemplo, como uma criança aprende. O autor sugere

que, para superar esse tipo de divergência, é necessário que seja construído algum **valor** no ambiente escolar com o qual toda a comunidade se identifique. Segundo Siraj-Blatchford e Manni (2006), em instituições bem sucedidas, que atendem crianças de 0 a 6 anos, costuma haver uma clareza, entre todos os membros da organização e entre os familiares, sobre a visão referente aos processos de aprendizagem das crianças. A ideia é empoderar toda a comunidade envolvida com o serviço a participar ativamente dos processos educacionais e do desenvolvimento da criança.

De forma similar, Kivunja (2015) sustenta que a liderança tem de ter a capacidade de influenciar as visões de mundo da criança, bem como a maneira como aprecia a humanidade ao seu redor, por meio da interação com seus pares e com educadores, e do uso de diferentes linguagens. Assim, cabe a ela a construção de um **ambiente de aprendizagem e de interações potentes** para crianças e para toda a equipe pedagógica, no qual o diálogo é encorajado e ideias são compartilhadas e respeitadas. Uma especificidade importante de ser notada, quando tratarmos da liderança na Educação Infantil, refere-se à importância conferida ao bem-estar de todas as crianças na implementação do currículo – que muito dialoga com a ideia do "brincar" –, para além dos processos de ensino e aprendizagem ou de avaliação padronizada (Kivunja, 2015).

A importância de uma boa gestão dos recursos da escola é mencionada por Strehmel (2016), ao pontuar que os recursos aos quais a escola tem acesso podem influenciar diretamente a qualidade dos processos pedagógicos, tais quais a quantidade de crianças por turma, a proporção de crianças por professora, a qualificação dos professores, o acesso aos materiais, entre outros. O bom uso dos recursos disponíveis é fundamental para garantir as melhores condições para os processos pedagógicos.

A partir revisão sobre a liderança escolar, sob o ponto de vista da literatura em Eficácia Escolar e sob o ponto de vista da literatura sobre serviços para a primeira infância, realizamos uma síntese comparativa, destacando as especificidades e as similaridades da liderança nesses dois contextos educativos diferentes.

**Quadro 1:** Síntese das características da liderança escolar

	<b>A liderança na literatura de Eficácia Escolar</b>	<b>As especificidades na literatura de liderança na Educação Infantil</b>
<b>Estilo de liderança</b>	Foco na liderança instrucional/pedagógica	Foco na liderança distribuída e instrucional/pedagógica
<b>Metas da escola</b>	Uso de avaliações externas para definir as metas da escola	Ausência de provas objetivas: construção das metas a partir do currículo nacional
<b>Foco pedagógico</b>	Foco na aprendizagem dos alunos, altas expectativas em relação ao desempenho dos estudantes	Foco na criança (aprendizado e desenvolvimento integral das crianças), documentação das práticas pedagógicas e alinhamento das concepções pedagógicas da escola com todos os atores que pertencem ao ecossistema da EI
<b>Desenvolvimento dos professores</b>	Desenvolvimento profissional contínuo e coletivo; construção de uma cultura de aprendizado	Desenvolvimento profissional contínuo e coletivo; construção de uma cultura de aprendizado
<b>Relação com familiares</b>	Participação das famílias nas decisões da escola	Participação das famílias nas decisões da escola, responsabilização dos pais/mães/responsáveis no desenvolvimento da criança
<b>Relação com a comunidade</b>	Participação da comunidade nas decisões da escola	Parceria entre a escola, a assistência social e a saúde para favorecer o desenvolvimento da criança
<b>Resiliência</b>	Capacidade de amortecer conflitos e pressões externas à escola	Capacidade de amortecer conflitos e pressões externas à escola; advogar pelos direitos da criança

**Fonte:** Elaboração própria

Essa revisão teórica teve importantes contribuições para possibilitar uma sistematização dos principais perfis de liderança escolar – na Educação Infantil e em outras etapas da educação básica – identificados na literatura acadêmica. Para além disso, introduziu duas, das quatro, hipóteses que explicam a construção contextual da liderança escolar, mobilizadas pelo presente trabalho: os efeitos da trajetória e dos valores do diretor escolar e os efeitos do clima escolar na construção da liderança, como será desenvolvido na próxima seção.

## 1.2 Situando o diretor cultural e socialmente

A revisão de literatura lança luz sobre possíveis especificidades referentes à liderança da etapa da Educação Infantil, que não são consideradas nas pesquisas de Eficácia Escolar, as quais dedicam-se, geralmente, ao estudo das etapas superiores da educação básica. Não obstante, cabe a nota de que muito do raciocínio vinculado à reflexão sobre a liderança na Educação Infantil pode – e deve – ser assimilado no debate sobre lideranças em outras etapas da educação básica.

Sugerimos complexificar essa discussão, destacando que a liderança – em qualquer etapa de ensino – não é uma condição estável, mas sim, uma estrutura viva, que passa por processos de construção e reconstrução, sendo altamente reigente ao contexto em que está inserida. Portanto, como vimos, deve ser conceituada para além dos atributos e das habilidades individuais, aparentemente estáticos, daquele que exerce a função de líder. Ao percebê-la como parte de um *contexto*, é possível considerá-la uma **liderança situacional** (Male, 2006; Siraj-Blatchford & Manni, 2006), que, ao mesmo tempo que é orientada por esse contexto, flexibiliza suas ações e cria alternativas para reagir a ele.

Palaiologou e Male (2018) argumentam que, ao invés de buscar abordagens de liderança a partir dos enquadramentos teóricos existentes, devemos reconhecer suas peculiaridades, compreendendo-a como fruto da articulação entre a teoria acadêmica e as práticas cotidianas do diretor escolar. Em outras palavras, mais do que indicar quais fatores e competências potencialmente fariam de um gestor um bom líder, é importante que se compreenda como essas teorias são aplicadas nas práticas cotidianas da escola, dado o contexto no qual está inserida, levando à construção de diferentes perfis de liderança na Educação Infantil.

Para desenvolver esse argumento, os autores dialogam com Karilla (1998), que assinala que a liderança não está localizada no líder, mas nas interações sociais que ele firma e na comunidade onde a organização está situada, defendendo que este **líder é construído socialmente**, assim como a própria concepção de Educação Infantil o é.

Para Nivala (2002), a atuação da liderança é regulada pelos princípios administrativos e culturais da sociedade, os quais, de maneira indireta, influenciam o perfil da liderança. Hujala (2013), por sua vez, cita Smircich e Morgan (1982) para sugerir que a "liderança, assim como qualquer outro fenômeno cultural, é construída por meio de interações sociais, que emergem como resultado das construções e ações dos líderes e de seus seguidores" (p. 51, tradução nossa). A liderança é, portanto, inseparável do contexto no qual se situa; conseqüentemente, sua eficácia é

também altamente dependente desse contexto, sendo influenciada por situações sociais e pelas expectativas e tradições da sociedade (Hujala, 2013).

As unidades de Educação Infantil são organizações dinâmicas e que evoluem continuamente; o papel do líder escolar, portanto, deve ser continuamente ajustado e aprimorado, em resposta a essas mudanças (Ang, 2011). Com isso, sugere-se que há fatores contextuais, sociais e culturais que são anteriores ao diretor e que afetam diretamente sua prática. A partir dessa visão, o olhar para as habilidades individuais, em um sentido, aparentemente, objetivo, daquele que ocupa uma posição de liderança é apenas uma parte da explicação para o estilo de liderança que apresenta. Para Karilla (1998), as concepções e ações dos gestores, portanto, são a tradução dos valores culturais, das estruturas, das tradições, das leis e das normas da sociedade em que vivem.

Nivala (2002), em concordância, reconhece que o grau de comprometimento da comunidade escolar – que inclui o diretor escolar – com o seu trabalho e com as visões da escola está fortemente relacionado com o quanto que o trabalho que desempenham é, ou não, significativo para si; nesse sentido, podemos dizer que as crenças e valores que guiam cada indivíduo têm uma potência muito maior de influenciar o seu trabalho do que orientações externas, impostas por uma organização ou legislação, por exemplo.

Não basta exigir que uma pessoa possua as características previstas pela literatura teórica para se tornar uma boa liderança; o conceito de uma liderança pedagógica distribuída deve ser entendido dentro de um contexto específico, como uma resposta ao ambiente em que se localiza, e às suas dimensões históricas, culturais e subjetivas (Palaiologou & Male, 2018). Essa discussão teórica apresenta embasamentos para explicar o peso da trajetória e dos valores do diretor e do clima escolar na construção da liderança, como será demonstrado a seguir.

### **1.2.1 Trajetória, valores e clima escolar: hipóteses para a construção da liderança escolar**

A partir da revisão de literatura sobre os perfis de liderança na literatura de Eficácia Escolar e de lideranças nos serviços para a primeira infância, podemos depreender duas explicações contextuais para explicar a construção de diferentes perfis de liderança. São elas: a) a trajetória e os valores do diretor escola e b) o clima escolar.



#### a) A influência da trajetória e dos valores do diretor escolar

Sugerimos, em primeiro lugar, que a trajetória profissional e pessoal do diretor escolar, assim como os valores e as crenças que sustentam suas escolhas têm um peso considerável para que possamos investigar como o seu perfil de liderança é construído, dado que, como vimos, a liderança não é um fenômeno estático.

Carroll-Meehan et al. (2019) apresentam os elementos fundamentais para a construção de uma liderança em um serviço para a primeira infância, que possa prover oportunidades e resultados efetivos para as crianças. Estes elementos estão diretamente associados à trajetória, à qualificação, às experiências prévias e às crenças e valores do diretor, a ver: a sua *capacidade de reflexão*, o que indica suas habilidades e experiências específicas, que podem ser obtidas através de práticas acadêmicas e vocacionais; o seu *profissionalismo*, referente às habilidades interpessoais e de resiliência da liderança, bem como aos modos como a sua ética, seus valores, suas culturas e suas crenças influenciam no ambiente de trabalho; o *reconhecimento* de seu trabalho, relativo ao seu *status*, remuneração e condições do setor da primeira infância; e a sua *qualificação*, em relação ao grau de especialização nos estudos de pedagogia e em liderança.

De maneira similar, para Abrucio (2010), a formação inicial do gestor e o domínio de conhecimentos pedagógicos são identificados como fatores importantes para explicar diferentes tipos de liderança entre escolas, o que denota o peso da trajetória. Além disso, as experiências prévias do diretor escolar podem, potencialmente, indicar a maneira como será construída a sua atuação (Bazuka, 2019). Aqui, mencionam-se as experiências e conhecimentos acadêmicos – principalmente referentes à Pedagogia – do líder, o seu nível de estudo e suas vivências pessoais, que viriam a moldar sua visão de mundo e valores (Carroll-Meehan et al., 2019).

Por fim, o fato de as atividades de gestão na Educação Infantil deverem ser baseadas em valores como **democracia** e respeito à **diversidade** (Urban et al., 2011; Strehmel, 2016), bem como de o diretor escolar ser responsável por garantir um alinhamento de concepções e valores entre todos aqueles que integram a instituição de Educação Infantil aponta também para a importância de considerarmos os valores sustentados pela liderança escolar ao buscarmos explicações para a maneira como o seu perfil de liderança é construído.

## **b) Clima escolar**

Quando assumimos que a liderança é produzida a partir das interações que trava no seu cotidiano (Karilla, 1998), podemos depreender que a maneira como as relações dentro e fora da escola se estabelecem são cruciais para explicar a construção da liderança escolar. Mais do que isso, as percepções da comunidade escolar frente às inúmeras dimensões que compõem a escola também guardam relações com a construção de diferentes perfis de liderança.

Segundo Moro, Vinha e Moraes (2019), o clima escolar tem uma relação direta com a qualidade de vida na instituição educativa, refletindo a percepção de todos aqueles que a integram sobre o cotidiano escolar, as relações que lá são travadas, os valores compartilhados, as regras estabelecidas e acordadas, as metas propostas e as estruturas organizacionais. Essas percepções podem trazer significativas influências sobre o comportamento dos grupos dentro da escola - o que, diga-se de passagem, tem também efeitos sobre a atuação e construção da liderança escolar. Para Vinha et al. (2016), o clima escolar corresponde à atmosfera da escola, referindo-se à qualidade dos relacionamentos, dos valores, das atitudes e dos sentimentos partilhados entre docentes, discentes, equipe gestora, funcionários e famílias. “Trata-se de uma espécie de ‘personalidade coletiva’ da instituição” (Vinha et al., 2016, p. 101), sendo um fator crítico para a saúde e eficácia da escola.

Para Moro, Vinha e Moraes (2019), o clima escolar é constituído das seguintes dimensões: percepção da escola como um lugar de trabalho pedagógico efetivo; relações positivas firmadas na escola, possibilitando espaços para participação, garantindo o respeito e promovendo o sentimento de pertencimento; sensação de equidade na aplicação de regras e sanções; qualidade das relações entre escola, família e comunidade, estando assegurado o respeito, a confiança e o apoio entre esses grupos; percepção da qualidade da infraestrutura e do espaço físico da escola; percepção dos professores e gestores quanto à formação e qualificação profissional; e existência de espaços de participação e cooperação nos quais a comunidade possa buscar, conjuntamente, objetivos comuns.

Um clima escolar positivo, portanto, está vinculado a uma gestão aberta às mudanças; à implantação de estratégias capazes de promover a valorização e o apoio de todos, na escola; a um olhar contínuo para os processos de melhoria do ensino; à garantia de uma escola acolhedora, segura e justa; ao exercício constante do diálogo e do trabalho coletivo; ao cuidado com a boa comunicação e transparência; ao estímulo à participação estudantil e da comunidade nas decisões da instituição (Vinha, Moraes & Moro, 2017). Esses fatores favorecem a consolidação de bons

relacionamentos interpessoais na escola, sustentados na confiança; a qualidade da aprendizagem na escola; a existência de espaços de participação e de resolução dialógica de conflitos; a maior proximidade da escola com a comunidade escolar; e a sensação de pertencimento na escola (Vinha, Morais & Moro, 2017). As autoras citam Thapa et al. (2013) para indicar que o clima escolar favorável chega, até mesmo, a atenuar o impacto negativo do contexto socioeconômico sobre o sucesso acadêmico, além de contribuir para o sucesso emocional e social dos alunos, e para o bem-estar dos estudantes e dos professores. Por outro lado, Vinha, Morais e Moro (2019) reconhecem que um clima escolar negativo pode atuar como um fator de risco da qualidade da vida escolar, por estar associado ao aparecimento de problemas comportamentais, como estresse, conflitos, vandalismos e furtos na escola.

O papel da liderança em construir uma equipe coesa e leal, compartilhando a visão da escola com todos e todas e inspirando a equipe é enfatizado por Robinson, Lloyd e Rowe (2008). Além disso, McNeil, Prater e Busch (2009) abordam o clima organizacional da escola ao argumentar que, vinculada ao desempenho dos estudantes, está a capacidade de a comunidade escolar, como um todo, ter a clareza dos objetivos da escola, concordando com eles e os sustentando em suas práticas, assim como a habilidade de a organização escolar tolerar o estresse e manter a estabilidade, respondendo com prontidão às demandas externas à escola. Isso é altamente dependente das maneiras como as interações são estabelecidas dentro da escola, o que tem efeitos, como vimos, na construção da liderança dentro da escola.

Finalmente, quando falamos do clima escolar como fator explicativo para a existência de diferentes perfis de liderança, é interessante retomar o conceito de confiança relacional trazido por Fullan (2014). Sugerimos que uma escola que seja caracterizada por um clima escolar e relacional aberto ao diálogo e focado na motivação e na aprendizagem colaborativa e coletiva da equipe é fundamental não só para promover práticas pedagógicas mais potentes na escola, mas também para a construção de uma liderança mais ou menos democrática, pedagógica ou resiliente, por exemplo. Uma vez que o clima escolar está muito vinculado às interações travadas pela liderança escolar com outros atores e às percepções sobre as normas, os objetivos, os valores e a estrutura da escola (Vinha; Morais & Moro, 2017), faz sentido considerá-lo como um fator explicativo para a construção da liderança, ainda mais quando temos que a liderança é uma construção contextual, social e cultural que toma forma nas interações cotidianas que o diretor escolar estabelece (Palaiologou & Male, 2018).

### 1.2.2 Ampliando possibilidades analíticas: diretor escolar enquanto liderança pública

Visando ampliar as possibilidades analíticas da pesquisa, sugerimos conceituar o diretor escolar da Educação Infantil enquanto uma liderança pública que, no presente trabalho é definida como o *funcionário de um serviço ou organização pública, que ocupa uma função administrativa – e não política –, atuando como supervisor dos trabalhadores de linha de frente, e que tem o objetivo de mobilizar recursos e articular pessoas para atingir os resultados organizacionais desejados* (Hartley, 2018; Van Wart, 2003; 2013; Orazi et al., 2013).

A partir dessa conceitualização, é possibilitada uma investigação mais profunda sobre as maneiras como seu perfil de liderança é construído. Van Wart (2003), um dos precursores no debate sobre liderança pública, já questionava se os líderes nascem líderes, ou se eles são construídos.

Ao argumentar que os líderes não agem no vácuo, mas são sujeitos históricos, imersos em uma cultura que suscita situações de crises e oportunidades (Van Wart, 2003), propomos que questões de complexidade *contextual* podem afetar a missão do serviço público, a sua cultura organizacional e ambiental, a sua estrutura, os tipos de problemas e oportunidades que irá enfrentar e os níveis de discricionariedade que o líder público irá exercer (Hartley, 2018; Van Wart, 2003; Villoria & Iglesias, 2011). Defende-se, portanto, que a liderança está, constantemente, sendo construída socialmente, o que denota o seu caráter subjetivo e fluido (Van Wart, 2013).

De modo a dar maior contorno a essa perspectiva contextual, a literatura enfatiza três fatores que impactam a atuação da liderança pública: *organizacionais*, referentes às relações hierárquicas, à motivação da equipe para atingir os resultados esperados na organização e à restrição de recursos (Orazi et al., 2013; Grøn; Bro & Andersen, 2019; Seidle; Fernandez & Perry, 2016; Andersen et al., 2017); *legais e normativos* a partir dos quais a organização é ancorada, contando com documentos ou orientações, por vezes, ambíguas e conflituosas (Hartley, 2018; Lane & Wallis, 2009; Tummers & Knies, 2015; Orazi et al., 2013; Seidle et al., 2016); e *político-relacionais*, que remetem às possibilidades da liderança de dialogar e negociar com os diversos atores, que carregam interesses divergentes, envolvidos com a organização pública (Hartley, 2018; Tummers & Knies, 2015; Grøn; Bro & Andersen, 2019).

Podemos traçar um paralelo entre a literatura de liderança na Educação Infantil e de liderança pública, uma vez que ambas sugerem a natureza *situacional* da liderança, caracterizando-a como um fenômeno vivo, em constante evolução, altamente reagente ao contexto em que está

inserida (Siraj-Blatchford & Manni, 2006; Palaiologou & Male, 2018; Male & Nicholson, 2016). No entanto, a literatura em liderança na Educação Infantil chama a atenção para o entendimento de que o líder é, sobretudo, construído *socialmente*; suas concepções são a tradução dos valores culturais, das estruturas, das tradições, das leis e das normas da sociedade em que vivem, as quais são anteriores a ele e influenciam diretamente sua prática (Karilla, 1998). A partir dessa constatação, podemos acrescentar à literatura de liderança pública um quarto fator contextual que contribui para a construção da liderança, e que o presente trabalho dará particular ênfase: fatores *socioculturais*, que orientam o modo como os valores e as crenças pessoais da liderança pública serão construídos, influenciando, portanto, sua atuação.

Ao entender que a liderança pública está envolvida por um contexto organizacional, legal, político-relacional e sociocultural, assumimos que ela é uma condição necessária, mas não suficiente, para garantir a efetividade da organização pública, dado que a liderança é atravessada por inúmeros conflitos, restrições e interesses que transcendem as suas possibilidades de atuação (Hartley, 2018). Ainda, sugere-se que a discussão sobre liderança seja passível de ser reinterpretada ao longo do tempo, de modo que as competências esperadas dos líderes possam ser continuamente reavaliadas e reconstruídas, uma vez que cada diretor irá adotar um estilo e uma postura como resposta às demandas específicas do contexto em que está inserido (Van Wart, 2013; Hartley, 2018; Lane & Wallis, 2009). Nesse sentido, não há literatura ou manual que seja capaz de prever e, tampouco, prescrever respostas prontas aos conflitos que são inerentes ao contexto em que o líder se insere.

Se, por um lado, as ações de um líder são ancoradas em regulações institucionais e legais, por outro, ele próprio constrói suas próprias interpretações do contexto em que está situado e das suas normativas que visam regular seu exercício (Karilla, 1998). A esse espaço que a liderança possui para construir interpretações sobre o seu contexto, dentro dos limites estabelecidos pelas regulações formais e legais, damos o nome de *discrecionariedade* (Hupe, 2013).

Mais do que discutir as características individuais de uma liderança pública, portanto, Van Wart (2003) propõe que nos debruçemos sobre a maneira como a *discrecionariedade* é exercida pela liderança, bem como em que grau ela se manifesta, dentro do contexto em que ele se insere. Assim, é fundamental que possamos produzir modelos mais criativos e menos fechados para tratar do fenômeno da liderança.

Nesse sentido, a reflexão em torno da liderança pública não pode estar descolada do conceito de discricionariedade que, intrínseca ao setor público, contribui para a construção de uma noção de liderança que não pode ser reduzida a uma técnica derivada de um manual (Van Wart, 2003; Grøn et al., 2019; Orazi et al., 2013). A discricionariedade, portanto, é entendida pela literatura em liderança pública como o principal mecanismo por meio do qual a liderança pública é construída (Van Wart, 2003).

Neste capítulo, identificamos quais são os principais perfis de liderança escolar propostos pela literatura acadêmica e quais são as particularidades da liderança na Educação Infantil. Para além disso, defendemos que a liderança escolar deve ser entendida como um fenômeno situacional, sendo produto do contexto em que está inserida. A revisão teórica subsidiou duas explicações para a existência de diferentes perfis de liderança: a) a trajetória e os valores do diretor e b) o clima escolar, isto é, a maneira como as relações dentro da escola são estabelecidas, como as normas são construídas, como a infraestrutura e a organização da escola são percebidas e como a equipe gestora assume suas funções frente à comunidade escolar. Ao conceituar a liderança escolar como liderança pública, fortalecemos o argumento de que a liderança é construída a partir de um contexto particular e introduzimos um terceiro fator para compor a teoria contextual do presente trabalho sobre a produção de diferentes perfis de liderança: a discricionariedade.

No próximo capítulo, falaremos sobre os efeitos do poder discricionário das lideranças escolares, e, finalmente, das instituições às quais a escola está submetida para a construção de diferentes tipos de liderança.

## CAPÍTULO 2. LIDERANÇA ESCOLAR COMO BUROCRATA DE MÉDIO ESCALÃO

### 2.1 Da perspectiva weberiana à burocracia de médio escalão

Tratar da discricionariedade no setor público demanda remontar, brevemente, a literatura de implementação de políticas públicas, que oferece ferramentas analíticas potentes para explorar as dinâmicas de lideranças de serviços ou organizações públicas no processo de implementação de políticas públicas.

Assim, vale a pena voltar ao conceito de *burocracia*, reportando ao paradigma weberiano, que a descreve como um tipo de organização ideal dentro da *dominação legítima racional* (Weber, 1922). Nesse sentido, sugere-se que, por meio da administração burocrática, seria possível encontrar uma maneira de aplicar, de maneira formal, rigorosa, confiável, precisa e universal, todas as espécies de tarefas (Weber, 1922).

Tal paradigma é utilizado por autores da *primeira geração* dos estudos sobre implementação de políticas públicas, que buscam compreender o que causa o *déficit* entre o que é formulado e o que é implementado (Pressman & Wildavsky, 1984; Gunn, 1978; Sabatier & Mazmanian, 1980). Esses autores partem de uma perspectiva *top-down* ("de cima para baixo") da implementação de políticas públicas, que resolve o hiato entre a formulação e implementação, ao sugerir que a execução da política não ocorreu exatamente conforme o previsto no momento da sua formulação.

Já a *segunda geração* de estudos sobre implementação justifica as falhas ou sucessos da implementação a partir da perspectiva dos trabalhadores da linha de frente, que atuam na implementação das políticas públicas (ver Lester; Bowman; Goggin & O'Toole, 1987; Winter, 2010), a partir de uma abordagem *bottom-up* ("de baixo para cima") da implementação. Segundo Cavalcante e Lotta (2015), essa abordagem desafiou uma visão tradicional baseada em relações hierárquicas, abordando a implementação como uma parte contínua e integrante do processo político. É nesse contexto que Lipsky (1980) inclui no debate o conceito de *burocracia de nível de rua*, para tratar de funcionários de serviços públicos que *interagem diretamente com os cidadãos* no exercício de suas funções e que executam suas tarefas com um grau substancial de *discricionariedade* (Lipsky, 1980). Esses profissionais podem ser professores, policiais, profissionais da saúde, entre outros.

Finalmente, é possível falar em uma *abordagem híbrida*, já nos anos 1990, buscando sintetizar esses dois campos analíticos e construir modelos que considerem tanto uma visão

normativa e prescritiva das políticas públicas, quanto prática, que se materializa no processo de implementação (Barrett, 2004; Sabatier, 1988). Aqui, enfatizam-se não só as normativas estabelecidas no momento da formulação por parte de burocratas do chamado “alto escalão”, mas também a atuação dos múltiplos atores envolvidos diretamente no processo de implementação (Lotta, 2019; Silva; Melo, 2000). Com isso, os *burocratas de médio escalão* (BME) localizam-se justamente em uma posição intermediária entre aqueles que formulam as políticas públicas, no alto escalão, e os trabalhadores de linha de frente - burocratas de nível de rua - que a implementam (Pires, 2011).

A literatura sobre a atuação da burocracia de médio escalão, bem como seus efeitos nas políticas públicas, é, ainda, incipiente. Cavalcante e Lotta (2015) identificam que a maior parte dos estudos foca nos burocratas que ocupam altos cargos ou naqueles que interagem diretamente com o cidadão. No entanto, os autores consideram o BME como um dos principais atores responsáveis por conectar as fases de formulação e implementação, traduzindo as decisões tomadas no alto escalão em práticas no seu cotidiano. Nesse sentido, o BME “age como um ator relevante e imprescindível, embora muitas vezes invisível” (Cavalcante & Lotta, 2015, p. 14). Esse agente pode assumir uma ampla e heterogênea gama de funções – gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar estratégias formuladas pelo alto escalão –, em razão dos contextos setoriais e institucionais e dos variados cargos exercidos por eles (Pires, 2011).

## **2.2 O diretor escolar enquanto burocrata de médio escalão e gerente de nível de rua**

O presente trabalho conceitua o diretor escolar não apenas como uma liderança pública, mas também como um BME, figura crucial no processo de *implementação* de mudanças graduais e sistêmicas na unidade escolar (Rodd, 2006; Levine & Lezotte, 1990; Ruiz, 2014), e que possui uma ampla possibilidade de *discrecionabilidade* no exercício de sua função. Por um lado, este ator está submetido a regras e normas formais e deve responder a superiores hierárquicos. Por outro, sua atuação deve ir no sentido de acomodar essas regras e normas no contexto em que atua, garantindo, no caso, a efetiva implementação da política de Educação Infantil na unidade escolar que coordena.

Mintzberg (1973) sugere que o papel do médio escalão estaria associado a três principais fatores: *interpessoais*, referente à interação entre superiores, subordinados e pares; *informacionais*, cabendo ao BME receber, sistematizar e disseminar informações entre a organização onde atua e



esferas superiores; e *decisórias*, exigindo um caráter empreendedor e negociador do BME, bem como habilidades de lidar com conflitos e alocar recursos de maneira estratégica. Vale mencionar que a dimensão relacional é uma das mais enfatizadas pela literatura. Cavalcante e Lotta (2015) citam Vie (2010), para pontuar que “gerentes passam a maior parte do seu tempo conversando, na maioria das vezes em interações face a face. Eles parecem não estar sobrecarregados com papeladas ou reuniões formais” (p. 32). Podemos associar, portanto, essa dimensão à função da liderança escolar, como visto na revisão de literatura apresentada, dado que cabe ao diretor escolar da Educação Infantil manter um relacionamento próximo e constante com familiares das crianças, com a comunidade, e com os funcionários da escola.

Também reconhecemos o papel *estratégico* do BME no processo de implementação de políticas públicas, uma vez que raramente irá atuar somente na implementação técnica de decisões tomadas no alto escalão; ao contrário, é comum que o BME construa estratégias deliberadas no contexto local onde atua, a partir de diretrizes do alto escalão, utilizando a sua discricionariedade (Floyd & Wooldridge, 1992; Currie & Procter, 2005). Nesse sentido, Morgan et al. (1996) argumentam que a função do BME é crucial, já que, por estar próximo ao nível local, é capaz de traduzir os valores das comunidades no momento da implementação de determinada prática, aumentando a capacidade da organização de prestar um bom serviço. Sua atuação também pode sensibilizar o governo em relação às necessidades não atendidas da comunidade, ao dialogar com gestores superiores a ele. Disso pode resultar que o governo se torna mais eficiente e eficaz.

A literatura também caracteriza o papel *técnico-gerencial* do BME, que se consolida à medida que traduz determinações estratégicas em ações cotidianas nas organizações, construindo padrões de procedimento e gerenciando os burocratas implementadores (o que é bastante explícito na função do diretor escolar), bem como o papel *técnico-político*, caracterizado por processos de negociação e barganha, tanto com os gestores superiores ao BME, quanto com seus subordinados, que atuam na linha de frente (Cavalcante & Lotta, 2015).

Alguns estudos recentes já reconhecem o diretor escolar enquanto burocrata de médio escalão (Ruiz, 2014; Oliveira & Abrucio, 2018; Lotta; Pires & Oliveira, 2014), diferenciando-o do burocrata de nível de rua devido à sua responsabilidade de gerenciar a equipe escolar, bem como de orientar a atuação dos burocratas (professores) que, efetivamente, interagem com os cidadãos (alunos) (Cavalcante & Lotta, 2015). Sugere-se que a atuação do BME seja pautada não apenas pelo seu perfil, que se relaciona à sua formação profissional e à sua trajetória de vida, mas também

pelo contexto das instituições e da organização onde atua e pelas interações que são travadas no seu dia a dia. Assumimos, portanto, que a percepção do diretor sobre o papel da escola está bastante associada às variáveis contextuais da escola, ao nível de ensino e à localização da unidade escolar (Cattonar, 2006; Oliveira & Abrucio, 2018; Kutrako et al., 2005).

Dada a amplitude de funções que o BME pode assumir, a literatura aponta para a necessidade de esforços consistentes para auxiliar na caracterização desses diferentes perfis, de modo a compreender suas generalidades e suas especificidades (Cavalcante & Lotta, 2015). Por isso, dentro dessa tipologia, utilizaremos o conceito de *street level manager* (gerente de nível de rua) (Gassner & Gofen, 2018), enquanto uma categoria que pertence à burocracia de médio escalão, para caracterizar a liderança escolar. Segundo Gassner e Gofen (2018), o gerente de nível de rua (GNR) *é a pessoa com o cargo mais alto dentro de uma organização de nível de rua (como a escola), sendo o responsável global pela entrega direta das políticas formuladas pelo alto escalão a uma população-alvo local, e pelos resultados da organização que gerencia.*

Cabe ao GNR, portanto, coordenar os burocratas de nível de rua (no caso, professores e funcionários da escola), cuja atuação pode ser mais ou menos discricionária ou autônoma, do mesmo modo que precisam prestar contas aos gestores públicos de instâncias superiores (Gassner & Gofen, 2018). Para Gassner e Gofen (2018), o GNR tem um substancial poder discricionário, trabalha com recursos limitados, possui uma atuação bastante imperativa, é difícil de supervisionar e deve responder a um contexto de constantes mudanças e emergências. Além disso, suas ações têm efeitos diretos e bastante imediatos no público que atendem.

Gassner e Gofen (2018) denominam o público-alvo das organizações de nível de rua como *policy-clientele* (clientela), isto é, como um *grupo*, e não como indivíduos isolados. Vale a nota de que o conceito de clientela, utilizado por Gassner e Gofen (2018) e ao qual o presente trabalho fará algumas referências, está plenamente desvinculado de qualquer sentido mercadológico; entendemos que o público com o qual a liderança escolar irá se relacionar são cidadãos dotados de direitos e deveres. No caso da escola, o público-alvo do GNR seria a comunidade escolar – alunos, professores, funcionários e familiares ou responsáveis.

A partir da compreensão do diretor escolar como um burocrata de médio escalão e como um gerente de nível de rua, podemos investigar não apenas quais as competências e práticas de uma liderança efetiva, com base na literatura em liderança nos serviços para a primeira infância, mas, sobretudo, como são construídos os diferentes perfis de liderança, tendo como base a ação

*discricionária do diretor*. Assim, localizada a liderança escolar na literatura de burocracia de médio escalão, podemos definir os dispositivos necessários para o exercício da discricionariedade do diretor escolar.

### **2.3 A discricionariedade como dispositivo para a construção da liderança**

Defendemos, ancorados na literatura de liderança pública (Van Wart, 2003), que o exercício da discricionariedade do diretor escolar, enquanto BME e gerente de nível de rua (GNR), é central para compreender as maneiras como o diretor toma suas decisões, implementa a política de Educação Infantil e molda o seu perfil de liderança.

A discricionariedade é considerada uma das principais causas para o hiato entre a formulação e a implementação de políticas públicas (Lotta, 2019), sendo caracterizada enquanto um ato que prevê algum grau de arbitrariedade dentro dos limites legais de atuação do burocrata (Hupe, 2013). Lotta e Santiago (2018) avançam nessa questão teórica ao diferenciar o *espaço discricionário* da *ação discricionária*. Sugere-se que as escolhas do diretor escolar estão ancoradas em um *espaço discricionário*, caracterizado pela abrangência de normas e regras institucionais, pela sua ambiguidade, ou pela sua sobreposição e conflitos, o que pode induzir a uma multiplicidade de interpretações sobre uma mesma regra. A esse "espaço discricionário", podemos associar o contexto *organizacional*, *legal* e *institucional*, amplamente enfatizado na literatura de liderança pública para subsidiar a reflexão sobre o caráter contextual da liderança.

Dado que a atuação do diretor, enquanto BME, não é orientada apenas pelo contexto estratégico e institucional da escola, mas também pelo seu perfil, que relaciona-se à sua formação profissional, à sua trajetória de vida, às suas crenças e às interações que são travadas no seu dia-a-dia (Kuratko et al., 2005; Van Wart, 2003; Siraj-Blatchford & Manni, 2007), podemos falar também da sua *ação discricionária*, que pressupõe uma análise mais ancorada nas práticas dos indivíduos do que nas organizações e instituições. Mesmo que o burocrata esteja situado em um contexto organizacional e legal, cabe a ele interpretar as regras, a partir de seus julgamentos, valores políticos e papéis sociais que ocupa (Dubois, 2019; Maynard-Moody & Musheno, 2003; Ferreira & Medeiros, 2016). A *ação discricionária*, portanto, refere-se à maneira como a discricionariedade é utilizada para adaptar regras e realizar ações que os burocratas acreditam que dão sentido ao seu trabalho (Lotta & Santiago, 2018).

Argumentamos, por um lado, que muitas das escolhas tomadas pelo diretor escolar, enquanto BME, são orientadas pelos constrangimentos inerentes ao contexto *organizacional* e *institucional* em que se insere, como restrição de recursos ou leis ambíguas ou conflituosas, tal como trata parte da literatura de implementação (Lipsky, 1980; Hupe & Hill, 2007; Pires, 2011; Matland, 1995). Esse contexto abre margem para que o diretor interprete ou execute leis e diretrizes de acordo com suas próprias concepções, pautadas em seus próprios valores, ou que realize suas ações a partir das condições materiais que tem acesso, exercendo, em maior grau ou menor grau, o seu poder discricionário. A partir disso, defendemos que suas escolhas estão intimamente relacionadas ao imaginário social no qual o diretor se insere, no qual prevalecem valores, crenças, comportamento, identidades e percepções do mundo que influenciam fortemente suas decisões e tendem a se sobressair aos constrangimentos institucionais e organizacionais (Maynard-Moody & Musheno, 2003; 2012; 2015; Zacka, 2017; Harrits & Møller, 2011, Harrits, 2019).

Maynard-Moody e Musheno (2003; 2012) propõem o uso do conceito de agência, ao invés de discricionariedade, uma vez que a discricionariedade estaria relacionada à possibilidade de os burocratas adaptarem as leis de maneira consistente com as circunstâncias políticas e organizacionais, remetendo às relações hierárquicas, e não havendo um foco específico no julgamento dos burocratas ou nas interações travadas por eles. O conceito de agência, por sua vez, enfatiza os julgamentos inerentes a qualquer indivíduo, não sendo delegada ou legitimada por qualquer força de lei. A capacidade de construir tais julgamentos está ancorada em uma estrutura social, na qual o burocrata está situado. Sugere-se, ainda, que a presença e a expressão dessa agência têm base profundamente social, uma vez que se materializa nas interações entre o burocrata e o cidadão. Mais uma vez, essa lógica se aplica à dinâmica escolar, ao considerar que a atuação do diretor toma forma, fundamentalmente, nas interações com a comunidade escolar.

Vale destacar, aqui, que a liderança escolar sofre uma dupla pressão: se, por um lado, há de se garantir que diretrizes e normas legais sejam devidamente implementadas na unidade onde atua, por outro, deve estar sempre atenta às demandas da comunidade (Lipsky, 1980; Maynard-Moody & Musheno, 2003). Como sugere Brodtkin (2013), os GNR são, de fato, *policymakers*, uma vez que cabe a eles moldar os conteúdos de políticas públicas formais no seu cotidiano, distribuindo benefícios e serviços aos cidadãos, por meio de suas práticas.

Gassner e Gofen (2018) também chamam a atenção para a importância da clientela na atuação do gerente de nível de rua (GNR). Para as autoras, há tanto uma dedicação pessoal, quanto

um compromisso profissional do GNR com a comunidade para a qual atua, sendo que muitos dos seus feitos estão diretamente associados ao grau de engajamento e parceria com essa clientela. A tipologia de gerente de nível de rua dá maior ênfase às maneiras como as considerações e as demandas da clientela influenciam arranjos de implementação do que como condições organizacionais restringem as opções de implementação. No caso, entendemos que a relação entre o diretor escolar e a comunidade escolar – composta por professores, funcionários, crianças e familiares e responsáveis pelas crianças – é chave para que possamos analisar os espaços e as ações discricionárias da liderança escolar na implementação da política de Educação Infantil a partir das regulações e diretrizes formais às quais deve responder.

O GNR, no exercício de sua função, tenderá, portanto, a priorizar as considerações da clientela. No movimento de atender às necessidades e aos interesses da clientela, o GNR estará contribuindo para as conquistas, a eficácia e a eficiência da organização onde atua, bem como moldando os arranjos de implementação (Gassner & Gofen, 2018). Assim, ao mesmo tempo em que o diretor escolar terá que legitimar práticas cotidianas fortemente atravessadas pela discricionariedade dos trabalhadores de linha de frente, como professores e funcionários (Hupe & Hill, 2007; Lipsky, 1980), o seu próprio espaço e exercício discricionário seria fruto da priorização das necessidades e interesses da sua clientela (Gassner & Gofen, 2018). Em outras palavras, o diretor escolar não irá apenas validar ou invalidar a atuação discricionária de professores: enquanto gerente de nível de rua, ele também exercerá a sua discricionariedade nos momentos de tomada de decisão, ao interagir com a comunidade escolar, estando atento às suas demandas, e ao responder às instâncias superiores das políticas públicas.

No momento de “transpor” uma determinada política em ações e planos concretos no chão da escola, Gassner e Gofen (2018) sugerem que a clientela é crucial para guiar a definição de prioridades na escola – que devem fazer sentido para a comunidade escolar –, e para orientar as decisões da liderança quanto às melhores maneiras de acomodar soluções generalistas sugeridas pelo Estado aos interesses e necessidades particulares da comunidade que atende.

Para Gassner e Gofen (2018), cabe ao GNR o papel de articulação entre instâncias superiores e a clientela, devendo convencer os primeiros a, se for o caso, realizar mudanças formais em arranjos políticos para que façam mais sentido para as o público que atende. No caso de familiares que se mostram descontentes com o currículo da escola, caberia ao GNR representar os seus interesses da clientela e buscar soluções com os seus superiores hierárquicos, consolidando,

assim, a função de articulador do diálogo entre os interesses dos cidadãos e os arranjos políticos formulados por instâncias superiores do Estado.

Como o GNR ocupa uma posição intermediária entre os tomadores de decisão e um público local, atuando em uma organização em que grande discricionariedade é exercida para transformar e operacionalizar as políticas formais em implementação no nível da rua, ela atua, de fato, como um elo entre o “administrar” e o “fazer” (Gassner & Gofen, 2018), reforçando a perspectiva de que o diretor escolar pode atuar tanto como um burocrata de médio escalão, quanto como um burocrata de nível de rua, impactando significativamente o processo de implementação da política de Educação Infantil.

Dado que os resultados de uma organização de nível de rua são inteiramente dependentes do compromisso e da dedicação do gerente de nível de rua com a sua clientela (Gassner & Goffen, 2018), o presente trabalho sustenta-se a partir de uma *perspectiva relacional* sobre o BME (Cavalcante & Lotta, 2015), a qual concebe os servidores do médio escalão enquanto atores que, por meio da interação, sintetizam as demandas da clientela, e disseminam as informações da organização onde atua para níveis superiores e inferiores da organização à qual pertence (Floyd & Wooldridge, 1992).

É a partir da interação do BME com atores políticos superiores, que lhes ditam regras e normas de conduta, e com os demais profissionais da Educação da escola, que podemos estudar o papel do diretor escolar (Oliveira & Abrucio, 2018). Segundo Cavalcante e Lotta (2015), "Uma das formas de se exercitar uma perspectiva relacional sobre os BMEs envolve percebê-los como parte de grupos, coalizões ou facções que compartilham crenças, valores e propostas e que estabelecem disputas com outros grupos no interior de ou entre organizações" (p. 42). Nesse sentido, importa, para o presente estudo, perceber o diretor escolar como parte crucial de uma comunidade escolar.

Para Zacka (2017), a implementação adequada de políticas públicas depende da capacidade de os burocratas atuarem como agentes morais sensíveis, que precisam interpretar diretrizes vagas, fazer concessões entre valores concorrentes dos cidadãos e do Estado, priorizar a alocação de recursos escassos, e operar em um contexto particularmente desafiador que tende, com o tempo, a comprometer os níveis de sensibilidade moral no trato com o cidadão. Argumentamos que o encontro do burocrata com o cidadão é chave para a construção da identidade, da cidadania e do *status* do último (Zacka, 2017; Harrits, 2018; Maynard-Moody & Musheno, 2015). Para Dubois

(2019), o guichê, isto é, a materialização do ponto de contato entre as políticas públicas e as populações por elas visadas, constitui um lugar em que ocorre uma intervenção pública, com o objetivo de regular essas populações.

Zacka (2017) aponta para a necessidade de os burocratas de nível de rua serem *eficientes* na provisão dos serviços, *justos* no trato com os cidadãos, *responsivos* às necessidades de indivíduos particulares, e *respeitosos*, o que exige, necessariamente, *espaço para a atuação discricionária*. Ao partir do pressuposto de que a implementação de políticas públicas se configura como resposta a uma pluralidade de normas e diretrizes, assume-se a necessidade de os burocratas estarem sensíveis e apropriados dessas diretrizes, de modo que elas estejam devidamente refletidas na organização onde o burocrata atua.

A implementação das políticas educacionais no nível da escola, portanto, depende da fricção entre a pluralidade de mundos e possibilidades normativas dentro de um mesmo serviço público: quando os burocratas não respondem bem a esse pluralismo ou quando esse pluralismo é substituído por um universo único dentre todas as normativas possíveis, os burocratas são conduzidos a assumirem disposições morais redutoras – consideradas, por Zacka (2017), patologias -, que os induzem a se concentrar exclusivamente em um subconjunto das considerações normativas com as quais devem permanecer sintonizados. Eis aqui um ponto fundamental para se entender as ações das lideranças escolares: **a relação de seus valores e trajetória com as normativas da política educacional** – como vimos, esse é um aspecto-chave para o entendimento das escolas pesquisadas pelo presente trabalho.

Zacka (2017) defende que os atores, dentro de contextos organizacionais, têm que tomar decisões baseadas em suas moralidades, de modo que o que informa a ação de cada ator é a maneira como regula essas moralidades. O efeito disso é que no processo de fazer essa regulação, os atores acabam desenvolvendo patologias organizacionais, vinculadas a disposições morais redutoras. Com isso, sugere-se que, mais importante do que analisar a discricionariedade do burocrata, *per se*, é investigar como as suas disposições morais contribuem para moldar o seu exercício discricionário. Por “disposição moral”, Zacka (2017) refere-se, principalmente, às maneiras como o burocrata tende a perceber e a interpretar situações e casos, a como os seus sentimentos morais são mobilizados, e a como eles entendem seu papel e responsabilidades. Esses três filtros são fundamentais para regular o modo como os burocratas irão usar o seu poder discricionário. Vale o

destaque para a noção de que essas disposições morais são anteriores ao momento de tomada de decisão do burocrata, podendo ser análogo ao “estilo de trabalho” desse profissional.

Ao desenvolver estilos de trabalho particulares – o que se relaciona às suas disposições morais –, e concepções próprias de seu papel ou de sua função, regularidades sistemáticas vão sendo projetadas nos encontros dos burocratas – de nível médio ou de nível de rua – com os cidadãos. Embora as disposições morais do burocrata e as concepções acerca de seu papel não determinem o seu comportamento, esses elementos são chave para torná-lo mais propenso a lidar com cada caso a partir de uma abordagem “patológica” muito específica, podendo agir com *indiferença*, como *executor* da política, advogando pelos direitos do cliente, ou como *cuidador* dos cidadãos.

O burocrata *indiferente* é aquele que se esconde por detrás das regras e procedimentos supostamente inflexíveis, orientando-se pela eficiência, deixando de reconhecer distinções relevantes entre os cidadãos e confiando, indevidamente, em diretrizes hierárquicas. Já o *cuidador* dedica tempo e recursos extensivos a clientes específicos, sendo ou excessivamente paternalista, ou negligenciando outros clientes, que possuem reivindicações iguais ou maiores de serviços. Há uma forte preocupação em manter-se responsivo às necessidades dos cidadãos. Por fim, o burocrata *executor* parte da premissa de que o cidadão quer tirar proveito do sistema e, portanto, mantém uma postura desconfiada, visando a regulação do sistema, prevenindo e, se for o caso, punindo qualquer abuso. Há um forte senso de compromisso no seu papel, o que faz com que eles resistam à atração de seus sentimentos morais e levem a sério seus deveres como agentes do Estado. Ao contrário dos burocratas que permanecem indiferentes, os executores não apenas cumprem a letra da lei, mas se sentem responsáveis por preservar e proteger seu espírito, garantindo a consolidação dos direitos de todos os beneficiários (Zacka, 2017). Essas três patologias irão sempre existir, uma vez que moralidades estarão sempre em jogo nas relações do burocrata com o cidadão.

Zacka (2017) propõe que os burocratas examinem suas inclinações e preconceitos para calibrar e modificar suas percepções, disposições e respostas morais; analisem casos particulares, ao invés de casos abstratos, para estimular o seu raciocínio moral; e responsabilizem-se perante seus superiores, seus subordinados e seus pares. A análise de Zacka dialoga com a abordagem de Maynard-Moody e Musheno (2003; 2012; 2015), uma vez que entende o burocrata como um agente social que pode lançar mão de dispositivos morais para responder às demandas do cidadão.



## **2.4 Modelo teórico contextual para a construção de lideranças escolares**

Há claros paralelos entre a discussão travada acima e a literatura de liderança em serviços públicos para a primeira infância. Rodd (2013) sugere que a liderança emana de uma visão baseada na filosofia, nos valores e nas crenças de um indivíduo, que, por sua vez, orienta políticas, operações diárias, procedimentos e inovação. A partir dessa constatação, pode-se depreender que o processo para a construção do perfil de liderança do diretor da escola de Educação Infantil está fortemente ancorado em valores e crenças pessoais do líder. Mais do que isso, podemos acrescentar o contexto social, cultural, organizacional e institucional da escola, tratando-se também de um fenômeno contextual e interpretativo.

As intersecções analíticas entre as literaturas de liderança escolar e de burocracia de médio escalão permitem que possamos consolidar o modelo teórico contextual para explicar a construção de lideranças na Educação Infantil. Para este modelo teórico, levantamos a hipótese de que há quatro fatores explicativos para a construção de diferentes perfis de liderança: a) trajetória, valores e crenças do diretor escolar; b) clima escolar; c) poder discricionário do diretor escolar; d) força das instituições e da organização escolar.

Embora a discricionariedade seja um importante fator para explicar a construção da liderança, como já anunciava a literatura em liderança pública (Van Wart, 2003), vamos compreendê-la como um dispositivo que atravessa – em maior ou menor medida – as outras três dimensões aqui colocadas e, por isso, não será tratada isoladamente.

### **a) Trajetória, valores e crenças do diretor escolar**

Como vimos no capítulo anterior, a trajetória profissional, pessoal e os valores e crenças sustentados pelo diretor escolar podem ter efeitos claros sobre a maneira como a liderança é construída. Indo adiante, Male e Nicholson (2016) apontam para a seguinte tensão: embora o *imperativo legal* para líderes formais preveja que as ações a serem tomadas estejam em conformidade com a estrutura estatutária, o *imperativo moral* pode prevalecer, no sentido de atender as necessidades sociais e emocionais das crianças no contexto de sua comunidade local, o que pode extrapolar o que está previsto em normativas legais.

Esse fenômeno está diretamente associado à discussão em torno da tensão entre a *obediência legal* e *cultural* na literatura de burocracia, assim como à dicotomia entre uma perspectiva de ação baseada nas regras formais, nas leis e nos objetivos da política (*state-agent*

*perspective*) e uma perspectiva de ação baseada nas necessidades do cidadão (*citizen-agent perspective*) (Maynard-Moody & Musheno, 2000). A primeira diz respeito à ação do burocrata que busca seguir à risca as regras, os procedimentos e as leis definidas por superiores; já a segunda, entende os limites da padronização dos procedimentos, sendo que cada cidadão, com suas potências e dificuldades, requer um tratamento específico (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

A literatura em liderança escolar na Educação Infantil enfatiza aspectos referentes à atitude e aos valores da liderança, isto é, à sua trajetória e características pessoais, o que possui implicações relevantes para delimitar a sua atuação moral. Aqui, tratamos de estudos que associam uma liderança efetiva àquela que possui boas habilidades interpessoais e cujos, valores, culturas, crenças e escolhas éticas orientam sua atuação e trajetória profissional (Carroll-Meehan et al., 2019; Mujis et al., 2004). A essa dimensão, podemos associar conceitos de Maynard-Moody e Musheno (2003; 2012), Harrits e Møller (2011) e Harrits (2019), ao sustentarem que as escolhas do burocrata podem vincular-se mais ao imaginário social e cultural no qual ele se insere, ao qual estão vinculadas crenças, comportamento, identidades e percepções do mundo, do que à racionalidade legal do contexto em que está inserido, o que indica claras possibilidades de atuação discricionária. Todavia, vale a ressalva de que o cenário legal, institucional e organizacional também terá efeitos sobre a construção da liderança, como veremos adiante.

## **b) Clima escolar**

Um segundo ponto que merece atenção, a partir da revisão teórica de liderança nos serviços para a primeira infância, diz respeito à construção situacional da liderança escolar, que ocorre a partir das interações que o diretor escolar trava no seu cotidiano (Karilla, 1998). Vale a pena retomar também o consenso sobre a importância da liderança distribuída pedagógica (Heikka et al., 2012; Rodd, 2013; Whalley, 2011; Mujis et al., 2004; Soukainen, 2019), enfatizando que para que a liderança distribuída se consolide é fundamental que se desenvolva um clima escolar favorável à participação de toda a comunidade escolar, cabendo à liderança escolar travar relações abertas ao diálogo e às trocas pessoais e profissionais dentro da escola.

Tanto a literatura em lideranças em serviços públicos na primeira infância, quanto em burocracia de médio escalão e gerente de nível de rua chamam particular atenção para as maneiras como as interações são travadas pelo diretor escolar. A literatura destaca a importância de a liderança estabelecer uma boa relação não só com a equipe que atua na escola, mas também com a

comunidade externa à escola, com os equipamentos de proteção social e com as famílias, indicando que, sobretudo nessa etapa da educação básica, todos são responsáveis pela aprendizagem e pelo desenvolvimento da criança (Carroll-Meehan, 2019; Rodd, 2013; Mujis et al., 2004; Kivunja, 2015; Strehmel, 2016; Sylva et al., 2010).

Todos esses fatores estão diretamente associados ao conceito de clima escolar, o qual faz referência às percepções, dentro da escola, sobre como se dão as relações, os processos pedagógicos e formativos, e as possibilidades de participação dentro da escola (ver Vinha et al., 2016; Moro; Vinha & Moraes, 2019). Tendo em vista que a liderança escolar se constrói a partir das interações que firma, indicamos que o clima escolar se configura como uma importante variável para explicar a construção de diferentes tipos de liderança.

Essa discussão é fortemente compatível com a perspectiva relacional vinculada ao diretor escolar, abordada pelas literaturas de burocracia de médio escalão e de gerentes de nível de rua (Cavalcante & Lotta, 2015; Gassner & Gofen, 2018). Como defendem Gassner e Gofen (2018), o espaço e o exercício discricionário do GNR seriam fruto da priorização de necessidades e interesses da sua clientela, diante das regras e diretrizes estabelecidas pelas instâncias superiores responsáveis pela política educacional. Ainda nesse sentido, Zacka (2017) contribui conceitualmente para a reflexão sobre a dimensão relacional que atravessa a atuação do diretor escolar, ao propor que, na interação com os cidadãos, o burocrata terá amplo espaço para atuar de forma discricionária. A partir disso, propõe três possíveis disposições morais que podem ser adotadas pelos burocratas no momento da interação com os cidadãos, que podem levá-los a atuar com maior ou menor grau de discricionariedade – o indiferente, o cuidador ou o executor.

### **c) A força das organizações e instituições**

Finalmente, a liderança precisa ter um conhecimento sólido sobre a estrutura institucional – vinculada a mudanças nas leis, nos currículos, nas regras e nas discussões que englobam o ecossistema da primeira infância -, bem como sobre a estrutura organizacional – associada aos recursos disponíveis e às condições de trabalho – a partir da qual a escola funciona (Strehmel, 2016). A partir disso e da revisão teórica sobre burocracia, temos que os contextos institucional e organizacional podem constituir-se enquanto espaços discricionários (Lotta & Santiago, 2018), a partir dos quais a liderança pode exercer sua discricionariedade nos momentos de tomada de decisão cotidianas.

Sustentamos, portanto, que o contexto institucional, no sentido das regras e leis às quais a liderança está submetida, e o contexto organizacional, no sentido dos recursos e das condições de trabalho na escola, são também fatores relevantes para explicar a construção da liderança escolar. O espaço para a ação discricionária pode aumentar na medida em que o burocrata se depara com leis e normas conflituosas ou ambíguas entre si, por exemplo. Matland (1995) indica que quando há um embate quanto aos meios necessários para atingir certa política, devido à incompatibilidade dos valores daqueles que a implementam, há um conflito na implementação. De maneira similar, Lipsky (1980) sugere que a ausência de acordos claros sobre os objetivos de determinada política pública, ou a mudança de concepções de uma determinada política ao longo do tempo caracteriza um cenário de ambiguidade legal e institucional, comprometendo o processo de implementação.

Já quando não são oferecidas as tecnologias ou recursos necessários para implementar dada política, delimita-se um contexto de ambiguidade quanto aos meios para atingir essa política (Matland, 1995). A falta de condições materiais para que o burocrata possa exercer a sua função de maneira efetiva abre espaço para que interprete e execute leis e diretrizes de acordo com suas próprias concepções e com as condições materiais às quais têm acesso (Lipsky, 1980; Matland, 1995; Brodtkin, 2011; 2012; Zacka, 2017).

Nesta dimensão também é importante incluir as interações da liderança escolar com as instâncias superiores a ela – como da Secretaria de Educação ou de instâncias intermediárias. Como enfatiza a literatura sobre BME, caberia ao diretor escolar acomodar decisões tomadas no alto escalão no chão da escola, precisando construir estratégias de ação específicas para o contexto local onde atua, a partir das diretrizes do alto escalão, usando o seu poder discricionário (Floyd & Wooldridge, 1992; Currie & Procter, 2005). Para além disso, a literatura cita processos de negociação e barganha a serem desempenhados pelo BME com seus superiores e com os seus subordinados (Cavalcante & Lotta, 2015), demonstrando a importância das interações do burocrata com aqueles que pertencem ao mesmo contexto institucional que ele e, mais do que isso, que definem as regras as quais a liderança terá de obedecer.

Esses três aspectos, embebidos do poder discricionário que a liderança escolar detém, fornecem hipóteses explicativas para a construção contextual de diferentes perfis de lideranças, consolidando, assim, o modelo teórico desenvolvido pelo presente trabalho, a partir do qual a pesquisa será desenvolvida.

**Quadro 2:** Modelo teórico: a construção contextual da liderança escolar

<b>Dimensões que contribuem para a construção da liderança escolar na Educação Infantil</b>	<b>As dinâmicas e os efeitos da discricionariedade</b>
Trajetória, características e valores da liderança	<b>Valores, crenças, vivências pessoais</b> influenciam as características do diretor e a sua <b>ação discricionária</b> (Maynard-Moody & Musheno, 2003; 2012; Harrits & Møller, 2018; Harrits, 2019; Ferreira & Medeiros, 2016).
Interações com a equipe da escola (Clima escolar)	O <b>perfil relacional</b> do diretor escolar (Cavalcante & Lotta, 2015), o <b>diálogo com a clientela</b> (Gassner & Gofen, 2018), bem como a <b>atuação do diretor diante da comunidade escolar</b> (Zacka, 2017) relacionam-se com <b>as maneiras como ela constrói e sustenta suas relações</b> , havendo mais ou menos espaço para ação discricionária.
Interações com a comunidade externa à escola (Clima escolar)	
Percepções da comunidade sobre a escola (Clima escolar)	
Instituições (leis e regras) e contexto organizacional da escola	A necessidade de o BME precisar <b>acomodar diretrizes vindas de instâncias superiores</b> (Floyd & Wooldridge, 1992), algumas vezes <b>ambíguas</b> (Matland, 1995; Lipsky, 1980) no chão da escola, em um contexto de <b>restrição de recursos</b> (Lipsky, 1980; Zacka, 2017) cria um espaço para que a discricionariedade seja exercida.

Fonte: Elaboração própria

O quadro acima sistematiza o modelo teórico do presente trabalho, indicando, na primeira coluna, quais são as dimensões que contribuem para a construção da liderança escolar na Educação Infantil – trajetória, características e valores da liderança; clima escolar (interações dentro e fora da escola e percepções sobre a unidade educacional); e a força das instituições às quais a liderança está subordinada e do contexto organizacional da escola. Por serem entendidos como transversais às três dimensões descritas anteriormente, os fenômenos e efeitos da discricionariedade estão explicitados na segunda coluna.

## **2.5 Retomando o foco na gestão escolar da Educação Infantil: considerações sobre suas particularidades**

Nas seções anteriores, fizemos um amplo esforço de conceituar o diretor escolar como liderança escolar, liderança pública, burocrata de médio escalão e gerente de nível de rua. Também sugerimos que a sua trajetória e crenças, o clima escolar e as instituições e organizações às quais o diretor escolar está submetido são hipóteses sólidas para explicar a construção contextual da liderança escolar. Mais do que isso, entendemos a discricionariedade como um importante

dispositivo para explicar a construção de diferentes perfis de liderança e a sua atuação na implementação de políticas públicas.

Vale a nota de que embora o sujeito do presente estudo seja o diretor escolar da escola de Educação Infantil, dada a relevância de olhar para essa etapa do desenvolvimento humano e da educação básica, defendemos que esse modelo possa ser utilizado para analisar a construção de lideranças em outras etapas de ensino também.

Todavia, após elevar o nível de abrangência, situando o diretor escolar em categorias analíticas bastante amplas, convém discorrer brevemente sobre o que é específico em sua função, quando nos referimos à etapa da EI. Questionamos, portanto: o que uma liderança da Educação Infantil tem de diferente de lideranças de outros espaços que, embora compartilhem de mesmas categorias analíticas, pela comparação, os distingue?

No presente estudo, assumimos que a análise sobre o diretor escolar da Educação Infantil – sobretudo no Brasil - é atravessada por duas especificidades relevantes de serem consideradas. Em primeiro lugar, a Educação Infantil atua como uma força socializadora sobre a criança, contribuindo não só para a educação e o cuidado do indivíduo, mas para a construção de toda uma sociedade. Em segundo lugar, quando tratamos da Educação Infantil, estamos falando de um usuário direto que são crianças de até 6 anos e que, portanto, têm sua agência reduzida, no sentido de uma capacidade sociocultural mediada para agir (Ahearn, 2001).

Embora sociólogos da infância entendam que a criança não é um sujeito passivo e meramente reprodutor do mundo adulto, tendo um papel ativo na construção e produção da própria cultura na sociedade em que se inserem (Corsaro, 2011; Sarmiento, 2008; Prout & James, 1990), há de se considerar que a escola acaba desenvolvendo processos de socialização vertical, ao transmitir normas, valores, ideias e crenças sociais que pertencem ao mundo dos adultos às crianças, institucionalizando, assim, a infância (Sarmiento, 2008). Para Saramago (1994), as crianças devem ser enxergadas enquanto agentes sociais imersos em um mundo com mecanismos institucionais que atuam com força socializadora sobre as crianças, tais como a família e a escola. Nascimento (2004), em concordância, defende que a socialização não se trata de uma mera questão de adaptação e de internalização de valores, crenças e normas por parte da criança; trata-se da possibilidade de a criança apropriar-se desses mesmos valores, crenças e normas, de modo a poder reinventá-los e, a partir deles, produzir sua própria cultura.

Diretrizes nacionais brasileiras, fundamentais para a construção de uma concepção unificada acerca da Educação Infantil, muito dialogam com esses princípios. Ao analisar o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (Brasil, 1998) temos como seus princípios centrais o respeito à dignidade e aos direitos das crianças, tendo em vista suas diferenças; a socialização das crianças, por meio da participação e inserção em práticas sociais diversas; o acesso da criança a bens culturais diversos; e o atendimento aos cuidados associados ao desenvolvimento da identidade da criança (Brasil, 1998).

Vale destacar também que as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Brasil, 2010) orientam que os projetos pedagógicos das unidades escolares respeitem princípios *políticos*, referente aos direitos de cidadania da criança, ao exercício de sua criticidade e de respeito à ordem democrática, e *éticos*, relativos à garantia da autonomia, da responsabilidade e da solidariedade da criança na unidade escolar, e ao respeito ao bem comum, ao meio ambiente e às diferentes culturas, identidades e singularidades.

Com isso, ilustramos uma das particularidades da Educação Infantil, a qual situa-se, justamente, na sua função de socialização das crianças, respeitando-as em sua diversidade e desenvolvendo seus valores. Mais do que pretender educar e cuidar da criança, há uma forte ênfase na construção de uma sociedade que esteja alinhada aos valores éticos e políticos descritos acima, que respeite e valorize a diversidade sociocultural e que perceba a criança como um sujeito de direitos, produtor – e não apenas receptor – de culturas próprias. Supomos, portanto, que cabe ao diretor escolar da Educação Infantil estar alinhado às concepções e aos princípios identificados aqui, utilizando-os como norte para sua atuação.

Por mais que determinadas instituições escolares possam implementar com sucesso essas diretrizes, sendo caracterizadas pelo protagonismo e pela participação ativa das crianças, defendemos, no presente estudo, que as famílias vão assumir um papel particularmente importante na Educação Infantil, no sentido de cobrar, participar, e contribuir para o desenvolvimento da criança. A agência das crianças, no sentido de poder de ação e de escolha (Cassell, 1993), é minimizada diante da agência das suas famílias, que possuem possibilidades mais amplas de comunicar sua satisfação ou suas contrariedades para a escola.

Essa dinâmica tem implicações, portanto, sobre o papel do gerente de nível de rua, dado que, necessariamente, **a política de Educação Infantil só pode ser realizada com a intermediação de um sujeito que não é o usuário final e direto dessa política.** A família acaba

tendo maior poder de agência diante da criança, mesmo não fazendo parte do espaço onde a política é produzida cotidianamente. Retomando Gassner e Gofen (2018), o sucesso do GNR é altamente dependente da parceria e do engajamento com a comunidade. A partir dessa lógica, podemos supor que a boa relação do diretor escolar com as crianças – usuárias finais da Educação Infantil – é particularmente relevante, embora não seja suficiente, uma vez que a família, como vimos anteriormente assume um papel chave nessa etapa da educação básica, sendo entendida como parceira fundamental da escola no processo de desenvolvimento da criança (ver Strehmel, 2016; Mujis et al., 2004; Sylva et al., 2010; Kivunja, 2015). No momento em que a família assume tamanha responsabilidade no seu processo educativo, seu peso, enquanto clientela (Gassner & Goffen, 2018), acaba sendo elevado consideravelmente, cabendo ao GNR estabelecer e manter relações consolidadas e recíprocas não só com as crianças, mas também com as famílias, mesmo que elas não sejam as usuárias finais da política de Educação Infantil.

Destaca-se também que são as famílias que irão validar ou invalidar o trabalho da escola, expressando seu descontentamento ou sua satisfação. Por isso, cabe ao diretor escolar firmar um diálogo aberto e constante com elas, ganhando a sua confiança, explicando a elas o trabalho feito pela escola e respondendo às suas dúvidas e demandas, para que, então, a parceria escola-famílias possa ser consolidada e fortalecida. Como chamam a atenção Gassner e Gofen (2018), o GNR deve ser continuamente responsivo à sua clientela que, na Educação Infantil, tem como característica a forte presença das famílias ou dos responsáveis pelas crianças.



### **CAPÍTULO 3. METODOLOGIA**

De modo a suprir a lacuna na literatura de políticas públicas que visa analisar o papel da equipe de gestão escolar na implementação da política educacional da Educação Infantil, investigando quais são os perfis de lideranças escolares na Educação Infantil e, principalmente, como eles são produzidos, foi realizado aqui um estudo de caso múltiplo e comparado (Eisenhardt, 1989; Yin, 2008) em cinco Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs), em São Paulo. Temos a intenção, aqui, de identificar as principais características das lideranças de unidades de Educação Infantil e explicar o que leva à produção de diferentes perfis.

Ao considerar que o estudo de caso dispõe-se a investigar um fenômeno contemporâneo em seu contexto real, atentando-se para as maneiras como o contexto influencia o fenômeno (Yin, 2008), estudamos as dinâmicas cinco EMEIs, sendo que quatro localizam-se em contextos socioeconômicos similares de alta vulnerabilidade, e uma em um contexto de baixa vulnerabilidade, funcionando como controle.

Ao versar sobre estudos de caso múltiplos, Yin (2008) indica que cada caso individual consiste em um estudo "completo", no qual são buscadas evidências convergentes sobre os fatos e conclusões referentes a ele. As conclusões de cada caso são então consideradas como as informações que precisam ser replicadas para os outros casos individuais que compõem o estudo de caso múltiplo. Como sugere Eisenhardt (1989) o estudo de caso auxilia na construção de conceitos e noções que pouco se conhece, a partir das evidências encontradas no caso. Tendo em vista que pouco se sabe sobre as dinâmicas da gestão escolar de uma rede municipal de Educação Infantil no Brasil, o estudo de caso parece ser o método mais adequado para conduzir esse estudo. A ideia, com isso, é que o estudo de caso abra espaço para generalizações futuras, a partir daquilo que foi encontrado no campo.

As escolas nas quais será conduzido o estudo de caso foram selecionadas de maneira criteriosa, a partir de uma base teórica, como propõe Eisenhardt (1989). Assim, para conduzir essa seleção, utilizamos um indicador de contexto socioeconômico e dois indicadores de contexto organizacional da escola, em concordância com a literatura nacional, que indica esses fatores como cruciais para analisarmos a qualidade da escola (Alves & Soares, 2013). O caminho percorrido para realizar essa seleção está descrito a seguir.

### **3.1 Por que estudar Escolas Municipais de Educação Infantil paulistanas?**

A Educação Infantil (EI) no Brasil abrange a creche, que recebe crianças de 0 a 3 anos, e a pré-escola, que atende crianças de 4 e 5 anos. A sua oferta é responsabilidade do município, conforme apontam os artigos 30 e 210 da Constituição Federal de 1988 e os artigos 11 e 18 da Lei das Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996. Enquanto o acesso à creche não é obrigatório, a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013 torna obrigatória a frequência na escola desde os 4 anos da criança.

No município de São Paulo, a EI é composta, principalmente, por dois serviços distintos: os Centros de Educação Infantil (CEIs), que correspondem à creche, e as Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs), que correspondem à pré-escola. Para realizar a investigação empírica sobre as dinâmicas da gestão escolar em São Paulo, assumimos como unidade de análise as EMEIs. Essa escolha sustenta-se no fato de que é obrigatória a frequência de crianças de 4 a 5 anos na chamada pré-escola, o que justifica o percentual de 95,7% das crianças nessa faixa etária acessarem a unidade escolar, enquanto apenas 49% estão matriculadas em creches, em São Paulo (SP), segundo dados da Pnad Contínua (2018).

Também é importante ressaltar que a provisão de todas as EMEIs do município de São Paulo é direta, isto é, são administradas pela prefeitura, enquanto, entre os CEIs, 54,5% são administrados indiretamente e 45,5% diretamente. Com isso, identificamos que os CEIs não apenas atendem um percentual menor de crianças, quando comparado ao atendimento de EMEIs, mas também constituem um universo organizacional muito mais heterogêneo, em relação às EMEIs, o que poderia complexificar e comprometer a análise, fugindo do foco previsto na presente pesquisa de investigar as dinâmicas de implementação da EI e a construção da liderança escolar.

Convém enfatizar que a Rede Municipal de Educação de São Paulo (RME-SP) é a que atende a maior quantidade de crianças de 4 e 5 anos, em números absolutos, em comparação aos demais municípios brasileiros, tendo matriculadas 215.469 crianças nas EMEIs (71,4% do total das crianças matriculadas na pré-escola), segundo o Censo Escolar de 2019. Para ilustrar a dimensão dessa rede em comparação com outros municípios brasileiros, pontuamos que o segundo município que mais atende crianças de 4 a 5 anos na pré-escola municipal é o Rio de Janeiro, com 90.028 crianças (61,5% do total das crianças matriculadas em pré-escola), seguido de Manaus, com 43.357 crianças (80,4% das crianças matriculadas em pré-escola), Guarulhos, com 30.476 crianças (81,4% das crianças matriculadas em pré-escola), e Fortaleza, com 28.085 crianças (47,4% das crianças

matriculadas em pré-escola) (Censo Escolar, 2019). São Paulo, portanto, atende, na pré-escola, mais do que o dobro de crianças de 4 a 5 anos do que o Rio de Janeiro, o segundo município com mais matrículas nessa etapa da educação básica.

Ao considerar que 71,4% das crianças de 4 a 5 anos que frequentam a pré-escola em São Paulo acessam as EMEIs em São Paulo e apenas 28,5% frequentam escolas da rede privada, segundo o Censo Escolar (2019), justificamos, mais uma vez, a relevância de um olhar investigativo para essa rede, compreendendo as suas potências e fragilidades e as dinâmicas intraescolares dessas unidades escolares.

Feitas as considerações acerca da relevância de estudar EMEIs paulistanas, descreve-se, a seguir, a metodologia de seleção dos casos a serem estudados, que nos levou a escolher quatro escolas situadas em um território de alta vulnerabilidade socioeconômica e uma em um território com baixa vulnerabilidade. Buscamos, ainda, selecionar EMEIs com tamanhos e infraestruturas similares, tendo em vista que a literatura indica esses fatores como importantes para analisarmos os resultados da escola (Alves & Soares, 2013; Falciano; Santos & Nunes, 2016; Franco et al., 2007). Conforme pontua Yin (2008), um dos critérios para a escolha dos casos, em um estudo de caso múltiplo, é a previsão de que produzirão resultados similares. No presente estudo, desejamos analisar se, de fato, escolas em contextos socioeconômicos similares, que respondem às mesmas diretrizes de um mesmo município e que possuem um nível similar de infraestrutura, produzem lideranças e dinâmicas intraescolares semelhantes.

## **3.2 O processo de seleção de EMEIs**

### ***3.2.1 Filtro 1: Contexto socioeconômico das EMEIs***

Um primeiro filtro utilizado para selecionarmos as EMEIs consiste no contexto socioeconômico em que estão inseridas, uma vez que este é um fator chave para compreendermos as dinâmicas de qualquer escola, como versam Alves e Soares (2013).

Para a análise do contexto socioeconômico da escola, utilizou-se como indicador o percentual da população do *distrito* das EMEIs que estava cadastrada no Cadastro Único (CadÚnico), já que consideramos que a escola atenderá boa parte da população do distrito em que está localizada<sup>2</sup>. Idealmente, seria preferível que tivéssemos acesso ao dado do nível

---

<sup>2</sup> Um dos critérios utilizados pela prefeitura de São Paulo para definir a escola na qual a criança vai se matricular é a proximidade da sua residência.

socioeconômico das famílias que são atendidas por cada escola. No entanto, ainda que esses dados tenham sido solicitados via Lei de Acesso à Informação, em agosto de 2020, a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo indicou não possuir essas informações até então. Por isso, fizemos uso do dado referente à quantidade de família cadastradas no CadÚnico, que consiste na base de dados do Governo Federal em que estão registradas as informações socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda, isto é, que possuem renda mensal de até meio salário-mínimo por pessoa. Por isso, consideramos este um indicador extremamente relevante para analisarmos o nível de vulnerabilidade social de cada distrito do município de São Paulo.

O Centro de Geoprocessamento e Estatística (CGEO) da Coordenação do Observatório da Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) de São Paulo disponibiliza informações referentes à quantidade de **famílias** cadastradas no CadÚnico por distrito de São Paulo (2020). No entanto, para chegarmos ao **percentual da população de cada distrito cadastrada no CadÚnico**, foi necessário identificar: a) quantas pessoas residem em cada distrito; b) quantas pessoas compõem a família cadastrada no CadÚnico.

Tendo a quantidade aproximada da **população** de cada distrito (IBGE/Fundação Seade, 2018)<sup>3</sup>, foi necessário fazer uma estimativa da **quantidade de pessoas, por família**, cadastrada no CadÚnico em São Paulo.

De acordo com o Relatório sobre Bolsa Família e Cadastro Único, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania (2019), o total de famílias inscritas no Cadastro Único no estado de São Paulo, em dezembro de 2019, era 4.206.308, o que corresponde a 10.859.041 de pessoas cadastradas. Com esse dado, foi possível estimar que a quantidade de pessoas em uma família que está cadastrada no CadÚnico é de 2,58.

Com isso, acessamos os seguintes dados: a) percentual e número absoluto de escolas em cada distrito do município de São Paulo (São Paulo, 2019b); b) número de famílias, por distrito, cadastradas no CadÚnico (São Paulo, 2020); c) estimativa da quantidade de pessoas por família cadastrada no CadÚnico (a partir dos dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania, de 2019); d) estimativa da população de cada distrito (IBGE/SEADE, 2018). Essas informações permitiram que chegássemos ao percentual da população, em cada distrito, cadastrada no CadÚnico, isto é, em situação de vulnerabilidade, bem como a quantidade de escolas localizadas nesses distritos.

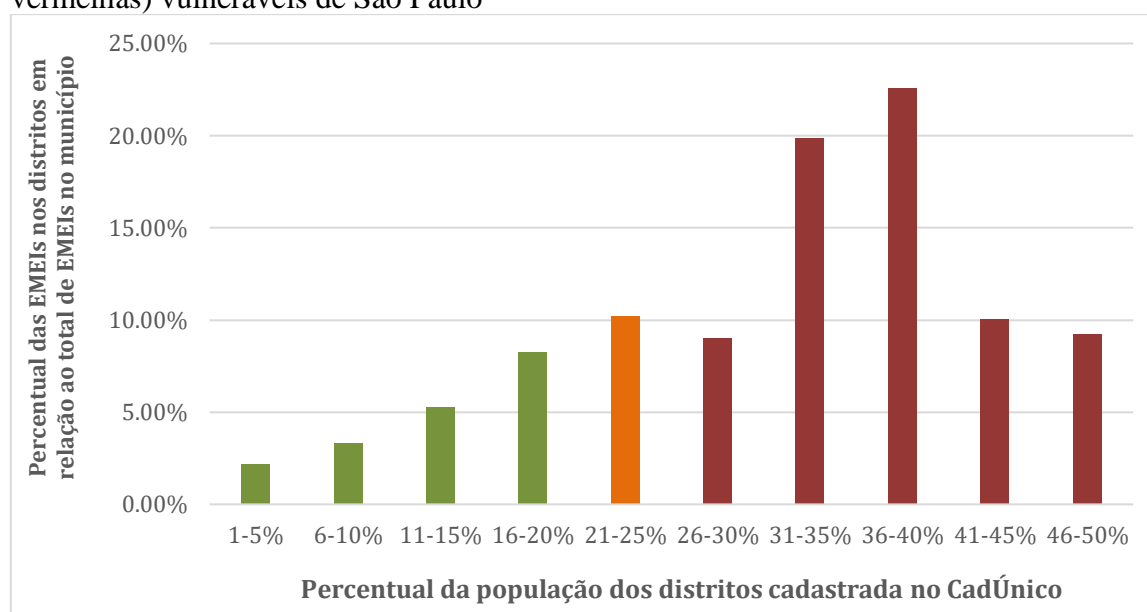
---

<sup>3</sup> Essa estimativa foi realizada pelo IBGE/Fundação Seade (2018), a partir de dados do Censo (2010).

A média e a mediana do percentual da população cadastrada no CadÚnico por distrito em São Paulo é de 26%. Nesse sentido, consideramos que os distritos que possuem 26% da população ou mais cadastrada no CadÚnico são os mais vulneráveis do município (49 dos 96 distritos). Esses 49 distritos acolhem 70,73% das EMEIs do município de São Paulo (360 escolas, de 509), o que indica que a maioria delas localiza-se em áreas socioeconomicamente vulneráveis. Em média, as EMEIs de São Paulo estão localizadas em distritos com 31% da população cadastrada no CadÚnico, sendo 35% a mediana. De acordo com o raciocínio aqui defendido, as EMEIs estão, em média, localizadas em áreas de vulnerabilidade social.

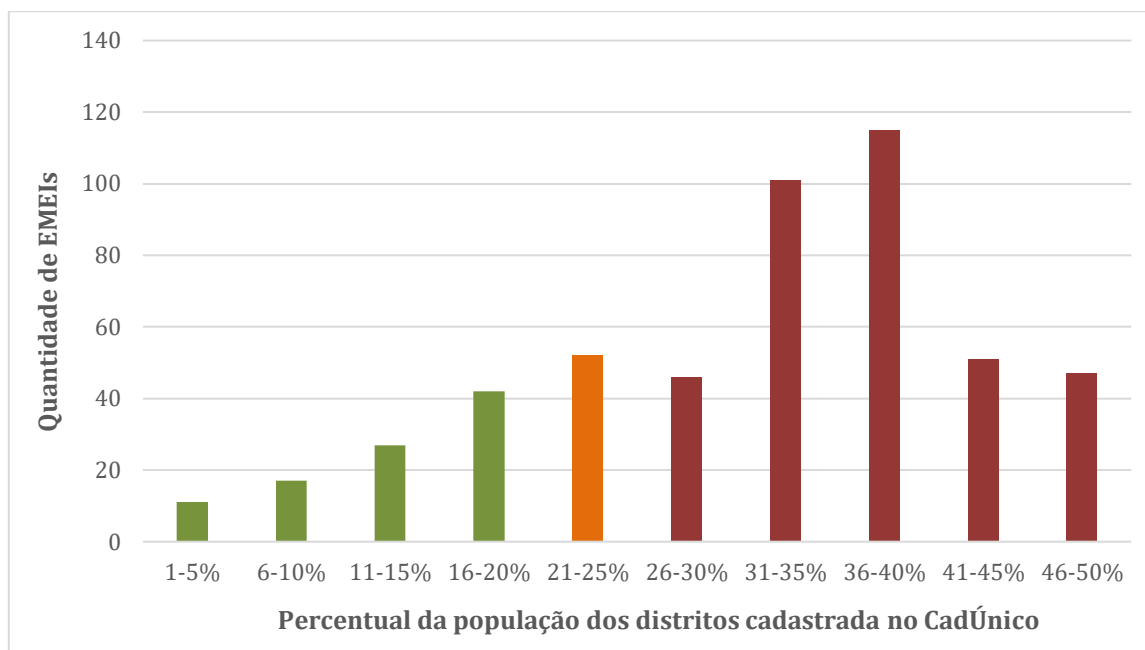
Vale a pena destacar que nos distritos em que temos de 31 a 40% da população cadastrada no CadÚnico estão localizadas 42,44% das EMEIs ou, em números absolutos, 216 escolas.

**Gráfico 1:** Distribuição do percentual de EMEIs nos distritos menos (barras verdes) e mais (barras vermelhas) vulneráveis de São Paulo



Fonte: Elaboração própria, a partir de São Paulo (2019; 2020) e IBGE/SEADE (2018)

**Gráfico 2:** Distribuição da quantidade de EMEIs, em número absoluto, nos distritos menos (barras verdes) e mais (barras vermelhas) vulneráveis de São Paulo



Fonte: Elaboração própria, a partir de São Paulo (2019; 2020) e IBGE/SEADE (2018)

Os distritos que possuem de 1 a 20% da população cadastrada no CadÚnico (barras verdes nos gráficos) são, em ordem crescente: Moema, Jardim Paulista, Itaim Bibi, Alto de Pinheiros, Perdizes, Consolação, Vila Mariana, Saúde, Pinheiros, Vila Leopoldina Tatuapé, Campo Belo, Lapa, Santo Amaro, Liberdade, Santana, Campo Grande, Butantã, Tucuruvi, Carrão, Água Rasa, Barra Funda, Mandaqui, Ipiranga, Cursino, Bela Vista, Cambuci, Moóca, Vila Sônia, Vila Guilherme, Vila Prudente, Jaguará, Vila Matilde, São Domingos e Vila Formosa. Esses distritos recebem 19% das EMEIs do município ou, em números absolutos, 97 escolas.

Os distritos que possuem de 21 a 25% da população cadastrada no CadÚnico (barra amarela nos gráficos) são, em ordem crescente: São Lucas, Vila Andrade, Penha, Casa Verde, Socorro, Morumbi, Jaguaré, Freguesia do Ó, Pirituba, Santa Cecília, Rio Pequeno e Sacomã. Esses distritos abrigam 10,2% das EMEIs de São Paulo ou, em números absolutos, 52 escolas.

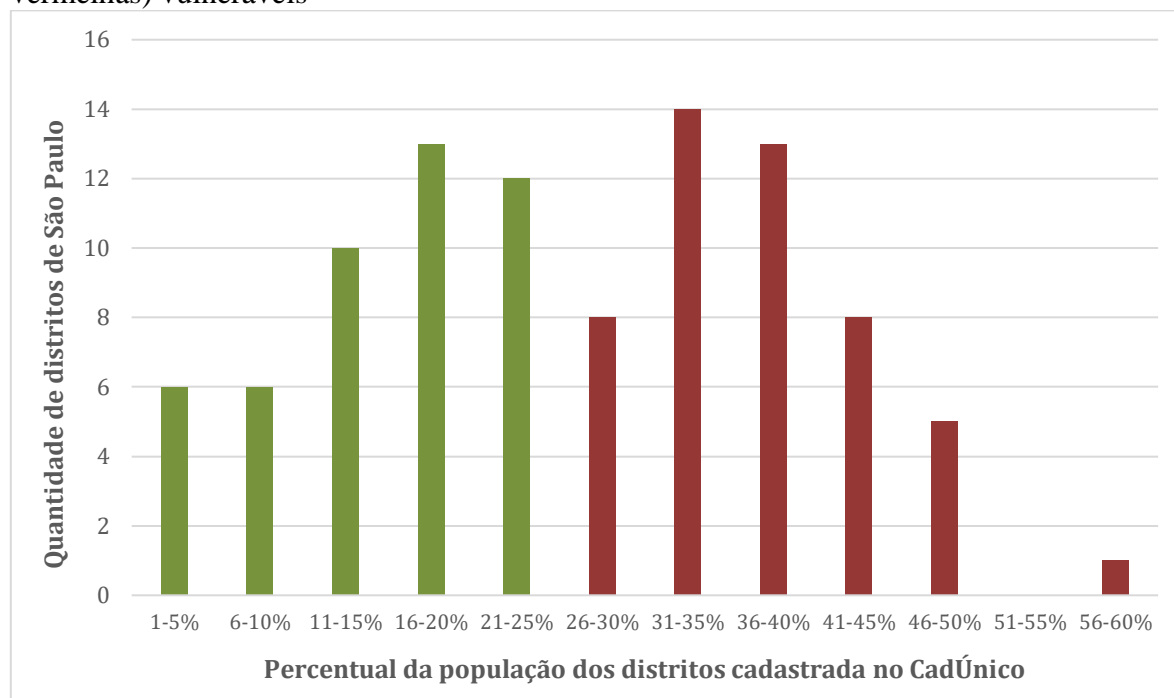
Finalmente, os distritos que possuem 26% ou mais da população cadastrada no CadÚnico (barras vermelhas nos gráficos) são, em ordem crescente: Brás, Aricanduva, Limão, Jabaquara, Ponte Rasa, José Bonifácio, Artur Alvim, Tremembé, Vila Medeiros, República, Cangaíba, Raposo Tavares, Cachoeirinha, Cidade Líder, Jaçanã, Vila Maria, Itaquera, Pari, Jaraguá, Campo Limpo, Jardim São Luís, São Mateus, Cidade Dutra, São Miguel, Anhangüera, Vila Jacuí, Sapopemba,

Parque do Carmo, Ermelino Matarazzo, Bom Retiro, Capão Redondo, Brasilândia, Cidade Tiradentes, Vila Curuçá, São Rafael, Cidade Ademar, Perus, Guaianases, Itaim Paulista, Sé, Iguatemi, Lajeado, Pedreira, Jardim Ângela, Grajaú, Jardim Helena, Parelheiros, Belém, Marsilac. Esses distritos abrigam 360 EMEIs (70,7% do total).

Esses dados, bem como dados referentes à quantidade de EMEIs em cada distrito, são detalhados e sistematizados nos Gráficos 6 e 7, no Apêndice.

O próximo gráfico indica a quantidade de distritos que abriga populações mais ou menos vulneráveis, de acordo com o indicador do percentual da população dos distritos cadastradas no CadÚnico. Com esse gráfico, consideramos que aproximadamente metade (47) dos distritos pode ser tida “não vulnerável” (barras verdes), dado que menos de 26% de sua população está cadastrada no CadÚnico. A outra parte dos distritos (49) pode ser considerada “vulnerável” (barras vermelhas), por haver 26% ou mais da população cadastrada no CadÚnico. Embora o gráfico abaixo indique uma distribuição mais homogênea da vulnerabilidade entre os distritos de São Paulo, essa “homogeneidade” não é refletida na distribuição das EMEIs nos distritos paulistanos, isto é, o maior percentual de EMEIs localiza-se em territórios vulneráveis. A partir da análise desses dados, é possível construir um retrato mais claro acerca dos contextos socioeconômicos em que estão localizadas as Escolas Municipais de Educação Infantil de São Paulo.

**Gráfico 3:** Quantidade de distritos que abriga populações menos (barras verdes) ou mais (barras vermelhas) vulneráveis



Fonte: Elaboração própria, a partir de São Paulo (2019; 2020) e IBGE/SEADE (2018)

Estudo de Alves e Soares (2013) indica que o contexto socioeconômico das escolas é o fator mais importante para análise de resultados educacionais, o que ajuda a justificar a escolha de nosso primeiro filtro para realizar a seleção das EMEIs: selecionarmos apenas as escolas que estão localizadas em áreas de vulnerabilidade social (70,7% do total), reduzindo o nosso universo de 509 para 360 EMEIs.

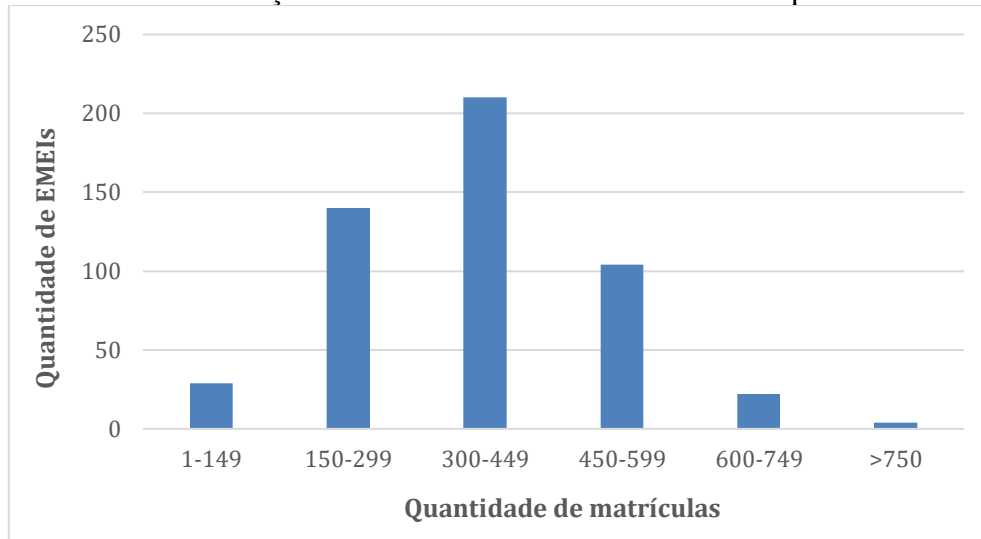
### 3.2.2 Filtro 2: Quantidade de matrículas na escola

Para além do contexto socioeconômico, Alves e Soares (2013) sugerem como fator essencial para os resultados da escola o seu tamanho, medido, sobretudo, pelo número de alunos na escola. A partir disso, definimos o segundo filtro a partir da quantidade de matrículas nas EMEIs. Considerando que a média de matrículas nas 509 EMEIs inicialmente analisadas era de 366 crianças, a mediana era de 356 crianças, e 41% das escolas (ou, em números absolutos, 210 escolas) recebiam entre 300 e 449 crianças (2019), optou-se por selecionar apenas escolas que estivessem dentro desse intervalo de matrículas, de modo a focar em escolas com tamanhos mais ou menos



similares. A distribuição de matrículas de todas as EMEIs de São Paulo está ilustrada no gráfico a seguir.

**Gráfico 4:** Distribuição das matrículas das EMEIs no município de São Paulo (2019)



Fonte: Elaboração própria, a partir de São Paulo (2019)

Retomando, o primeiro filtro consistiu em selecionar apenas escolas localizadas em distritos vulneráveis – o que reduziu o universo de escolas de 509 para 360. O segundo filtro foi selecionar, dentre essas 360, apenas aquelas que tivessem entre 300 e 449 crianças matriculadas. As possibilidades, assim, reduziram-se para 166 escolas.

### **3.2.3 Filtro 3: Estrutura das escolas**

O terceiro filtro também tem fundamento no estudo de Alves e Soares (2013), que indica que a infraestrutura da escola, que envolve os equipamentos e a conservação do prédio escolar, importam, sobretudo no Brasil. Franco et al. (2007) sugerem que em outros países os recursos escolares não necessariamente estão associados à eficácia escolar, já que os equipamentos e o seu grau de conservação não variam muito entre as escolas. No Brasil, por outro lado, é observada uma grande variabilidade nos recursos escolares, o que explica a importância conferida à infraestrutura para potencializar o aprendizado dos alunos. Na Educação Infantil, especificamente, a infraestrutura tem grande importância para favorecer uma educação de qualidade para as crianças, como mostram Campos, Füllgraf e Wiggers (2006) e Falciano, Santos e Nunes (2016). Vale a pena

pontuar, ainda, que, em 2006, o Ministério da Educação (MEC) produziu um documento intitulado “Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil”, a partir do qual

[se] busca ampliar os diferentes olhares sobre o espaço, visando construir o ambiente físico destinado à Educação Infantil, promotor de aventuras, descobertas, criatividade, desafios, aprendizagem e que facilite a interação criança–criança, criança–adulto e deles com o meio ambiente. O espaço lúdico infantil deve ser dinâmico, vivo, ‘brincável’, explorável, transformável e acessível para todos (Brasil, 2006a, p. 8).

Além disso, os “Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil”, lançado pelo MEC em 2018, também focaliza a infraestrutura como um dos fatores responsáveis por “construir um ambiente físico promotor de saúde, nutrição, proteção, brincadeiras, leitura, explorações, descobertas, que promova a interação entre as crianças e entre elas e os adultos, os espaços, os materiais, os brinquedos, os mobiliários e a natureza” (Brasil, 2018, p. 66).

Partindo do pressuposto de que a infraestrutura tem fortes influências sobre o desempenho dos estudantes (Lee, 2008; Franco et al., 2007; Alves & Soares, 2013; Soares; Razo & Fariñas, 2006) e, sobretudo, que “o espaço físico também educa e que ter acesso a uma infraestrutura de qualidade constitui um direito de todas as crianças” (Falciano; Santos & Nunes, 2016, p. 899), faremos uma análise do grau de infraestrutura das EMEIs de São Paulo, a partir de uma adaptação das escalas desenvolvidas por Neto et al. (2013), que analisaram a infraestrutura de escolas de todas as etapas da Educação Básica, e por Falciano, Santos e Nunes (2016), que têm como foco a infraestrutura de escolas de Educação Infantil. As variáveis utilizadas pelos autores, para compor essa escala, podem ser observadas nos quadros subsequentes.

**Quadro 3:** Variáveis iniciais utilizadas por Neto et al. (2013) para a escala de infraestruturas escolares

Indicadores	
Água consumida pelos alunos	Parque infantil
Abastecimento de água	Berçário
Abastecimento de energia elétrica	Sanitário fora ou dentro do prédio
Esgoto sanitário	Sanitário para educação infantil
Sala de diretoria	Sanitário para deficientes físicos
Sala de professor	Dependência para deficientes físicos
Laboratório de informática	TV

Laboratório de ciências	DVD
Sala de atendimento especial	Copiadora
Quadra de esportes coberta/descoberta	Impressora
Cozinha	Computadores
Biblioteca	Internet

Fonte: Neto et al. (2013)

Já o modelo produzido por Falciano, Santos e Nunes (2016) foi o seguinte:

**Quadro 4:** Indicadores utilizados por Falciano, Santos e Nunes (2016) para analisar a infraestrutura de Escolas Municipais de Educação Infantil

<b>Dimensões</b>	<b>Descrição</b>	<b>Variáveis</b>
<b>Infraestrutura Básica</b>	Trata do fornecimento ou não de água, luz, esgoto e água filtrada.	Fornece água potável para consumo; possui abastecimento de energia; possui esgoto sanitário
<b>Estrutura Pedagógica</b>	Verifica a existência de estruturas que contribuem para a vivência educativa.	Existência de biblioteca; quadra de esportes; área verde; pátio; laboratório de informática; laboratório de ciências.
<b>Adequação à Educação Infantil</b>	Verifica a existência de instalações próprias da educação infantil.	Existência de berçário; sanitário adequado para EI; parque infantil; banheiro com chuveiro.
<b>Adequação às Necessidades Especiais</b>	Verifica a existência de instalações próprias para o atendimento especializado.	Existência de dependências físicas adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida, como área de circulação, banheiros, mobiliário e salas com materiais pedagógicos específicos.
<b>Estrutura Predial</b>	Verifica as demais estruturas administrativas necessárias ao bom funcionamento do estabelecimento.	Existência de sala de diretoria; sala de professores; secretaria; auditório; almoxarifado; despensa; cozinha; refeitório.
<b>Equipamentos de Apoio Pedagógico</b>	Verifica a existência de equipamentos que contribuem para a vivência educativa.	Quantidade de televisões; de DVDs; de equipamentos de som; de equipamentos multimídia; de equipamentos de fotos; de computadores para alunos; acesso à internet.

<b>Equipamentos Diversos</b>	Verifica a existência de equipamentos que contribuam ao bom funcionamento do estabelecimento	Quantidade de computadores para uso administrativo; existência de antena parabólica; quantidade de copiadores; de impressoras; de fax; de videocassete.
------------------------------	--	---

Fonte: Falciano, Santos e Nunes (2016)

Realizamos uma adaptação dos dois modelos apresentados acima para chegar às variáveis utilizadas no presente trabalho para analisar o contexto organizacional das EMEIs paulistanas.

No geral, mantivemos as dimensões trazidas por Falciano, Santos e Nunes (2016), ao mesmo tempo em que focamos nos indicadores apresentados por Neto et al. (2013), excluindo de nossa análise de infraestrutura o berçário, já que a pré-escola não demanda esse tipo de instalação, e o laboratório de ciências, o qual faz sentido de ser observado apenas para escolas de Ensino Fundamental ou Médio, conforme pontuam os autores. Em relação à dimensão “Infraestrutura básica”, optamos por não utilizar o indicador de “água potável”, uma vez que Neto et al. (2013) identificaram que este não era significativo para a análise da infraestrutura escolar.

No que diz respeito à dimensão “Estrutura pedagógica”, optamos por incluir indicadores trazidos por Falciano, Santos e Nunes (2016) que sugerem a existência de espaço externo adequado para as crianças, uma vez que este é um dado chave para a qualidade do desenvolvimento da criança pequena, como propõem os Parâmetros de Infraestrutura para a Educação Infantil (2006a) e os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (2018).

Em relação à dimensão de “Adequação a necessidades especiais”, vale a nota de que esse dado já não existia mais no Censo de 2019, sendo possível analisar apenas indicadores mais específicos, referentes à infraestrutura para pessoas com deficiência (corrimão, elevador, piso tátil, vão livre, rampa, sinais sonoros, sinais táteis, sinais visuais). Além desses, mantivemos a existência de sanitários adequados para deficientes físicos e a existência de sala de atendimento especial.

Já no que se refere à dimensão de “Estrutura predial”, optamos por incluir os indicadores propostos por Neto et al. (2013) - Existência de sala de diretoria; Existência de sala de professores; Existência de cozinha –, e incluir a variável que indica a existência, ou não, de refeitório na escola, já que este é um ponto bastante enfatizado nos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (Brasil, 2018).

Em relação aos “Equipamentos de apoio pedagógico”, mantivemos os indicadores que foram trazidos por Neto et al. (2013). Finalmente, criamos uma última dimensão intitulada “Recursos pedagógicos”, dado que não apenas os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação

Infantil (2018), como a literatura especializada, indicam ser primordial para o desenvolvimento de crianças a presença de brinquedos na escola que possam contribuir para proporcionar experiências significativas e ampliar suas possibilidades de explorar e investigar o mundo ao seu redor, bem como de jogos que possam auxiliar a criança a compreender regras e limites, típicos do mundo adulto (Brougère, 2010; Wajskop, 2009).

O quadro a seguir sistematiza os indicadores utilizados para identificar as características das infraestruturas das EMEIs paulistanas, a partir de dados do Censo Escolar de 2019.

**Quadro 5:** Indicadores utilizados para a análise da infraestrutura das EMEIs

<b>Dimensão</b>	<b>Descrição</b>	<b>Indicadores previstos no Censo Escolar (2019)</b>
<b>Infraestrutura básica</b>	Fornecimento ou não de água, luz e esgoto e existência de banheiro	Abastecimento de água Abastecimento de energia elétrica Existência de esgoto sanitário Existência de sanitário dentro ou fora do prédio
<b>Estrutura pedagógica</b>	Existência de estruturas que contribuem para a vivência educativa	Existência de biblioteca Existência de quadra coberta ou descoberta Existência de pátio coberto ou descoberto Existência de área verde Existência de laboratório de informática
<b>Adequação à Educação Infantil</b>	Existência de instalações próprias da Educação Infantil	Existência de sanitário adequado para crianças Existência de parque infantil
<b>Adequação a necessidades especiais</b>	Ambiente adequado ao acolhimento de crianças com deficiências físicas	Existência de corrimões Existência de elevador Existência de piso tátil Existência de portas com vãos livres de, no mínimo, 80 cm Existência de rampas Existência de sinais sonoros nos pisos e paredes Existência de sinais táteis nos pisos e paredes Existência de sinais visuais Existência de sanitário adequado para crianças com deficiência Existência de sala de atendimento especial

<b>Estrutura predial</b>	Estrutura adequada para o bom funcionamento das atividades da escola	Existência de sala de diretoria Existência de sala de professores Existência de cozinha Existência de refeitório
<b>Equipamentos de apoio pedagógico</b>	Existência de equipamentos que contribuem para o aprendizado	Existência de TV Existência de DVD Existência de copiadora Existência de impressora Existência de computadores Existência de internet
<b>Recursos pedagógicos</b>	Existência de recursos que contribuam para o desenvolvimento e para a aprendizagem das crianças	Existência de brinquedos para a Educação Infantil Existência de jogos educativos

Fonte: Elaboração própria a partir de Neto et al. (2013), Falciano, Santos e Nunes (2016) e do Censo Escolar (2019)

Seguindo os passos dos autores, e em diálogo com o que preveem tanto os Parâmetros Nacionais para Infraestrutura na Educação Infantil (Brasil, 2006a) como os Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (Brasil, 2018), analisamos as variáveis categóricas indicadas no quadro acima para as 166 EMEIs remanescentes na análise, a partir dos microdados do Censo Escolar de 2019.

**Tabela 1:** Sistematização do nível de infraestrutura das EMEIs de São Paulo

<b>Dimensão</b>	<b>Indicador</b>	<b>Percentual de escolas</b>
<b>Infraestrutura básica</b>	Abastecimento de água	100%
	Abastecimento de energia elétrica	100%
	Esgoto sanitário	100%
	Sanitário	99,8%
<b>Estrutura pedagógica</b>	Biblioteca	0,6%
	Quadra (coberta ou descoberta)	39,3%
	Pátio	71,1%
	Área verde	38,7%
	Laboratório de informática	97,6%

<b>Adequação à Educação Infantil</b>	Sanitário infantil	56,8%
	Parque infantil	97,8%
<b>Adequação às necessidades especiais</b>	Corrimão	43,8%
	Elevador	11,6%
	Piso tátil	7,7%
	Vão livre	6,1%
	Rampa	50,3%
	Sinal sonoro	0,2%
	Sinal tátil	2%
	Sinal visual	1,8%
	Sanitário para deficientes	67,2%
	Sala de atendimento especial	2,9%
<b>Estrutura predial</b>	Sala de diretor	99,2%
	Sala de professor	99,4%
	Cozinha	99,8%
	Refeitório	84,2%
<b>Equipamentos de apoio pedagógico</b>	TV	96,5%
	DVD	97,3%
	Copiadora	60,1%
	Impressora	90,2%
	Computadores	99,8%
	Internet	99,8%
<b>Recursos pedagógicos para a Educação Infantil</b>	Material pedagógico infantil	53,4%
	Jogos	46,3%

Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Escolar (2019)

A seguir, a Tabela 2 indica a distribuição de EMEIs em São Paulo, de acordo com o seu nível de infraestrutura, para cada uma das dimensões utilizadas na análise. Para isso, emprestamos a estratégia utilizada por Falciano, Santos e Nunes (2016), na qual a classificação “Desatendido” refere-se às escolas nas quais nenhum item dos indicadores da dimensão foram atendidos;

“Insatisfatório” diz respeito às escolas nas quais foram atendidos até a metade dos indicadores de determinada dimensão; “Satisfatório” refere-se às EMEIs que tiveram mais da metade dos indicadores de determinada dimensão atendidos; e “Atendido” diz respeito às escolas que atenderam todos os indicadores da dimensão.

**Tabela 2:** Classificação da infraestrutura nas EMEIs de São Paulo, de acordo com as sete dimensões

<b>Dimensão</b>	<b>Desatendido</b>		<b>Insatisfatório</b>		<b>Satisfatório</b>		<b>Atendido</b>		<b>Total</b>
<b>Infraestrutura básica</b>	0	0%	0	0%	1	0,2%	508	98,2%	<b>100%</b>
<b>Estrutura pedagógica</b>	1	0,2%	267	52,4%	241	47,3%	0	0%	<b>100%</b>
<b>Adequação à Educação Infantil</b>	8	1,5%	215	42,2%	0	0%	286	56,2%	<b>100%</b>
<b>Adequação às necessidades especiais</b>	91	17,9%	402	79%	16	3,1%	0	0%	<b>100%</b>
<b>Estrutura predial</b>	1	0,2%	2	0,4%	80	15,7%	426	83,7%	<b>100%</b>
<b>Equipamentos de apoio pedagógico</b>	0	0%	12	2,3%	226	44,4%	271	53,2%	<b>66,6%<sup>4</sup></b>
<b>Recursos pedagógicos</b>	68	13,3%	36	7%	0	0%	235	46,1%	<b>66,6%<sup>5</sup></b>

Fonte: Elaboração própria, a partir de Falciano, Santos e Nunes (2016)

Tendo esse retrato da situação da infraestrutura das EMEIs de São Paulo, o próximo passo foi atribuir uma nota para cada escola, em termos de infraestrutura, referenciados ainda em Falciano, Santos e Nunes (2016). Para isso, definimos, em primeiro lugar, uma “**Nota 1**”, referente à escala de infraestrutura “Desatendida – Insatisfatória – Satisfatória – Desatendida”. Assim, o valor 0 foi utilizado para as dimensões de infraestrutura “Desatendidas”; 1 para as dimensões “Insatisfatórias”; 2 para as dimensões “Satisfatórias”; e 3 para dimensões “Atendidas”.

<sup>4</sup> 33% das EMEIs não responderam.

<sup>5</sup> 33% das EMEIs não responderam.



Em seguida, atribuímos pesos a cada uma dessas dimensões, também alinhado àquilo que previram Falciano, Santos e Nunes (2016). O maior peso (4) foi conferido à “Infraestrutura básica”, uma vez que é fundamental que toda instituição de ensino ofereça condições mínimas de infraestrutura para garantir o bem-estar de crianças e funcionários. O peso 3 foi atribuído às dimensões “Estrutura pedagógica”, “Adequação à Educação Infantil”, “Adequação às necessidades especiais” e “Recursos pedagógicos para a Educação Infantil”. O motivo dessa escolha ancora-se na ideia de que a estrutura que impacta diretamente no processo pedagógico das crianças – o que, ressalta-se, deve sempre incluir as crianças com deficiência – é mais importante do que outros tipos de estrutura de apoio e, por isso, à dimensão “Estrutura predial” foi atribuído o peso 2. Finalmente, o indicador “Equipamentos de apoio pedagógico” recebeu o peso 1, uma vez que os itens que compõem essa dimensão constam apenas pontualmente nos Parâmetros Nacional de Qualidade da Educação Infantil (2018) e nos Parâmetros para Infraestrutura da Educação Infantil (2006a), embora eles constem como relevantes na pesquisa de Neto et al. (2013) e Alves e Soares (2013).

A “**Nota 2**” refere-se à multiplicação da Nota 1 (escala de infraestrutura) com o peso conferido à cada dimensão. A soma das notas de cada dimensão constitui a “**Nota Final**” de cada estabelecimento de ensino. A seguir, é possível observar um modelo ilustrando como ocorreu a atribuição de notas a cada estabelecimento de ensino.

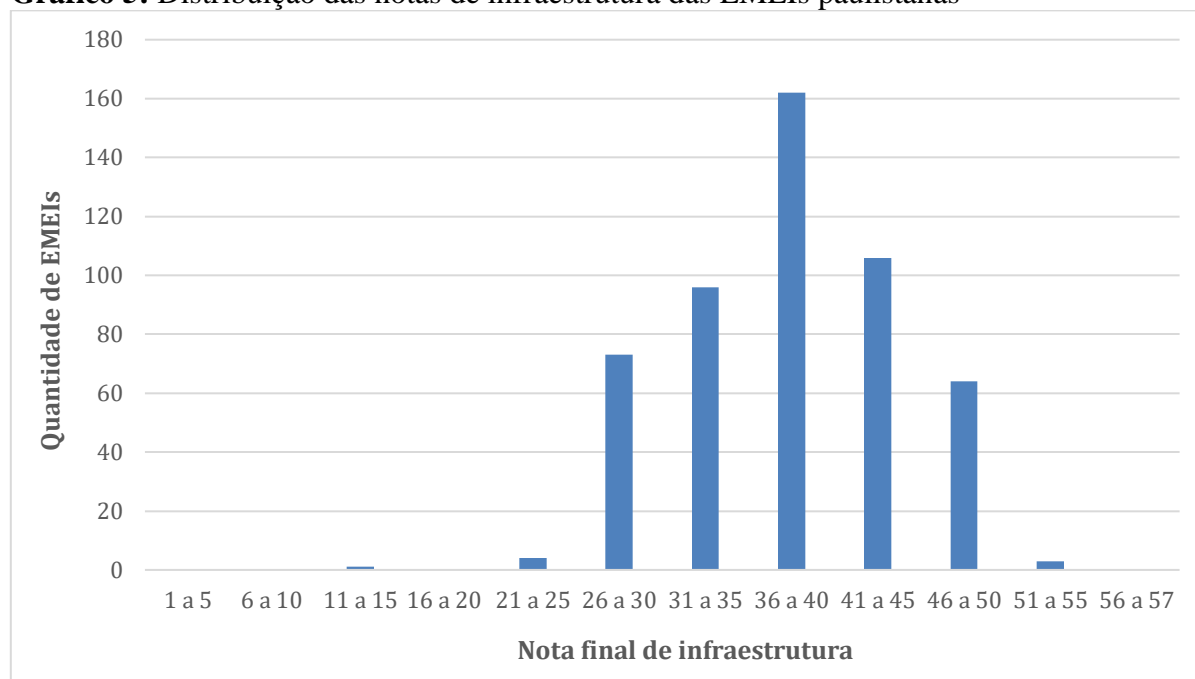
**Tabela 3:** Exemplo de atribuição de nota para uma EMEI hipotética

Dimensão	Situação na escala de infraestrutura	Nota 1	Peso	Nota 2 (Nota 1 x Peso)
<b>Infraestrutura básica</b>	Atendido	3	4	12
<b>Estrutura pedagógica</b>	Satisfatório	2	3	6
<b>Adequação à Educação Infantil</b>	Insatisfatório	1	3	3
<b>Adequação às necessidades especiais</b>	Desatendido	0	3	0
<b>Estrutura predial</b>	Satisfatório	2	2	4
<b>Equipamentos de apoio pedagógico</b>	Satisfatório	2	1	2
<b>Outros recursos pedagógicos para a Educação Infantil</b>	Insatisfatório	1	3	3
<b>Nota final</b>		<b>30</b>		

Fonte: Elaboração própria, a partir de Falciano, Santos e Nunes (2016)

A partir disso, temos a seguinte distribuição de notas de infraestrutura nas EMEIs paulistanas, tendo em vista que a nota máxima a ser atingida é 57.

**Gráfico 5:** Distribuição das notas de infraestrutura das EMEIs paulistanas



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Censo Escolar (2019)

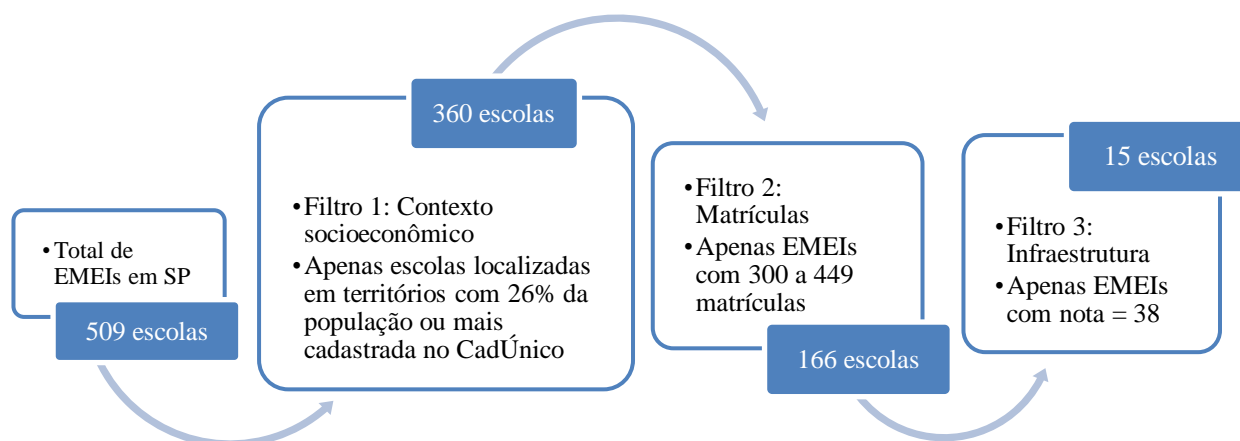
Dado que a média e a mediana da Nota Final da infraestrutura das EMEIs paulistanas é de 38 (de 57 pontos possíveis), optamos por selecionar apenas as escolas cuja nota de infraestrutura seja 38. Vale pontuar que embora a diferença entre uma escola que pontuou 38 e outra que pontuou 39 seja pequena, a escolha por selecionar, inicialmente, apenas EMEIs cuja Nota Final de infraestrutura fosse 38 sustenta-se na necessidade de um filtro mais específico, capaz de reduzir a quantidade de escolas passíveis de serem estudadas. Assim, das 166 escolas remanescentes até então, foram selecionadas quinze.

### 3.2.4 Síntese do caminho percorrido para a seleção dos casos

Retomando o caminho percorrido até aqui, temos: a) *Filtro 1*: Análise do contexto socioeconômico da escola, a partir do percentual da população cadastrada no CadÚnico habitante no distrito em que cada EMEI está situada; b) *Filtro 2*: Análise da quantidade de matrículas nas

EMEIs paulistanas; c) *Filtro 3*: Análise da infraestrutura das EMEIs paulistanas. Esse caminho está ilustrado no esquema a seguir.

**Esquema 1:** Caminho percorrido para realizar a seleção das escolas



Fonte: Elaboração própria

### 3.2.5 Seleção final

Finalmente, averiguamos, por meio da análise do Diário Oficial do município de São Paulo e de telefonemas para as quinze escolas remanescentes, há quanto tempo o diretor ou diretora estava no cargo nessa EMEI. As informações detalhadas dessas podem ser verificadas no quadro a seguir. Destaca-se que os nomes das EMEIs foram alterados e que optamos por confidencializar o nome do distrito em que a escola estava localizada, de modo a preservar os dados da escola e da Diretoria Regional de Educação (DRE) à qual cada EMEI responde.

**Tabela 4:** Sistematização das escolas remanescentes na seleção

Escola	Região administrativa	Percentual de famílias do distrito cadastradas no CadÚnico	Número de matrículas (2019)	Nota infraes- trutura	Tempo do(a) diretor(a) no cargo nessa EMEI
<b>Escola 1</b>	Leste	28%	357	38	3 anos
<b>Escola 2</b>	Norte	30%	318	38	3 anos

<b>Escola 3</b>	Leste	30%	377	38	4 anos
<b>Escola 4</b>	Norte	31%	347	38	4 anos
<b>Escola 5</b>	Oeste	31%	371	38	6 anos
<b>Escola 6</b>	Sul	35%	332	38	Menos de 1 ano
<b>Escola 7</b>	Norte	35%	411	38	Menos de 1 ano
<b>Escola 8</b>	Norte	38%	389	38	2 anos <sup>6</sup>
<b>Escola 9</b>	Leste	39%	313	38	4 anos
<b>Escola 10</b>	Leste	39%	356	38	8 anos
<b>Escola 11</b>	Norte	42%	333	38	Menos de 1 ano
<b>Escola 12</b>	Sul	46%	339	38	Menos de 1 ano
<b>Escola 13</b>	Sul	46%	367	38	3 anos
<b>Escola 14</b>	Sul	47%	441	38	Menos de 1 ano
<b>Escola 15</b>	Sul	49%	428	38	Menos de 1 ano

Fonte: Elaboração própria

A partir desses dados, excluímos as escolas nas quais o(a) diretor(a) escolar estava há menos de dois anos no cargo, em concordância com Abrucio (2010), que sugere que o tempo em que o diretor escolar atua na escola é condição básica para que tenha pleno conhecimento da comunidade escolar e do seu entorno, favorecendo que assuma a sua função gestora com maior efetividade. Excluímos também a Escola H, uma vez que a diretora não era titular do cargo, estando designada para assumir a função. Telefonamos, assim, para as oito escolas remanescentes, convidando-as para participar da pesquisa, por meio de entrevistas *online*, como duração média de uma hora, dando prioridade para aquelas cujo percentual da população cadastrada no CadÚnico no distrito fosse maior.

Aqui, cabe destacar a grande dificuldade encontrada de entrar no campo e obter o aceite das escolas em participar da pesquisa. Por conta da pandemia da COVID-19, algumas escolas alegaram não ser possível participar da entrevista, uma vez que precisavam dar conta de muitas demandas e, portanto, não teriam tempo para contribuir para a pesquisa. Mesmo a pesquisadora tendo indicado haver flexibilidade quanto às datas para a realização das entrevistas, as Escolas 4 e 5 não aceitaram participar e, após inúmeras tentativas de contato, a Escola 13 não deu retorno. A

<sup>6</sup> A diretora que está há dois anos não é titular; ela entrou para substituir a diretora titular que hoje está no sindicato.

diretora da Escola 10 estava de férias no período que as entrevistas foram conduzidas e, portanto, não foi possível acessar a EMEI.

O diretor da Escola 9 aceitou participar sem exigir qualquer formalização burocrática. Já os diretores das Escolas 1, 2 e 3 concordaram em participar, contanto que a pesquisa fosse aprovada pela Diretoria Regional de Educação (DRE). Por isso, nesses casos, encaminhamos para as DREs os documentos solicitados pelo Memorando Circular no 0003/2017/SME-G. Nos casos das Escolas 2 e 3, o tempo para a aprovação da DRE foi compatível com o cronograma que havia sido previsto para realizar as entrevistas. Já no caso da Escola 1, a aprovação da DRE demorou mais de um mês, inviabilizando que o cronograma fosse cumprido. Para além disso, a DRE impediu que os dados das entrevistas fossem gravados, o que muito comprometeria a análise e a validade dos dados obtidos.

Diante disso, optamos por analisar as opções de escolas que atendessem os mesmos requisitos referentes ao contexto socioeconômico e à quantidade de matrículas, mas que tivessem uma nota de infraestrutura igual a 39 – tal qual a escola controle, como será descrito adiante.

As opções de escolas com nota de infraestrutura igual a 39 podem ser verificadas abaixo.

**Tabela 5:** Opções de escolas com nota de infraestrutura igual a 39

<b>Escola</b>	<b>Região administrativa</b>	<b>Percentual de famílias do distrito cadastradas no CadÚnico</b>	<b>Número de matrículas (2019)</b>	<b>NOTA GERAL</b>
<b>Escola 16</b>	Leste	42%	320	39
<b>Escola 17</b>	Norte	42%	302	39
<b>Escola 18</b>	Leste	42%	326	39
<b>Escola 19</b>	Leste	39%	376	39
<b>Escola 20</b>	Norte	38%	441	39
<b>Escola 21</b>	Sul	38%	337	39
<b>Escola 22</b>	Leste	37%	422	39
<b>Escola 23</b>	Sul	36%	345	39
<b>Escola 24</b>	Leste	35%	362	39
<b>Escola 25</b>	Sul	35%	383	39
<b>Escola 26</b>	Sul	35%	419	39
<b>Escola 27</b>	Norte	31%	435	39

<b>Escola 28</b>	Centro	31%	381	39
<b>Escola 29</b>	Norte	31%	375	39
<b>Escola 30</b>	Leste	31%	407	39
<b>Escola 31</b>	Leste	30%	333	39

Fonte: Elaboração própria

A partir das opções acima, telefonamos para escolas localizadas nos distritos com maior percentual de famílias cadastradas no CadÚnico, tendo em vista que seriam as escolas mais vulneráveis, e, conforme já vimos, são os territórios que mais abrigam EMEIs. Após acessarmos a informação de que o diretor da Escola 16 já atuava há 15 anos na escola e o convidarmos a participar da pesquisa, ele prontamente aceitou, sem exigir qualquer formalização o contato com a DRE. Assim, oficializamos o acesso a quatro EMEIs em contexto de vulnerabilidade: Escola 2, Escola 3, Escola 9 e Escola 16.

Restava, agora, selecionar a escola “controle”. O caminho realizado para selecioná-la foi muito similar ao trajeto descrito até então; no entanto, como a intenção era escolher uma escola localizada em um contexto divergente, com o mesmo nível de infraestrutura, selecionamos apenas EMEIs que se localizassem em distritos com menos de 26% da população cadastrada no CadÚnico (149 escolas). Dessas, optamos por escolas cuja quantidade de matrículas estivesse, mais uma vez, entre 300 e 449 crianças, reduzindo o universo para 44 escolas. Finalmente, selecionamos apenas as escolas cuja “Nota final” de infraestrutura fosse 38. Restaram, então, 4 escolas, que estão ilustradas no quadro a seguir.

**Tabela 6:** Sistematização inicial das escolas elegíveis para serem o “controle”

<b>Escola</b>	<b>Região administrativa</b>	<b>Percentual de famílias do distrito cadastradas no CadÚnico</b>	<b>Número de matrículas (2019)</b>	<b>Nota infraestrutura</b>	<b>Tempo do(a) diretor(a) no cargo nessa EMEI</b>
<b>Escola 32</b>	Norte	16%	373	38	5 anos
<b>Escola 33</b>	Norte	16%	382	38	3 anos
<b>Escola 34</b>	Sul	22%	311	38	Menos de 1 ano
<b>Escola 35</b>	Norte	23%	322	38	3 anos

Fonte: Elaboração própria

Se o critério utilizado para selecionar as outras quatro escolas foi analisar há quanto tempo o(a) diretor(a) estava no cargo na EMEI e o grau de vulnerabilidade dos distritos em que as EMEIs estavam localizadas, para selecionar a escola “controle” fizemos o mesmo, porém, optamos por escolas cujo nível de vulnerabilidade fosse menor, em relação às escolas já selecionadas. Como as duas escolas com menor percentual de população cadastrada no CadÚnico (32 e 33) não aceitaram participar da pesquisa, alegando falta de tempo, analisamos as opções de escolas cuja nota de infraestrutura fosse 39. As escolas elegíveis de serem selecionadas estão sistematizadas a seguir:

**Tabela 7:** Opções de EMEIs com infraestrutura igual a 39 elegíveis para serem “controle”

<b>Escola</b>	<b>Região administrativa</b>	<b>Percentual de famílias do distrito cadastradas no CadÚnico</b>	<b>Número de matrículas (2019)</b>	<b>Nota infraestrutura</b>
<b>Escola 36</b>	Sul	6%	322	39
<b>Escola 37</b>	Sul	13%	397	39
<b>Escola 38</b>	Centro	16%	315	39
<b>Escola 39</b>	Leste	20%	333	39
<b>Escola 40</b>	Norte	22%	317	39
<b>Escola 41</b>	Norte	23%	350	39

Fonte: Elaboração própria

A partir dessas opções, telefonamos primeiramente para a Escola 36, em que a diretora estava há três anos na escola e cujo distrito possui um percentual de pessoas cadastradas no CadÚnico muito baixo e, portanto, é pouco vulnerável. Essa EMEI permite, ainda, uma análise mais contrastante em relação às outras quatro escolas selecionadas, uma vez que o contexto socioeconômico em que está localizada difere significativamente das demais. Com isso, temos melhores possibilidades para investigar de que maneira o contexto pode, ou não, influenciar no fenômeno estudado – no caso, na gestão e nas dinâmicas das EMEIs paulistanas -, como sugere Yin (2008).

A seguir, estão sistematizadas as informações referentes às cinco EMEIs que serão estudadas nesse trabalho.

**Tabela 8:** Seleção final dos casos

<b>Escola</b>	<b>Região administrativa</b>	<b>Percentual de famílias do distrito cadastradas no CadÚnico</b>	<b>Número de matrículas (2019)</b>	<b>Nota infra-estrutura</b>	<b>Tempo do(a) diretor(a) no cargo nessa EMEI</b>
<b>Escola 2 (A)</b>	Norte	30%	318	38	3 anos
<b>Escola 3 (B)</b>	Leste	30%	377	38	4 anos
<b>Escola 9 (C)</b>	Leste	39%	313	38	4 anos
<b>Escola 16 (D)</b>	Leste	42%	320	39	15 anos
<b>Escola 36 (E)</b>	Sul	6%	322	39	3 anos

Fonte: Elaboração própria

De modo a facilitar a análise de agora em diante, chamaremos essas escolas de A, B, C, D, e E, respectivamente. A seguir, informações detalhadas sobre a infraestrutura das cinco escolas podem ser observadas.

**Quadro 6:** Infraestrutura das escolas selecionadas

	<b>Escola A</b>	<b>Escola B</b>	<b>Escola C</b>	<b>Escola D</b>	<b>Escola E</b>
Abastecimento de água	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Abastecimento de energia elétrica	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Sanitário	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Esgoto sanitário	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Pátio		<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Biblioteca					
Quadra (coberta ou descoberta)				<b>X</b>	<b>X</b>
Laboratório de informática	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Área verde			<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Parque infantil	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Sanitário adequado para EI			<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>



Corrimão					
Elevador					
Pisos táteis					
Vão livres					
Rampas				<b>X</b>	
Sinais sonoros					
Sinal tátil					
Sinal visual					
Sala de atendimento especial					
Sanitário para pessoas com deficiência	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>		<b>X</b>
Sala de professores	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Sala de diretor	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Cozinha	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Refeitório	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
TV	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
DVD	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Copiadora		<b>X</b>		<b>X</b>	<b>X</b>
Impressora	<b>X</b>		<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Computadores	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Internet	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Material pedagógico infantil	<b>X</b>	<b>X</b>		<b>n/a</b>	<b>n/a</b>
Jogos	<b>X</b>	<b>X</b>		<b>n/a</b>	<b>n/a</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo 2019

É importante termos em vista que a ausência de dados sobre o contexto socioeconômico das crianças e de suas famílias que frequentam as EMEIs teve implicações relevantes para a seleção das escolas dessa pesquisa. Se, por um lado, o uso de dados referentes ao contexto socioeconômico da população residente no distrito onde a escola se localiza pode nos ajudar, de outro ele é ainda muito limitado e diz pouco sobre a realidade mais específica de cada escola.

### 3.3 Coleta dos dados

Entrevistas semi-estruturadas foram conduzidas nessas escolas com diretor(a), coordenador(a) pedagógico, vice-diretor(a) e duas professoras que trabalhavam na escola há pelo menos dois anos. A impossibilidade de visitarmos a escola e, portanto, de realizarmos observações etnográficas fez das entrevistas a nossa principal fonte de dados. Segundo Patton (2002), ao realizar entrevistas, podemos adentrar na perspectiva de outra pessoa sobre o fenômeno estudado, sendo que entrevistamos pessoas para buscar informações sobre aquilo que não podemos observar.

Ao entrevistar diferentes atores dentro de uma mesma escola, asseguramos uma maior validade interna das informações coletadas em campo (Eisenhardt, 1989; Yin, 2008). Miles e Huberman (1994) sugerem algumas táticas para garantir a validade da pesquisa e reduzir os vieses, como a representatividade na seleção dos casos estudados. Cabe enfatizar, portanto, que os casos selecionados na presente pesquisa buscaram ser representativos da realidade das EMEIs paulistanas, conforme foi ilustrado anteriormente. Claro, a impossibilidade de estar nas escolas e de observar a sua dinâmica, por conta da pandemia da COVID-19, é um fator limitador da pesquisa, uma vez que o fenômeno estudado foi acessado apenas com base em entrevistas. No entanto, fizemos questão de triangular os dados (Miles & Huberman, 1994; Eisenhardt, 1989; Langley & Abdallah, 2011), conversando com, ao menos, três atores com funções diferentes em cada escola. Assim, a realidade que nos chega não se limita à fala de um indivíduo apenas, mas à combinação das informações tratadas por todos os atores de uma mesma escola. Segundo Miles e Huberman (1994) a triangulação nos permite corroborar os dados encontrados no campo.

O roteiro de entrevistas foi elaborado a partir da discussão teórica realizada anteriormente e teve a intenção de investigar o que explica a prevalência ou a combinação de diferentes dinâmicas de implementação e perfis de liderança entre EMEIs similares de São Paulo.

Partimos de quatro hipóteses para fazer essa explicação: a) trajetória da liderança escolar (formação acadêmica; forma de ingresso na carreira; formação em gestão escolar; experiência em sala de aula; experiência prévia na escola onde hoje atua; experiência prévia em gestão escolar; entre outros); b) valores e crenças da liderança (modelo de liderança escolar defendido; visão de mundo; alinhamento às concepções previstas em diretrizes municipais da Educação Infantil); c) clima escolar (relação da escola com a comunidade em que está inserida; relação da liderança com a equipe de gestão, com professores, alunos, familiares; valores e objetivos compartilhados da escola; entre outros); e d) o efeito das instituições e do contexto organizacional da escola (leis e

diretrizes que regulam a Educação Infantil paulistana; relação da liderança com instâncias hierárquicas superiores; condições de trabalho; restrição de recursos).

Os roteiros de entrevista, portanto, foram elaborados de modo a investigar essas quatro hipóteses, estando divididos nas seguintes seções: i) Trajetória profissional; ii) Objetivos e valores da escola; iii) As funções da equipe gestora; iv) A equipe de professores; v) Interações e caracterização da comunidade escolar; vi) Relação com a DRE e SME; vii) Reflexões pessoais. Os roteiros completos (para a entrevista com a equipe de gestão e com os professores) encontram-se nos Apêndices 3 e 4. As entrevistas, no entanto, não seguiram essa ordem exata: ainda que os tópicos que a orientariam já estivessem definidos de antemão, a entrevistadora decidia a sequência na qual as perguntas seriam feitas de acordo com as respostas do entrevistado, dialogando com a abordagem de “guia de entrevista”, tal qual proposto por Patton (2002).

A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da Fundação Getúlio Vargas, por meio do Parecer nº 188/2020, em 23 de outubro de 2020. Em função da pandemia, as entrevistas ocorreram de forma remota, via *Google Meet*, *Zoom* ou *Whatsapp* – a depender da ferramenta que o entrevistado tivesse maior afinidade -, entre os meses de outubro de dezembro de 2020, com duração de 50 minutos a 1 hora e 30 minutos. Todas as entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas. Vale destacar que todos os participantes assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice 5), elaborado pela pesquisadora e aprovado pelo Comitê de Ética da Fundação Getúlio Vargas, consentindo em participar da entrevista voluntariamente e permitindo que os dados fossem gravados, com a garantia de confidencialidade.

Foram entrevistados 21 atores das cinco EMEIs selecionadas. Na Escola B, a Assistente de Diretor não aceitou participar da pesquisa e apenas uma professora consentiu em contribuir. Na Escola A, apenas uma professora aceitou participar e a pesquisadora não conseguiu o contato com o Coordenador Pedagógico. No restante das escolas, pudemos entrevistar o “trio gestor” e as duas professoras, conforme previsto inicialmente. A seguir, o Quadro 7 sistematiza as informações das entrevistas realizadas.

**Quadro 7:** Sistematização das entrevistas

<b>Código da EMEI</b>	<b>Função do entrevistado</b>	<b>Código do entrevistado</b>	<b>Data da entrevista</b>	<b>Duração da entrevista</b>
<b>ESCOLA A</b>	Diretora	Diretora A	24/11/2020	1h13
	Assistente de diretora	Assistente de Diretora (AD) A	26/11/2020	1h
	Professora	Professora A	02/12/2020	1h07
<b>ESCOLA B</b>	Diretor	Diretor B	04/11/2020	1h20
	Coordenadora Pedagógica	Coordenadora Pedagógica (CP) B	10/11/2020	1h
	Professora	Professora B	19/11/2020	1h22
<b>ESCOLA C</b>	Diretor	Diretor C	15/10/2020	1h
	Assistente de Diretor	Assistente de Diretor (AD) C	23/10/2020	1h15
	Coordenadora Pedagógica	Coordenadora Pedagógica (CP) C	28/10/2020	1h02
	Professora	Professora C1	06/11/2020	1h
	Professora	Professora C2	05/11/2020	1h25
<b>ESCOLA D</b>	Diretor	Diretor D	24/10/2020	1h23
	Assistente de diretor	Assistente de Diretor (AD) D	26/10/2020	1h30
	Coordenadora Pedagógica	Coordenadora Pedagógica (CP) D	25/10/2020	1h*
	Professora	Professora D1	28/10/2020	50 min*
	Professora	Professora D2	29/10/2020	1h
<b>ESCOLA E</b>	Diretora	Diretora E	30/10/2020	1h13
	Assistente de diretor	Assistente de Diretora (AD) E	30/10/2020	1h11
	Coordenadora Pedagógica	Coordenadora Pedagógica (CP) E	26/10/2020	1h13
	Professora	Professora E1	27/10/2020	53 min
	Professora	Professora E2	23/10/2020	51 min

\* Entrevistas realizadas somente por áudio, devido a problemas de conexão

Fonte: Elaboração própria

Para além das entrevistas, foi realizada uma análise documental (Langley, 1999) das quatro principais diretrizes que orientam a organização e a concepção de Educação Infantil no município de São Paulo: a Orientação Normativa Nº 01/2013 – Avaliação na Educação Infantil: aprimorando os olhares, o Currículo Integrador da Infância Paulistana (2015), os Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana (2016), e o Currículo da Cidade – Educação Infantil (2019). Segundo Langley (1999), documentos nos ajudam a ter acesso ao que seria o “discurso oficial” sobre o fenômeno estudado e a contextualizar temporalmente a fala dos entrevistados.

### **3.4 Análise de dados**

Conforme prevê Eisenhardt (1989), a análise dos dados é a parte mais importante da construção de teorias a partir do estudo de caso. Após transcritas integralmente, o conteúdo de cada entrevista foi analisado individualmente, por meio de uma codificação aberta (Glaser, 1978), de modo a apreender categorias emergentes dos dados "crus". Utilizamos o *software* MAXQDA para dar suporte ao processo de codificação. Segundo Glaser (1978), os dados devem ser organizados, inicialmente, sem que haja qualquer enquadramento teórico orientando essa codificação; eles serão diluídos, portanto, em componentes analíticos a serem categorizados como possíveis indicadores dos conceitos emergentes. Com isso, é conferido um maior senso de "ordem" à grande quantidade de informações que serão obtidas por meio das entrevistas, das observações e da análise dos documentos, mantendo o rigor da pesquisa.

O processo de análise dos dados ocorreu de maneira iterativa, isto é, a todo momento categorias que eram encontradas em determinadas entrevistas foram sendo comparadas com categorias achadas em outras entrevistas e, assim, elas uniam-se ou complementavam-se. Em concordância, Miles e Huberman (1994) propõem que o primeiro passo para a construção de significados a partir dos dados coletados em campo deve ser identificar padrões e temas gerais, os quais devem ser agrupados e levados a maiores níveis de abstração, de modo a chegar em macrocategorias que nos ajudem a, de fato, investigar o fenômeno em evidência.

Na análise de dados é, ainda, relevante a constante comparação entre as informações coletadas e a identificação de relações entre os dados. Para Miles e Huberman (1994), a última etapa da análise de dados deve ser a identificação de um construto, a partir da organização e da categorização dos dados "crus". Segundo os autores, “conceitos sem fatos correspondentes são vazios, assim como fatos sem conceitos correspondentes são, literalmente, sem sentido” (Miles &

Huberman, 1994, p. 262, tradução nossa). Há um paralelo, portanto, com Eisenhardt (1989), que defende o estudo de caso como terreno fértil para a construção de teoria; nesse sentido, ela reconhece a importância de encontrarmos padrões entre os casos estudados, moldando os construtos a partir de uma ligação clara com os dados e, finalmente, buscando os conflitos entre a literatura já existente sobre o fenômeno estudado e os achados do estudo de caso.

Finalizado o processo de codificação das 21 entrevistas, foram encontradas seis macrocategorias, aqui ordenadas de acordo com a maior quantidade de códigos associados a elas: i) Clima escolar; ii) Concepções de educação e infância; iii) Relações escola-comunidade; iv) Condições de trabalho; v) Experiências prévias do(a) entrevistado(a); vi) Relações com SME e DRE. O quadro a seguir sistematiza as macrocategorias e os códigos intermediários associados a elas encontrados no campo, além de os vincular às categorias conceituais identificadas pelo modelo teórico construído no presente trabalho.

**Quadro 8:** Sistematização das categorias e códigos encontrados nas entrevistas

Categorias teóricas		Macrocategoria empírica	Códigos empíricos associados
<b>Discrecionalidade</b>	Trajetória e valores	Experiências prévias do(a) entrevistado(a)	Experiência prévia na gestão de EMEI; Experiência prévia na gestão de EMEF; Ausência de experiência prévia.
		Concepções de educação e infância	Currículo; PPP; Cartas de Intenção; Formação das professoras; Objetivos, valores e princípios da EMEI; Protagonismo da criança.
	Clima escolar	Relações escola-comunidade	Diálogo e parceria com famílias; Cobrança por alfabetização; Função social e política da escola; Relação com a Rede de Proteção Social; Todos são responsáveis pela criança; Relação escola-território; Abertura para famílias.
		Clima escolar	Respeito e acolhimento na escola; Motivação do corpo docente; Relação crianças-equipe gestora; Relação professoras-equipe gestora; Participação e democracia na escola; Conflitos.
	Instituições e contexto organizacional	Condições de trabalho	Complexidade das verbas; Muitas crianças na sala (35 crianças por professora); Poucos funcionários; Muita demanda administrativa para gestores(as).
		Relações com SME/DRE	Orientações de natureza legal; Orientações pedagógicas; Cobrança; Formações para gestores(as); Formações para professoras(es).

Fonte: Elaboração própria

Verificamos que as categorias encontradas em campo são compatíveis com aquelas identificadas no modelo teórico para analisar a construção contextual da liderança. Vale mencionar que o exercício discricionário da liderança escolar atravessa todas as categorias observadas no quadro acima e, portanto, é transversal a elas. Essas categorias – e os códigos associados a elas – foram o ponto de partida para a organização da análise do presente trabalho, que se localiza no Capítulo 5.

## **CAPÍTULO 4. O CASO DE SÃO PAULO**

Antes de apresentar a análise dos dados coletados por meio das entrevistas, convém fazer uma breve contextualização do cenário institucional, referente às diretrizes e regras, que orienta o funcionamento da Rede Municipal de Educação de São Paulo (RME-SP), particularmente no que diz respeito às Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIIs). Como vimos anteriormente, as instituições têm um peso considerável para explicar a construção de diferentes perfis de liderança escolar. No capítulo anterior, já chamamos a atenção para a dimensão da RME-SP, a qual atende 71,4% das crianças de 4 e 5 anos matriculadas em pré-escola, o que corresponde a 215.469 crianças, segundo dados do Censo Escolar de 2019.

### **4.1 Caracterizando a Rede Municipal de Educação de São Paulo**

Para iniciar a caracterização do caso de São Paulo, vale fazer um breve destaque para o fato de que o ciclo de uma criança na EMEI que, antes, era de três anos, foi reduzido a dois anos, com a aprovação da Lei nº 11.274/2006, que dispõe sobre a duração de 9 (nove) anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade. Assim, a pré-escola, que até 2006 acolhia crianças de 4 até 6 anos e 11 meses, passa a receber as crianças por um período de apenas dois anos, uma vez que a lei resolveu que elas passassem a ingressar no Ensino Fundamental um ano antes. Essa lei fundamenta-se na tentativa de democratizar o acesso à educação básica, incluindo um maior número de crianças no sistema educacional brasileiro, sobretudo aquelas pertencentes a classes populares, já que crianças de classes média ou alta já estariam incorporadas, em sua maioria, ao sistema de ensino (Beauchamp; Pagel & Nascimento, 2007). A pré-escola, por sua vez, foi comprometida e passa a assumir o caráter de uma escola “de passagem” entre a creche – onde a criança fica, geralmente, por três anos – e o Ensino Fundamental.

Além disso, convém apresentar as principais atribuições das equipes escolares, segundo a RME-SP, o que foi fixado a partir do Decreto nº 54.453, de 10 de outubro de 2013. Todas as escolas da rede compreendem, na equipe gestora, o(a) diretor(a) de escola, o(a) assistente de diretor(a) – este(a), indicado(a) pelo(a) diretor(a) – e o(a) coordenador(a) pedagógico(a). O ingresso no cargo de gestão escolar no município de São Paulo se dá via concurso público, com exceção da função de assistente de diretor(a), que é tida como cargo de confiança, sendo indicado(a), geralmente, pelo(a) diretor(a) da unidade. Contudo, nos casos em que algum dos cargos de gestão fica vago, é possível que um(a) professor(a) assuma a função de gestor(a) escolar, como profissional designado,



para preencher o cargo de maneira pontual. Além da equipe docente, as escolas devem contar com uma equipe de apoio, composta por auxiliares de desenvolvimento infantil, agentes escolares, agentes de apoio, auxiliares técnicos de educação e assistentes de gestão de políticas públicas, nos termos do Decreto.

Como o presente trabalho se presta a focar nas dinâmicas da equipe gestora das EMEIs, apresentaremos brevemente suas funções, de acordo com o que prevê o Decreto nº 54.453/2013 do município de São Paulo.

Cabe ao(à) **diretor(a)** coordenar a elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP), acompanhando e avaliando a sua execução; favorecer a viabilização dos projetos educacionais propostos na unidade onde atua, à luz do PPP; definir e implementar as normas de convívio da Unidade Educacional (UE), em conjunto com a equipe escolar; prover condições necessárias para o atendimento de crianças com algum tipo de deficiência ou transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação; buscar alternativas para problemas administrativos e pedagógicos da unidade; articular parcerias para atender às reivindicações da comunidade local, em consonância com os propósitos pedagógicos da escola; promover a integração da UE com a comunidade do entorno, favorecendo a sua participação na escola; coordenar e acompanhar atividades administrativas; atuar para garantir a manutenção do prédio escolar e de seus bens; gerir recursos humanos e financeiros da escola; e delegar atribuições, quando necessário. Segundo o Decreto nº 54.453, de 2013, ao(à) **assistente de diretor(a)** caberia substituir o diretor em sua ausência, e atuar em conjunto com ele para desempenhar suas atribuições específicas.

Percebe-se, portanto, que as atribuições do diretor escolar não se limitam às questões administrativas da escola, tendo ele uma função chave na implementação do PPP, na construção de um clima escolar favorável e pautado em normas claras de convívio, na articulação com as famílias e com o território no qual a escola está inserida e, até mesmo, na delegação de suas funções, se e quando necessário.

Já ao(à) **coordenador(a) pedagógico(a)** é prevista a implementação e avaliação do PPP na UE, sempre em consonância com as diretrizes da política educacional previstas pela Secretaria Municipal de Educação do município. Aliado a isso, deve assegurar que os planos de trabalho dos professores estejam alinhados ao PPP e às diretrizes pedagógicas do município, além de promover o engajamento da equipe escolar na efetivação do trabalho coletivo, favorecendo a integração dos

profissionais que atuam na escola; atuar na formação da equipe docente; garantir a instrumentalização dos professores quanto ao uso de diferentes recursos pedagógicos e tecnológicos; elaborar, articular e implementar ações que visem a integração da UE à comunidade e aos equipamentos locais de apoio social; e participar de discussões quanto à destinação das verbas às quais a escola tem acesso.

O (A) coordenador(a) pedagógico(a) acaba tendo uma função mais específica de favorecer que as diretrizes curriculares e pedagógicas da RME-SP sejam implementadas na escola, garantindo um alinhamento entre o que está previsto em documentos oficiais da SME e no PPP da escola e nas práticas cotidianas das professoras. No entanto, assim como o(a) diretor(a), a coordenação pedagógica também deve atuar no sentido de estreitar relações com familiares das crianças e com a comunidade, assim como de promover um bom clima escolar, por meio do engajamento da equipe. Vale a ressalva de que uma das orientações do Decreto é que o(a) coordenador(a) pedagógico(a) participe de formações continuadas promovidas por órgãos regionais e centrais, algo que não aparece na listagem referente ao(à) diretor(a) e ao(à) assistente de diretor(a).

No que diz respeito ao funcionamento da Educação Infantil (EI) em São Paulo, abordaremos os seguintes pontos: a) Organização das EMEIs; b) Formações coletivas nas Unidades Educacionais; c) Planejamento da escola; d) Verbas da escola; e) Instâncias de participação; f) Relação das UEs com as Diretorias Regionais de Educação; g) Principais diretrizes que orientam a EI. Para isso, iremos nos amparar, principalmente, na Instrução Normativa SME nº 45, de 11 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a organização das Unidades Escolares da RME-SP para o ano de 2020.

As escolas funcionam em dois turnos de crianças – um pela manhã e outro à tarde –, e três turnos de professores(as). Conforme orienta a Instrução Normativa nº 45 de 2019, no primeiro turno, as crianças ficam das 7h às 13h na escola e no segundo das 13h às 19h. Como o turno dos(as) professores(as) é de, geralmente, 4h diárias, há quem entre às 7h e saia às 11h, quem entre às 11h e saia às 15h – período intermediário – e quem entre às 15h e saia às 19h. As crianças, por sua vez, também têm duas professoras – uma da “ponta” e uma do período intermediário.

Isso nos leva ao segundo ponto, referente às **Jornadas de Trabalho/Opção dos Profissionais de Educação**, na EMEI. A Instrução Normativa nº 45/2019 prevê “formação permanente aos professores, em especial, nas horas adicionais da Jornada de Trabalho, destinadas

ao trabalho coletivo e aos demais profissionais que atuam nas Unidades Educacionais” (São Paulo, 2019).

Os (As) professores(as), no entanto, têm a opção de participar, ou não, dos horários coletivos de formação. Participam de formação aqueles(as) que realizam a *Jornada Especial Integral de Formação (JEIF)*, que corresponde a 25 horas-aula em regência e 15 horas adicionais, das quais 11 são cumpridas dentro da escola – sendo oito destinadas ao horário coletivo para a formação docente e três destinadas à realização de outras atividades –, e quatro horas-aula de outras atividades são realizadas em local de livre escolha, segundo a Instrução Normativa nº 45 de 2019. Quem opta por realizar a *Jornada Básica Docente (JBD)* trabalha as mesmas 25 horas-aula em regência, mas participa de apenas 3 horas-aula por semana, na escola, desenvolvendo atividades extraclasse ou participando de reuniões pedagógicas, além de 2 horas-aula a serem cumpridas em outro espaço que não a escola.

Como as EMEIs contam com três turnos de professores(as), são necessários também três turnos de formação com aqueles(as) que participam da JEIF. Isso não só gera uma maior sobrecarga para a coordenação pedagógica, responsável por orientar e supervisionar os(as) professores(as) nos horários coletivos de formação, mas também compromete a reunião e o diálogo entre a equipe docente da escola, segmentando-a e, conseqüentemente, segmentando as suas discussões, em três diferentes grupos. A Coordenadora Pedagógica C descreve esse desafio: “*A gente tem três grupos diferentes de formação e aí eu fico fazendo esse alinhavo entre todos os grupos. Mas também têm as professoras de JBD, e a jornada delas é menor [não participam dos horários coletivos de formação]. É um desafio ouvir todos esses atores em diferentes momentos*”.

Segundo a Instrução Normativa nº 45/2019, das oito horas-aula da JEIF, cumpridas em horário coletivo, quatro devem ser destinadas à formação docente por meio do **Projeto Especial de Ação (PEA)** e as demais horas voltadas ao planejamento pedagógico e ao acompanhamento dos projetos e ações previstas no **Projeto Político Pedagógico (PPP)** da Unidade Educacional, sob a orientação da coordenação pedagógica.

Aqui, vale explicitar do que se trata o PPP e o PEA. De acordo com a Instrução Normativa nº 45 de 2019, todas as UEs deverão elaborar ou redimensionar o seu PPP, sob a coordenação da Equipe Gestora, com a participação da comunidade educacional. O PPP é o “documento norteador da ação pedagógica das Unidades Educacionais” (Art. 4, §2 da Instrução Normativa nº 45/2019). Com isso, o documento deve estabelecer as metas da UE, definir ações a serem desencadeadas na

escola, bem como as responsabilidades pela sua execução e avaliação, adotando-se como prioridade a implementação do Currículo da Cidade – o qual será apresentado adiante – na escola.

O PEA, por sua vez, refere-se a um projeto, de interesse das professoras da Unidade Educacional, que deve ser definido no início de cada ano e que orientará os seus momentos coletivos de formação, como vimos acima. Conforme explicou a Coordenadora Pedagógica (CP) E, *“Esse projeto ele é elaborado com as professoras a partir das diretrizes do Currículo da Cidade e do PPP. O que esse grupo quer estudar?”*. Ressaltamos, aqui, a importância de haver uma clara articulação entre o tema de estudo escolhido pelos(as) professores(as) e o PPP, conforme orienta a Instrução Normativa nº 001 de 23 de janeiro de 2020.

Ainda em relação ao **planejamento**, é importante marcar que a Orientação Normativa nº 1 de 06 de fevereiro de 2019 estabelece que, em substituição ao Planejamento Anual da Unidade Educacional, que era feito no início de todo ano letivo e não considerava a escuta das crianças ou o espaço de flexibilidade em relação àquilo que foi previamente planejado, entra em vigor a Carta de Intenções. Este documento deve ser elaborado e registrado pelos(as) professores(as) no início do ano letivo, a partir da escuta atenta e da observação das crianças, caracterizando, assim, um planejamento muito mais adaptável ao cotidiano da escola e aos ritmos e interesses da turma, permitindo que os percursos se modifiquem ao longo do tempo. Por isso, a proposta é que cada educador(a) desenvolva uma Carta para cada turma, sem que haja um modelo pronto – para além de perguntas orientadoras que ajudem a estruturá-la –, reconhecendo as crianças como protagonistas de sua própria história. A proposta é que seja escrita em uma linguagem acessível para que possa ser livremente compartilhada com as crianças e os familiares.

Cabe também versar brevemente sobre as **verbas** às quais as Unidades Educacionais têm acesso. Primeiramente, há o recurso federal proveniente do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), destinado a todas as escolas públicas da educação básica, entre elas, as municipais, sendo que o recurso é repassado em duas parcelas anuais. Há, ainda, a contribuição da Associação de Pais e Mestres (APM): o montante da verba, nesse caso, depende da quantia que familiares ou responsáveis pelas crianças desejam e podem doar para a escola. Finalmente, destacamos a Lei nº 13.991, de 10 de junho de 2005, que instituiu o Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF), verba municipal destinada às Associações de Pais e Mestres das Unidades Educacionais da RME-SP, com o objetivo de fortalecer a participação da comunidade escolar no processo de construção da autonomia das UEs. Esse recurso destina-se à manutenção dos equipamentos

existentes na escola, à conservação das instalações físicas do sistema de ensino, e a pequenos investimentos, de forma a contribuir para o funcionamento das UEs. Segundo o Diretor D, o uso dessa verba é definido com base em prioridades, alinhadas com a APM, conferindo oportunidades potentes de participação da comunidade escolar e maior autonomia para a escola.

É importante apresentar as principais instâncias formais de participação nas EMEIs. A começar pela **Associação de Pais e Mestres (APM)**, apresentada anteriormente, o artigo 3º da Portaria SME nº 8.707, de 20 de dezembro de 2016 a descreve como o órgão representativo “dos pais, responsáveis ou tutores dos educandos matriculados menores de 18 (dezoito) anos, dos educandos matriculados a partir de 18 (dezoito) anos, do corpo docente em exercício na Unidade e dos demais servidores municipais do estabelecimento em exercício na Unidade”. Tem como finalidade contribuir para a consolidação do PPP da escola, representar as aspirações da comunidade escolar, constituindo-se como um elo entre a equipe escolar, alunos, familiares e comunidade. É também atribuição da APM agir para mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros para contribuir com a Unidade Educacional, articular parcerias, divulgar eventos da escola e incentivar a participação da comunidade.

O **Conselho de Escola**, por sua vez, foi disciplinado pela Lei nº 14.660, de 26 de dezembro de 2007, do município de São Paulo. O artigo 117 o define enquanto um “colegiado com função deliberativa e direcionada à defesa dos interesses dos educandos e das finalidades e objetivos da educação pública do Município de São Paulo”. Compete a esse órgão discutir e adequar, no âmbito da escola, diretrizes previstas pela SME; definir diretrizes e metas a serem perseguidas pela escola e acompanhar sua execução; analisar, aprovar e acompanhar projetos pedagógicos propostos pela equipe ou comunidade escolar, a serem desenvolvidos na escola; decidir procedimentos relativos à priorização da aplicação de verbas; eleger representantes para compor o **Conselho de Representantes dos Conselhos de Escola (CRECE)**, entre outros. Compõem o Conselho o(a) diretor(a) da escola – membro nato – e representantes eleitos da equipe docente, da equipe técnica – Assistente de Diretor(a) ou Coordenador(a) Pedagógico(a) -, da equipe de apoio – Secretário(a) da Escola, Agente Escolar e Auxiliar Técnico de Educação –, alunos a partir do 5º ano do Ensino Fundamental, além de pais, mães e responsáveis.

Já a Lei nº 16.213 de 17 de junho de 2015, do município de São Paulo, dispõe sobre a criação e o funcionamento do **CRECE**, que é classificado como um “colegiado que tem como fim o fortalecimento dos Conselhos de Escola e a ampliação do processo democrático nas unidades

educacionais e nas diferentes instâncias decisórias visando a uma melhor qualidade da educação”, segundo o §2, do artigo 1 da Lei nº 16.213/15. De caráter deliberativo, o CRECE tem como objetivo articular os Conselhos de Escola para a construção e implementação de seus PPPs, promovendo maior socialização de informações e o resgate do compromisso com as políticas de construção da escola pública, popular, democrática, laica e de qualidade para todos. Com isso, entende-se que uma das atribuições do CRECE é, justamente, a proposição de discussões e decisões coletivas, que possam contribuir de maneira significativa na democratização da gestão da escola. Este órgão é composto, em cada Diretoria Regional de Educação (DRE), por dois representantes da DRE e por dois membros do Conselho de Escola de cada Unidade Educacional atendida nessa área.

São Paulo está dividida em 13 **Diretorias Regionais de Educação (DREs)**, que consistem em divisões administrativas com a finalidade de coordenar a implantação da política educacional do município, em cada território. Para isso, as DREs devem, ao mesmo tempo, apoiar a autonomia das Unidades Educacionais e prover condições de infraestrutura, suprimentos e pessoal para garantir a implementação efetiva da política educacional, segundo o Decreto nº 59.660, de 4 de agosto de 2020. Cada DRE possui uma equipe de supervisão escolar, encarregada de estabelecer uma relação próxima com a escola, orientando, acompanhando e avaliando a implementação dos seus projetos pedagógicos e da gestão democrática e de aspectos administrativos da UE.

#### **4.2 Diretrizes municipais para a Educação Infantil**

Caracterizar a RME-SP em termos institucionais implica também abordar as principais diretrizes que orientam o trabalho da Educação Infantil. Por isso, nesta seção traremos quatro documentos municipais fundamentais, que estão em vigor atualmente na rede, que contribuirão para embasar a análise a ser desenvolvida posteriormente, a partir dos dados coletados nas cinco EMEIs.

Vale destacar que abordaremos as normativas fixadas a partir de 2013, as quais inauguram uma concepção de Educação Infantil muito mais focada no protagonismo, na expressividade e na integralidade da criança e da educação, o que diverge, em alguma medida, do que estava previsto em documentos anteriores, como as “Orientações Curriculares - Expectativas de Aprendizagem e Orientações Didáticas: Educação Infantil” (São Paulo, 2007). Ainda que esse documento sustentasse a concepção da criança enquanto um sujeito de direitos e autônomo, ela ainda apresentava uma perspectiva de Educação Infantil fragmentada em áreas, tais como o brincar, a linguagem verbal, a linguagem artística, a linguagem matemática, entre outras. Além disso, ainda

não havia uma plena clareza sobre o papel da EI na alfabetização das crianças, tema que será discutido com maior profundidade no próximo Capítulo.

#### **4.2.1 Orientação Normativa nº 01/2013**

No ano de 2013, a Orientação Normativa nº 01/2013 (Avaliação na Educação Infantil: aprimorando os olhares) foi elaborada com o objetivo de apoiar o trabalho das Unidades Educacionais de Educação Infantil da RME-SP no contínuo aprimoramento das concepções que fundamentam suas práticas pedagógicas (São Paulo, 2014). Esse documento foi fruto da articulação e do diálogo entre a Diretoria de Orientação Técnica (DOT) da Secretaria Municipal de Educação (SME), representantes das equipes das Diretorias de Orientação Técnico-Pedagógicas (DOT-P) das Diretorias Regionais de Educação (DRE) e representantes da Supervisão Escolar, visando a construção de uma pedagogia da e com a infância e de um currículo integrador para a Educação Infantil paulistana.

A Orientação Normativa sustenta a concepção de uma criança potente, criativa, inventiva, um sujeito de direitos que se constitui no tempo e espaço social e que, a partir do seu modo de ver e compreender o mundo, produz culturas infantis. Nesse sentido, a Educação Infantil configura-se enquanto um território privilegiado para que essa infância possa se desenrolar, sendo o(a) educador(a) responsável por construir cenários que potencializem as criações infantis e que possibilitem às crianças múltiplas experiências sobre o mundo e sobre as coisas, sem que deixem de ser crianças (São Paulo, 2014).

Identifica-se a Educação Infantil como um oásis para a criança, sendo o espaço onde ela tem acesso ao lúdico, à imaginação, ao acolhimento, à democracia, à proteção, à liberdade, à confiança, ao respeito, à dignidade, à convivência e interação com seus pares, para que possa produzir suas culturas infantis (São Paulo, 2014). Por isso que a escuta das crianças se faz tão importante, de modo a “articular e apoiar suas descobertas, criando condições para a produção do conhecimento de maneira integral e não fragmentada” (São Paulo, 2014, p. 12), e para que possam relacionar-se com a vida e com os conhecimentos socialmente construídos.

A Orientação Normativa recomenda também que o currículo da Educação Infantil contemple um caráter integrador, envolvendo todos os atores do processo educativo – famílias, bebês, crianças, educadores(as) e comunidade (São Paulo, 2014). Chama-se particular atenção para a participação da família na instituição, sendo ela fundamental para desenvolvimento da criança e,

sobretudo, para a consolidação de um trabalho democrático participativo. Daí ser necessário que a unidade escolar garanta condições para que se realizem trocas e interações no seu ambiente.

Finalmente, a escola é enquadrada como a representação do conjunto de pessoas que a constituem enquanto espaço de convivência. Os diferentes atores que dela fazem parte devem carregar consigo um forte protagonismo, materializando, assim, a concepção de uma liderança compartilhada. Por meio do diálogo, devem ser viabilizadas ações que respondam às demandas da comunidade local, que permitam trocas acerca das perspectivas sobre o desenvolvimento das crianças e acerca do papel de cada ator na ação educativa. A partir disso, o Projeto Político-Pedagógico se estabelece como uma ferramenta chave para legitimar as intenções de todos os atores, devendo, contudo, ser fruto de uma construção coletiva e participativa, e estar acessível como um documento de consulta para todos os membros da comunidade escolar (São Paulo, 2014).

#### **4.2.2 Currículo Integrador da Infância Paulistana**

Dando continuidade ao esforço de construção de concepções de uma pedagogia para orientar a RME-SP, o Currículo Integrador da Infância Paulistana (São Paulo, 2015) é fruto de ampla discussão e construção coletiva com inúmeros atores da rede. Envolveu, em um primeiro momento, equipes das Diretorias Operacionais Técnicas (DOT) das DREs, e, em um segundo momento, as equipes das Unidades Educacionais (UEs) de CEIs, EMEIs, e Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs), através da ocorrência de treze Seminários Regionais com o objetivo de refletir sobre a construção desse currículo.

O documento se propõe a atuar como subsídio para os momentos de estudo coletivo dos(as) professoras da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com o objetivo de promover reflexões sobre práticas pedagógicas que articulem os trabalhos desenvolvidos nessas duas etapas da educação básica, garantindo que ambos os segmentos compartilhem das mesmas concepções acerca da inteireza e da potencialidade da criança (São Paulo, 2015).

É feita uma provocação para que professores(as) abandonem “concepções de bebês e crianças como seres incompletos, incapazes e carentes” (São Paulo, 2015, p. 10), o que está associado a práticas pedagógicas e currículos com tendências e pressupostos assistencialistas, compensatórios e preparatórios, que enxergam a criança não como um sujeito de direitos, mas como um eterno “vir a ser” (São Paulo, 2015). É necessário, portanto, que haja um espaço para que a equipe das UEs olhe criticamente para essas concepções, questionando-as, desconstruindo-as,



descolonizando-as e desnaturalizando essa imagem de bebê e criança como seres sem presente, sem opinião e sem poder (São Paulo, 2015).

Mais adiante, defende a infância como “uma construção social e histórica em que bebês e crianças são sujeitos de direitos, autônomos, portadores e construtores de histórias e culturas, e produzem, em sua experiência com o meio e com os outros, sua identidade” (São Paulo, 2015, p. 11). A criança é, portanto, competente, ativa, crítica e repleta de potencialidades. Ao abraçar essa concepção, os caminhos a serem tomados, fortalecidos, transformados ou inventados para dar corpo à Educação Infantil tornam-se mais nítidos.

A essa concepção de educação e de infância estão associadas reflexões que apontam para a maneira como a criança aprende. O Currículo Integrador, portanto, admite a integração entre corpo e mente, ao conceber que os seres humanos aprendem com o corpo inteiro, congregando mente, corpo e vontade de aprender. Do mesmo modo, reconhece que o brincar é uma maneira de a criança se relacionar com o mundo e atribuir sentido ao que vive, sendo, portanto, parte fundamental do seu aprendizado; “aprender passa a ser sinônimo de vivenciar e atribuir um sentido ao vivido” (São Paulo, 2015, p. 37). Com isso, esse aprendizado se materializa por meio das interações das crianças com as pessoas e com as coisas, e é potencializado quando é conferida às crianças a possibilidade de participar ativamente dos processos vividos, de tomadas de decisão e de escolhas.

Ao assumir o protagonismo e a autoria da criança, o documento admite o currículo enquanto um instrumento vivo, que é altamente reativo aos interesses e às especificidades da turma, sendo moldado pelas crianças. Busca desconstruir, portanto, modelos de currículos prontos e inflexíveis – tal como dispôs, posteriormente, a Orientação Normativa nº 1 de 06 de fevereiro de 2019, instituindo as Cartas de Intenção como instrumento de planejamento. Por isso, parte do princípio de que o trabalho coletivo das UEs deve ter como fundamento, justamente, as vozes dos bebês e crianças, suas histórias e potencialidades (São Paulo, 2015). Associado a isso, o Currículo sugere que sejam estabelecidas relações horizontais com as famílias e a comunidade, possibilitando a sua participação na escola, dentro da perspectiva de uma educação e de uma gestão democrática.

O documento também chama a atenção para o papel da instituição de ensino em apresentar às crianças culturas que ainda não conhecem, além de valorizar suas próprias criações e recriações dessas culturas, havendo o cuidado de evitar que perpetuem discursos ou práticas que legitimem relações desiguais entre as pessoas (São Paulo, 2015). Assim, para além se constituir enquanto um espaço favorável para que as crianças produzam e manifestem suas culturas infantis, cabe à UE

introduzi-las a elementos da cultura universal, ampliando seus repertórios e atuando na sua construção social.

Finalmente, o Currículo defende que mais do que ensinar as letras e suas relações com os sons para as crianças – da Educação Infantil –, é necessário provocar reflexões sobre a linguagem escrita e os seus usos sociais, desenvolvendo na criança o desejo e a necessidade de ler e escrever e a curiosidade em relação a um texto. São esses os principais elementos, segundo o documento, que impulsionam a formação do leitor e do produtor de textos – práticas essas que são consolidadas no Ensino Fundamental, por meio do ensino sistemático acerca do sistema alfabético.

Vale destacar, para concluir essa análise, que para garantir que as crianças sejam, de fato, vistas em sua integralidade, que o brincar seja valorizado e que o respeito às diversidades se efetive no cotidiano da UE é preciso que as escolhas pedagógicas dos(as) professores(as) – e gestoras(es) – sejam coerentes com as concepções previstas no Currículo. Chama-se a atenção, novamente, à necessidade de a equipe escolar estar continuamente e conjuntamente refletindo sobre sua prática, embasada em uma teoria.

#### **4.2.3 Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana**

O documento Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana (São Paulo, 2016) é o resultado de intensos diálogos entre profissionais da RME-SP, tendo sido elaborado por representantes das 13 DREs, por diretores(as) de escola, professores(as), coordenadores(as) pedagógicos(as), assistentes de diretor(a) e supervisores(as) escolares que acompanham as ações da Educação Infantil. Ele introduz na rede o conceito de uma autoavaliação institucional participativa de cada Unidade Educacional, entendendo que todos aqueles que integram as práticas educativas de alguma maneira devem ser contemplados e escutados no processo de avaliação da escola – bebês, crianças, famílias e responsáveis, gestores(as), educadores(as) e a própria SME –, dentro da perspectiva de uma educação e de uma gestão democrática.

A partir do princípio de que a qualidade não é um valor absoluto, sendo ela construída através das trocas entre diferentes atores (Bondioli, 2003 apud São Paulo, 2016), propõe-se que todos aqueles que participam da Unidade Educacional reúnam-se para refletir sobre a qualidade da educação que é oferecida por aquela escola, a partir de nove dimensões: i) Planejamento e gestão educacional; ii) Participação, escuta e autoria de bebês e crianças; iii) Multiplicidade de experiências e linguagens em contextos lúdicos para as infâncias; iv) Interações; v) Relações

étnico-raciais e de gênero; vi) Ambientes educativos: tempos, espaços e materiais; vii) Promoção da saúde e bem-estar: experiências de ser cuidado, cuidar de si, do outro e do mundo; viii) Formação e condições de trabalho das educadoras e dos educadores; ix) Rede de Proteção Sociocultural: Unidade Educacional, família, comunidade e cidade.

Trata-se, portanto, de uma “autoavaliação institucional participativa” uma vez que são os próprios integrantes da comunidade escolar que irão avaliar cada uma dessas nove dimensões que, diga-se de passagem, dizem respeito à instituição escolar e não ao desenvolvimento ou aprendizagem da criança, *per se* – por isso “institucional”. Em um segundo momento, é proposta a elaboração de um Plano de Ação, com o objetivo de aprimorar os pontos que, a partir da autoavaliação, foram tidos como insatisfatórios. Esse Plano de Ação também pressupõe a participação de toda a comunidade escolar e tem como objetivo focalizar os diferentes problemas a serem superados pela UE, obtendo, portanto, os ganhos de qualidade desejados.

#### **4.2.4 Currículo da Cidade – Educação Infantil**

Segundo a Instrução Normativa SME nº 45, de 11 de dezembro de 2019, a organização das Unidades Educacionais deve atuar no sentido de implementar o Currículo da Cidade, com a finalidade de alinhar o trabalho pedagógico da RME-SP. Para isso, o inciso XII do artigo 2º prevê “a formação dos supervisores, diretores e coordenadores pedagógicos da RME para a implementação do Currículo da Cidade, a gestão e o acompanhamento das aprendizagens nas Unidades Educacionais, observadas as diretrizes da SME” (Instrução Normativa SME nº 45/2019).

O Currículo da Cidade – Educação Infantil (São Paulo, 2019) foi desenvolvido por meio de um amplo processo dialógico com profissionais da RME-SP, tendo sido disponibilizado para duas consultas públicas com a finalidade de incluir contribuições e adequações tanto dos(as) funcionários(as) da rede, quanto de crianças e bebês que, ao participarem de processos de escuta nos territórios aos quais pertenciam, também tiveram suas vozes consideradas. Essas consultas ocorreram por meio de momentos formativos, nos quais processos reflexivos coletivos emergiam: na primeira consulta, participaram 85% das unidades diretas e parceiras que compõem a RME-SP e na segunda, 74% (São Paulo, 2019). Além do alto percentual de participação da rede no momento de construção do Currículo, o documento é ilustrado com relatos de cenas reais, trazidas por UEs da própria rede, garantindo não só uma maior materialidade às ideais e concepções descritas no

documento, mas também permitindo que se desenvolva um sentimento de pertencimento dos(as) profissionais da RME-SP em relação ao Currículo.

O documento faz parte de um processo de reorganização curricular, visando materializar concepções e princípios apresentados no Currículo Integrador da Infância Paulistana (São Paulo, 2015), indicando que esses foram estruturais para a elaboração do Currículo da Cidade e, portanto, para assegurar o alinhamento de concepções entre os documentos da rede.

De modo a sistematizar os principais pontos do documento, que possui uma grande extensão (228 páginas), a análise enfocará os seguintes aspectos: a) A escola de Educação Infantil enquanto introdutora da criança na esfera pública; b) A relação escola-território; c) Linguagens e práticas culturais na EMEI; d) Gestão democrática; e e) Relação da escola com a Rede de Proteção Social.

O ingresso na Educação Infantil representará para a criança a sua introdução na esfera pública e no mundo coletivo, onde diversidades serão compartilhadas e perspectivas serão construídas. A escola pública, segundo o Currículo da Cidade, tem o objetivo de proporcionar encontros, a partir dos quais a criança vai encontrando maneiras de constituir modos de ser e de participar da vida social (São Paulo, 2019). Ressalta-se que a educação tem o papel de construir valores comuns que tecem a sociedade e que garantem a coesão social, sendo identificada como um bem público; por isso, o acesso à escola pública e laica é direito de todos os bebês e crianças.

Chamamos atenção, agora, para um segundo ponto: o Currículo da Cidade faz um apelo para que a escola se aproprie dos territórios, potencializando-os enquanto espaços de brincar e de convivência e, conseqüentemente, desenvolvendo nas crianças a noção de que o que é público é de todos (São Paulo, 2019). Recomenda-se que a escola se articule com inúmeras organizações, fazendo parcerias, de modo a favorecer a ocupação do território e valorizar as suas culturas locais. Sugere-se também que é nas relações com o território que as crianças constituem as suas identidades pessoais e sociais (São Paulo, 2019). As escolas públicas – sobretudo aquelas localizadas em áreas de maior vulnerabilidade e pobreza – devem assumir o compromisso de valorizar o território, as famílias e as vidas de toda a comunidade escolar, que são constantemente desqualificados pela mídia, pela política e pela sociedade (São Paulo, 2019).

Em terceiro lugar, discorrer sobre as linguagens e práticas culturais é central na Educação Infantil. Considera-se crucial envolver as crianças em atividades que sejam orientadas pelas culturas, pelo lúdico, pelos objetos e pelas formas de fazer, sendo que os espaços e os materiais

devem facilitar essas vivências. O Currículo da Cidade coloca-se, portanto, contrário à utilização de televisão com o objetivo de entreter ou de subsidiar o momento de espera das crianças nos momentos de entrada ou saída, sendo que o entretenimento deve ocorrer por meio da exploração do mundo e da expressão do vivido por meio das diferentes linguagens (São Paulo, 2019). Soma-se a isso a perspectiva de que a aprendizagem está diretamente associada às formas de expressão da criança e, por isso, “os desenhos mimeografados ou xerocados não são formas de expressão, não constituem uma linguagem e não expressam um aprendizado. Para expressar um sentimento ou uma ideia, é preciso que a criança seja autora de seu desenho” (São Paulo, 2019, p. 102). Do mesmo modo, a reprodução de uma coreografia, como aquelas ensaiadas para apresentação em uma data comemorativa, tampouco comunica como se sente a criança ou como percebe a música. Nessa perspectiva, a linguagem é entendida como instrumento de expressão e de experiências vividas, que não pode ser exercitada senão nas interações das crianças com os outros ou com o meio.

No que diz respeito à cultura escrita, o Currículo da Cidade defende que a criança conviva com ela ao longo da Educação Infantil, enquadrando-a enquanto um instrumento cultural autêntico, que se materializa na escrita de um bilhete para os familiares, no manejo de um livro, nos nomes que estão nas capas das agendas, entre outros. O documento, portanto, se coloca contrário à prática de alfabetização na Educação Infantil indicando, inclusive, que a antecipação desse processo pode prejudicar o processo de apropriação da escrita pelas crianças (São Paulo, 2019). Não obstante, considera que famílias podem pressionar a escola de Educação Infantil no sentido de apressar o processo de alfabetização e, por isso, recomenda que sejam feitas conversas com elas para esclarecer suas dúvidas e alinhar expectativas.

Um quarto ponto a ser destacado diz respeito à gestão democrática. O Currículo da Cidade recomenda que sejam planejados momentos na escola que permitam a colaboração mútua e a corresponsabilidade entre os atores, o que demanda que haja uma clareza e um alinhamento quanto às visões e aos propósitos da UE, por parte de todos os atores implicados com o ato educativo. A isso, está relacionado o conceito de gestão democrática, consagrado na LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). O documento propõe um alargamento da ideia de gestão, sugerindo que ela não se restringe a uma única pessoa legitimada a exercer uma determinada função, mas a todos aqueles que participam da prática educativa, direta ou indiretamente.

Uma das raízes da gestão democrática está na garantia de um processo de construção coletiva, colaborativa e democrática do Projeto Político-Pedagógico (PPP) da escola, capaz de traduzir a marca identitária de cada escola. É essencial, portanto, que o PPP seja estruturado a partir das circunstâncias contextuais da UE, estando alinhado às inquietações mais latentes acerca da prática educativa e dos profissionais que dela participam no seu mais turbulento cotidiano (São Paulo, 2019). Destaca-se que o PPP deve não só expressar as vozes das crianças e da comunidade escolar, mas também deve haver um esforço da equipe gestora de tirá-lo da gaveta, dando-lhe a visibilidade que lhe é necessária para que se possa acompanhar as propostas, fazer sugestões, problematizar, e explicitar contradições entre o que lá está posto e o que, de fato, ocorre no cotidiano da escola (São Paulo, 2019).

A maneira como a escola se relaciona com as famílias também diz muito sobre a gestão democrática. É importante que haja um diálogo efetivo com as famílias, preferencialmente no formato de conversas, visando a construção dos objetivos e dos propósitos da escola, evitando que esse contato se restrinja a manter as famílias informadas sobre as escolhas metodológicas e as normas institucionais a serem seguidas (São Paulo, 2019).

No momento em que ocorre a partilha de significados, de registros e de experiências dentro da escola e com as famílias, ocorre um alargamento da gestão democrática, que se fortalece por meio de práticas participativas construídas no encontro e no diálogo entre os diferentes sujeitos e diferentes saberes. Com isso, é favorecida a reflexão sobre os fazeres, as crenças, as contradições e as ambiguidades das ações dos sujeitos na escola, terreno este fértil para a transformação de práticas. É justamente uma reflexão profunda e propositiva sobre a escola, suas limitações e potências – a qual é, geralmente, impulsionada por uma gestão democrática e pelos momentos de formação em serviço – que possibilita que mudanças se concretizem na UE.

Para além de a democracia ocorrer em momentos e espaços informais na escola, o documento cita instâncias de participação estruturantes da RME-SP, como o Conselho de Escola, a APM e o CRECE, além dos momentos destinados à aplicação dos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil, junto à comunidade escolar, das reuniões de familiares e de outros fóruns de discussão abertos à comunidade. A finalidade desses momentos é permitir a fiscalização e a deliberação sobre assuntos de interesse coletivo, como a aprovação do calendário anual, do PPP, do PEA, a definição de prioridades para o uso de verbas públicas, a prestação de contas, e medidas de prevenção à saúde e segurança da comunidade (São Paulo, 2019).

Aqui, vale ressaltar que, na Educação Infantil, as crianças são representadas pelos responsáveis e pela professora e, ainda, não constituem legalmente segmento específico de representação no Conselho, APM e CRECE (São Paulo, 2019). Isso corrobora com a ideia de que a agência das crianças, nessa etapa da educação básica, é reduzida, como foi desenvolvido no capítulo anterior, o que não significa que elas não devam ser ouvidas em seus anseios, expectativas e opiniões.

O último ponto a ser destacado diz respeito à relação entre a escola e a Rede de Proteção Social da cidade de São Paulo. A Rede é composta por uma equipe multidisciplinar, congregando fonoaudiólogos, assistentes sociais, psicólogos, psicopedagogos, que acompanham as trajetórias de bebês e crianças e atuam no sentido de consolidar a ideia de que os territórios cuidam das suas crianças (São Paulo, 2019). Isso se faz necessário sobretudo quando consideramos que muitas das crianças se encontram em situação de vulnerabilidade ou risco social, delineando, assim, um cenário bastante complexo e multifacetado, que não pode ser resolvido por políticas públicas verticalizadas ou compartimentalizadas. Rompendo com a lógica de ações isoladas, a ideia da Rede de Proteção é justamente de garantir a articulação entre a escola e outros equipamentos públicos, com base territorial, isto é, o atendimento acontece onde os indivíduos residem (São Paulo, 2019).

#### **4.3 Chaves analíticas para orientar a discussão sobre o caso de São Paulo**

A partir da análise dos documentos acima descritos, chamamos particular atenção para alguns pontos que ajudarão a guiar a análise dos dados coletados nas cinco EMEIs onde o estudo de campo foi conduzido. Percebemos, para a maioria das categorias, muitos paralelos com a literatura acadêmica – sobretudo de gestão escolar e liderança na Educação Infantil –, os quais serão explicitados posteriormente.

Em primeiro lugar, enfatizamos a potência e a importância de os documentos que apresentam as **diretrizes curriculares e pedagógicas e concepções da Educação Infantil serem construídos em parceria com os profissionais da RME-SP**, como foi o caso, principalmente, do Currículo da Infância Paulistana e do Currículo da Cidade, que contaram com a participação e com as reflexões de equipes escolares de Unidades Educacionais, para além de atores situados em órgãos intermediários, como as DREs. Isso favorece que os profissionais da rede se apropriem desses documentos e sintam-se pertencentes às ideias neles contidas. Alguns dos entrevistados reconheceram, durante suas falas, o trabalho coletivo que envolveu a construção desses documentos. A CP D, por exemplo, ao retomar a sua trajetória e o início dos seus estudos sobre o

campo da Educação Infantil, indicou: “*Eu li vários livros, li mesmo os documentos da rede municipal de São Paulo, que naquela época já eram bastante interessantes e hoje a gente tem uma gama ai de material ainda mais rica né? Construído com toda a rede...*” (CP, D).

O Diretor B, na fala a seguir, bem exemplifica a importância de os documentos serem construídos em parceria com os profissionais da rede:

*Eu já tive a oportunidade de algumas vezes falar com o Secretário da Educação e eu perguntei "Poxa, mas quem é o mentor intelectual, né, que cria essas...", porque chegam determinadas coisas ali pra escola e você não sabe quem [fez]... você tem que executar, porque você é o executor das políticas públicas, e você não sabe de onde surgiu aquilo. Ou seja, está fadado a dar errado, né, porque se isso não foi construído com consentimento, com a participação de um todo, ela está fadada a dar errado.* (Diretor B, grifo nosso).

Com isso, vale questionar em que medida a participação de profissionais da educação na construção dos currículos e das diretrizes paulistanas para a EI pode ter contribuído para modificar suas visões de mundo e suas concepções a respeito do modelo de educação a ser implementado no cotidiano escolar.

Em segundo lugar, percebemos que, de acordo com o Decreto nº 54.453, de 10 de outubro de 2013, da SME, espera-se que a equipe gestora atue na implementação das políticas educacionais da RME-SP, com particular ênfase na **implementação** das diretrizes pedagógicas por parte da coordenação pedagógica e cabendo ao(à) diretor(a) viabilizar os projetos educacionais na unidade onde atua, seja por meio da gestão de recursos financeiros e pessoal, seja através da resolução de conflitos administrativos ou pedagógicos. Com isso, faz-se necessária uma análise mais aprofundada sobre como ocorre essa implementação e qual acaba sendo o real papel da equipe gestora para garanti-la, o que será aprofundado no próximo capítulo.

Vale destacar que os documentos são claros quanto à necessidade de uma implementação que garanta o **alinhamento de concepções** acerca da criança e da Educação Infantil, de modo que as ações executadas no cotidiano escolar precisam ser coerentes com o que preveem as diretrizes municipais, tais quais descritas anteriormente. Essa concepção caminha no sentido de uma educação que olhe para a criança em sua integralidade, enquanto um sujeito de direitos, potente, criativa e inventiva, que, por meio da interação com seus pares, produz suas próprias culturas infantis. É necessário, portanto, que essa criança seja observada em seu contexto sócio-histórico-cultural, cabendo aos(às) educadores(as) e gestores(as) escolares a desconstrução de possíveis concepções que ainda sustentem uma perspectiva da criança enquanto apenas um “vir-a-ser”.



Para isso, os documentos citados anteriormente se propõem a serem potentes instrumentos a partir dos quais os(as) professores(as) poderão **refletir sobre a sua prática**, e, a partir deles, que possam aprimorar sua atuação cotidiana, de modo que vão se alinhando com as concepções defendidas pela RME-SP.

Assim como a literatura acadêmica já havia anunciado, o **estreitamento de relações com as famílias ou responsáveis com a escola** é estruturante para garantir a efetividade das ações da gestão escolar e das práticas pedagógicas na escola. Após a análise dos documentos e normativas que regulam e orientam o funcionamento da Educação Infantil, fica claro que se, por um lado, há uma preocupação em conferir um crescente protagonismo às crianças no cotidiano escolar, por outro, a presença das famílias ainda é tida como crucial para garantir o bom desenvolvimento da criança, de modo que ousamos dizer que a agência, nessa etapa da educação básica, divide-se entre a criança e a sua família ou os seus responsáveis. Ainda que as legislações e diretrizes muito enfatizem a participação das crianças na UE, em última análise, quem cobra da escola são os adultos.

Vale a ressalva, no entanto, de que no contexto da rede pública de educação brasileira, em que são atendidas muitas famílias em situação de vulnerabilidade, como mostramos no Capítulo 3, mais do que cobrar das famílias a sua participação ativa no desenvolvimento das crianças, a escola precisa estar preparada para apoiá-las nas suas necessidades e anseios. Esse aspecto será desenvolvido no próximo Capítulo.

Os documentos nos ensinam que o **currículo é vivo** e deve ser **orientado a partir das vozes e anseios das crianças**. De modo a colocar em prática as diretrizes apresentadas anteriormente, é preciso abrir mão de modelos fechados de currículo e planejamento, estando alerta aos sinais das crianças e conferindo a elas possibilidades diversas de se expressarem no mundo e entre os seus pares, para, a partir disso, a professora construir o seu planejamento. Porém, o Currículo da Cidade aponta para a pressão que muitas famílias depositam sobre a escola, para que **alfabetizem** seus filhos, com base em apostilas ou “folhinhas xerocadas”.

É necessário, portanto, um esforço de alinhamento de concepções da equipe escolar não só com documentos municipais, mas também com as famílias, de modo que possa ser construído um diálogo aberto e consistente entre UE e comunidade escolar, para atrair as famílias das crianças como parceiras e aliadas da escola. Isso bem exemplifica as implicações de parte da agência da clientela – nos termos de Gassner e Gofen (2018) – estar depositada nas famílias, cabendo às

EMEI uma dupla função educativa de, por um lado, proporcionar experiências significativas para as crianças e, paralelamente, precisar ensinar à comunidade escolar sobre os princípios e concepções que são sustentadas na escola.

Ao advertir sobre a urgência de uma educação que respeite as **diversidades**, provocando a reflexão sobre como a escola se tem permitido a construção de uma visão positiva sobre o diferente, os documentos também estão falando sobre o **acolhimento às famílias em suas múltiplas configurações**, sendo função da escola manter as portas abertas para escutá-las ativamente e ampará-las em suas demandas.

Do mesmo modo que a EMEI deve abrir as portas de fora para dentro, recebendo e acolhendo a comunidade escolar e famílias, é interessante que também abra as portas de dentro para fora, **ocupando e valorizando o território** em que está inserida, de forma a incorporá-lo ao projeto pedagógico da escola. O olhar para o território e para os equipamentos e espaços que o compõem pode contribuir tanto para a ampliação de repertórios culturais da criança, auxiliando-a na construção de sua identidade e subjetividade, quanto para o próprio desenvolvimento do bairro, uma vez que a escola pode agir no sentido de aprimorá-lo, conforme as demandas e inquietações da comunidade escolar em relação a ele.

Finalmente, chamamos a atenção para a **gestão democrática**, tão almejada nas Unidades Educacionais. Ela pode se manifestar seja em espaços informais de escuta e acolhimento, como em um diálogo travado entre gestores e familiares na entrada ou saída das crianças, em que se descobre o descontentamento com determinado aspecto da escola, o qual pode logo ser endereçado, seja em espaços formais, como o Conselho de Escola e a APM. A escuta por parte da equipe gestora se faz necessária não só com a comunidade externa à escola, mas, sobretudo, com a comunidade interna, isto é, com a equipe docente e com a equipe de funcionários(as), os(as) quais sempre estarão dando pistas à gestão sobre o que precisa ser melhorado, o que já dá certo, onde os recursos precisam ser investidos, entre outros aspectos.

Feita essa descrição e análise do cenário institucional do caso de São Paulo, cabe questionar se as diretrizes e os currículos aqui identificados atingiram, ou não, as escolas e de que maneira. As mudanças institucionais são relevantes para a prática cotidiana da escola? Sabendo que houve grande participação de profissionais da educação na construção de uma série de diretrizes municipais, isso pode ser considerado um indício do grau de importância dessas mudanças institucionais? A hipótese sustentada pelo presente trabalho é de que o modelo institucional do

município de São Paulo tem efeitos sobre a construção contextual da liderança escolar; no entanto, cabe questionar como isso ocorre. No próximo capítulo, traremos diferentes explicações para a construção de lideranças escolares – trajetória, crenças, valores, clima escolar, instituições e contexto organizacional – e as exemplificaremos com base nos dados coletados nas EMEIs.

## CAPÍTULO 5. PRÁTICAS, VALORES E CLIMA ESCOLAR NAS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL PAULISTANAS: ANÁLISE DOS CASOS<sup>7</sup>

Após a realização de uma ampla revisão teórica sobre a importância e as características da liderança escolar na Educação Infantil, enquadrando-a como uma liderança pública, como um burocrata de médio escalão (BME) e gerente de nível de rua (GNR), construímos um modelo teórico contextual para explicar como são produzidos diferentes tipos de liderança (Quadro 2). Em um segundo momento, realizamos uma análise documental de diretrizes e normas que orientam o funcionamento da Rede Municipal de Educação de São Paulo (RME-SP), ilustrando, assim, o cenário institucional no qual o caso de São Paulo está inserido. Além disso, transcrevemos e codificamos as 21 entrevistas realizadas com gestoras(es) e professoras de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) paulistanas, entre outubro e dezembro de 2020, estabelecendo uma base sólida para que pudéssemos analisar os dados coletados.

A partir dessa análise, buscaremos investigar com profundidade qual é o papel da equipe gestora na implementação efetiva da política educacional de Educação Infantil no município de São Paulo e, mais do que isso, **como se caracterizam e o que explica os diferentes perfis de lideranças escolares na Educação Infantil paulistana**. Entendemos que o perfil de liderança é crucial para analisar de que maneira a implementação das diretrizes e normativas apresentadas no capítulo anterior se dão. Propomos uma discussão sobre como esses diferentes perfis de liderança na RME-SP são produzidos, tendo como base o modelo teórico contextual construído no Capítulo 2. Vale o destaque de que consideramos como “implementação efetiva” aquela que é leal às metas e objetivos previstos por diretrizes (Matland, 1995).

Antes de iniciar a análise, é importante deixar claro que não traremos uma descrição individual de cada Unidade Educacional ou de cada atriz/ator entrevistada(o). A partir das entrevistas, foi possível obter um retrato geral das dinâmicas que percorrem EMEIs paulistanas, e, com isso, foram gerados *insights* mais precisos e profundos sobre como a gestão escolar atua na implementação da política educacional de Educação Infantil, a partir de uma amostra de cinco EMEIs, criteriosamente selecionadas.

Assumimos, no presente trabalho, que as **lideranças** dentro de uma escola são estruturantes para garantir a implementação da política de Educação Infantil, em concordância com a literatura

---

<sup>7</sup> Tendo em vista que dos 21 entrevistados, 18 eram mulheres, utilizaremos o feminino predominando ao falar sobre “gestoras(es)” e “entrevistadas(os)” e o feminino “professoras” e “coordenadoras pedagógicas” para remeter à equipe docente e de coordenação pedagógica (já que todas as entrevistadas eram mulheres).

acadêmica (Mujis et al., 2004; Hujala, 2013; Kivunja, 2015; Siraj-Blatchford et al., 2002; Sylva et al., 2004). Lançaremos mão de tipologias de lideranças, observadas em campo a partir das falas das(os) entrevistadas(os), para orientar a análise; por definição, a tipologia não se pretende a definir o indivíduo, no exercício de sua função, mas a representar as características mais marcantes observadas. O que observamos foi que uma mesma pessoa pode adotar, em sua prática cotidiana, mais do que apenas um tipo de liderança, o que contribui para dar o tom das dinâmicas de implementação da política educacional de EI.

Embora a liderança, *per se*, não seja a implementadora final da política educacional de Educação Infantil, ela deve coordenar e supervisionar os trabalhadores de linha de frente ou burocratas de nível de rua (Hartley, 2018; Van Wart, 2003; 2013; Orazi et al., 2013; Gassner & Gofen, 2018) – no caso, professoras, funcionárias(os) terceirizadas(os) e equipe de apoio. Assim, mesmo que as professoras sejam as principais responsáveis diretas pela entrega da política, como nos lembra Leithwood (2009), isso não deve isentar a equipe de gestão da responsabilidade de assegurar uma implementação efetiva das diretrizes municipais. É por essa relação próxima entre gestoras(es) e professoras, sendo que os primeiros supervisionam e orientam as segundas, que iremos, ao longo dessa análise, trazer também práticas realizadas por professoras, uma vez que elas também dizem muito – embora não somente – da atuação da equipe gestora. Vale a pena destacar que o foco da análise desta pesquisa reside na equipe gestora e, por isso, não iremos comparar as práticas de gestoras(es) e professoras. A análise, portanto, incidirá especificamente sobre a atuação do trio gestor na relação com todos aqueles que estão inseridos no ecossistema escolar.

Em algumas escolas, o Currículo da Cidade e as demais diretrizes que orientam a Educação Infantil paulistana pareceram, em geral, estar bem incorporadas pelos atores escolares, enquanto em outras havia certas incoerências entre as práticas narradas e os documentos da RME-SP. O que, afinal, importa para garantir a implementação da política educacional de Educação Infantil nas EMEIs? Para conduzir essa resposta, este capítulo está organizado em quatro seções, que foram pensadas a partir da intersecção entre a literatura acadêmica, o modelo teórico contextual produzido no presente trabalho, as diretrizes municipais para a Educação Infantil e as categorias encontradas após o processo de codificação das entrevistas.

Na primeira seção, discorreremos sobre as concepções de Educação Infantil que atravessam os documentos municipais mais recentes e que, portanto, deveriam conduzir a prática das equipes de EMEIs. Esta seção está diretamente vinculada aos efeitos das crenças e valores e das instituições

sobre a construção da liderança escolar. Na segunda seção, falaremos sobre a influência do clima escolar na implementação das diretrizes municipais, enfatizando, aqui, a importância de uma gestão democrática e pedagógica que permeie as relações entre diferentes atores no cotidiano escolar. Na terceira seção, abordaremos as relações da escola com os equipamentos externos a ela: as famílias ou responsáveis pelas crianças, a Rede de Proteção Social e o território. Finalmente, na quarta seção faremos uma reflexão sobre os perfis de liderança que são mobilizados para efetivar a implementação da política educacional de Educação Infantil paulistana e como eles são produzidos, apoiando-nos na discussão sobre as dinâmicas e efeitos da discricionariedade na gestão escolar.

Ao final, apresentaremos um quadro comparativo dos principais perfis de liderança encontrados na RME-SP e retomaremos o modelo teórico construído para explicar a existência de diferentes perfis de liderança nas unidades de Educação Infantil.

### **5.1 As potências e os limites do currículo da Educação Infantil**

Falar sobre a implementação de políticas educacionais para a Educação Infantil na RME-SP – o que pressupõe um olhar sobre as lideranças que conduzem a EMEI – exige uma reflexão analítica ancorada nas diretrizes e normas municipais, isto é, nas instituições que orientam as práticas pedagógicas e as concepções de Educação Infantil e de criança na rede.

Foi comum ouvir de entrevistadas(os) que os documentos do município contribuíram para que construíssem – ou desconstruíssem – concepções, oferecendo um norte mais claro para o seu trabalho. A Professora D1 explica a importância das normativas municipais para conferir uma fundamentação teórica e conceitual sólida para a sua prática na EMEI.

*Na EMEI, a gente trabalhava com a questão de projetos, de envolver as crianças e a comunidade dentro dos projetos... A gente começou com uma pequena hortinha e a gente fez outras coisas de literatura e foi indo... **Só que como não tinha uma documentação específica para a Educação Infantil, o que eu sentia como professora da EMEI é que o trabalho tava um pouco perdido, assim, a gente não sabia para que lado a gente ia. Então quando essa normativa apareceu, a normativa de 2013, ela deu um caminho a seguir... que a gente não estava ali para alfabetizar, mas que a gente poderia trabalhar várias questões com as crianças, fazer um trabalho com a comunidade.** (Professora D1, grifo nosso).*

Se as diretrizes são fundamentais para orientar a prática da equipe da EMEI, é necessário enfatizar que elas não são suficientes. Como questiona a Professora C2: “A gente [a EMEI] está

*numa avenida; na rua de baixo tem uma outra EMEI, e são concepções totalmente diferentes. Tendo as mesmas normativas, os mesmos documentos, os mesmos referenciais... Por quê?”.*

A reflexão sobre esta questão orienta essa seção. Se as diretrizes municipais são necessárias, mas não suficientes para garantir a implementação da política educacional de Educação Infantil nas EMEIs, o que mais é preciso? Argumentamos que a atuação das lideranças escolares é chave para isso, ainda que se vejam diante de uma série de desafios, devendo transitar entre pressões da Secretaria Municipal de Educação (SME) e da sua Diretoria Regional de Educação (DRE), por um lado, e de sua clientela – ou comunidade escolar –, por outro, o que bem caracteriza a função do burocrata de médio escalão, como vimos no Capítulo 2.

Além disso, atuam em um contexto de restrição de recursos e precisam coordenar uma equipe de professoras(es) e funcionárias(os) que carregam concepções, valores e visões de mundo que são possivelmente divergentes entre si e em relação ao que está previsto em diretrizes municipais. Muitas vezes, a professora ou até mesmo a(o) gestora(-) escolar já atua na RME-SP há algumas décadas, já tendo visto uma série de diretrizes sendo fixadas e revogadas. Por mais que as normas municipais que regulam, hoje, a Educação Infantil estejam atualizadas e sejam coerentes entre si, houve fortes modificações nos últimos anos, como vimos acima, o que caracteriza um cenário de ambiguidade e conflito entre leis e normas municipais, abrindo espaço para atuações discricionárias por parte de atores escolares – sobretudo aqueles mais antigos na rede –, possibilitando que sua prática seja muito mais pautada por suas próprias concepções e valores pessoais do que pelos aspectos técnicos e legais dos documentos municipais. A ausência de espaços de formação e reflexão sobre a prática pode também influenciar que as concepções de diretrizes municipais não sejam incorporadas pela equipe da EMEI.

Todos esses elementos serão descritos e elaborados a seguir.

### **5.1.1 (Des)alinhamento de concepções na EMEI: riscos e potências**

Um primeiro fator a ser enfatizado e que parece estar diretamente associado à implementação bem sucedida das diretrizes municipais é o alinhamento da equipe escolar às diretrizes e leis municipais. Esse alinhamento, por sua vez, pode ser olhado a partir de duas dimensões: uma interna e outra externa à escola. A primeira diz respeito a uma equipe que seja coesa em termos das visões e concepções que mantêm sobre a Educação Infantil, isto é, uma escola cujos valores e objetivos são compartilhados entre todos e todas. A segunda materializa-se no

alinhamento entre concepções sustentadas dentro da EMEI e aquelas sustentadas pelas diretrizes municipais, e que são, portanto, externas à Unidade Educacional, embora pretendam incidir sobre ela.

A Escola C traz um exemplo interessante para que possamos caracterizar uma equipe escolar que seja coesa, no sentido de alinhamento interno em relação às metas e aos objetivos da escola. O Diretor C, ao descrever a equipe, diz que:

*É um grupo muito bom [das professoras], que foi pra escola porque conhece a proposta da escola. A gente tem uma proposta mesmo de interação com o território, com as famílias, nós temos projetos que visam a questão do meio ambiente, a questão racista, da diversidade. A escola trabalha muito essas questões e **esse grupo veio porque a escola trabalha tudo isso**. Então é um grupo muito motivado. (Diretor C, grifo nosso).*

Nesse caso, o fato de a EMEI já ser conhecida pelos valores que cultiva contribuiu para a constituição de uma equipe que esteja alinhada a esses valores que, por sua vez, são também coerentes com as diretrizes municipais. Segundo o diretor, essa coesão acaba tendo efeitos diretos na motivação da equipe. Como nos lembram Robinson, Lloyd e Rowe (2008), "Sem metas claras na escola, o esforço da equipe e as iniciativas da escola podem ser dissipadas em múltiplas agendas e em prioridades conflituosas, as quais, ao longo do tempo, podem produzir desgaste, cinismo e desengajamento" (p. 666, tradução nossa).

A professora C1, da mesma escola do Diretor C, indica que quando chegou na EMEI

*Não foi surpresa pra mim, eu sabia que [as outras professoras] pensavam como eu pensava. Só que muito além... elas estão além ainda do que eu pensava, então eu tô aprendendo muito com elas. O tempo todo eu tô buscando conhecimentos e mais conhecimentos para me igualar a elas né, porque não chega a ser uma competição, mas pra estar sempre... alinhadinha, né, para não destoar tanto da proposta delas. Às vezes me surpreendo com "Nossa! Que bacana isso que você tá fazendo", porque a gente aprende uma com a outra, né? (Professora C1)*

Essa fala é muito ilustrativa do que a literatura de burocracia chama de "controle entre pares" (Lipsky, 1980; Zacka, 2017). A organização escolar exige que, ao invés de olharmos para a atuação dos sujeitos individualmente, que analisemos as relações entre os indivíduos da equipe. Para Zacka (2017), os pares fornecem suporte, exercem pressão e atuam como (re)condutores das normas informais que circulam na escola, além de servirem como importantes parceiros para



dialogar quando um se vê diante de uma situação difícil. O controle entre pares acaba atuando como um importante dispositivo para favorecer o alinhamento de concepções dentro de uma EMEI e, consequentemente, a coerência entre a prática pedagógica e as diretrizes municipais.

No entanto, se por um lado esse dispositivo pode resultar no alinhamento de práticas e concepções entre docentes e gestores escolares, que sejam coerentes com as diretrizes municipais, ele pode atuar no sentido de fortalecer concepções opostas àquelas trazidas pelos currículos e pelas normativas, que podem ser compartilhadas por parte ou pela totalidade da equipe de uma determinada unidade.

Zacka (2017) nos ajuda a pensar as maneiras como os subgrupos que compõem a escola podem influenciar a implementação da política de Educação Infantil. É porque os atores de uma escola guardam diferentes concepções sobre suas funções, defendem diferentes prioridades normativas, abrem espaços diferentes para a afetividade no seu dia a dia, regulando suas moralidades de maneiras opostas, que eles divergem. Aqueles cujas concepções são convergentes acabam tornando-se aliados dentro da organização, sendo cruciais para a validação de suas práticas pedagógicas e comportamentos profissionais. Quanto mais heterogêneos esses subgrupos, menos pressão para que todos os atores tenham uma atuação similar.

Se, por um lado, a variedade de disposições morais – isto é, de possibilidades de comportamento do burocrata diante da criança ou da família, podendo transitar entre uma prática mais cuidadora, executora ou indiferente, nos termos de Zacka (2017) -, entre aqueles que compõem a equipe escolar possa ser favorável por abrir margem para que o burocrata questione, teste e revise seus padrões de atuação, por outro, a ausência do alinhamento de concepções sobre o seu papel dentre os atores de uma escola pode ser perigoso. É o que vimos nas Escolas A e B, nas quais foi descrito haver um grupo de professoras mais “tradicionais” e outro mais “atualizado”.

A professora B exemplifica esse desalinhamento de concepções na unidade onde atua:

*Eu percebo que a escola não caminha como bloco, todo mundo junto. Na escola, tem muitas concepções. (...) não tem como dizer que todo mundo segue a mesma coisa, não segue. Tem pessoas que tão numa parte da infância, tem outras que estão em outra, né. (...) É bom porque, enfim, ninguém é igual, todo mundo tem suas diferenças e aprende junto e tal, mas por outro lado parece que **essa concepção que é trazida nos documentos assim, ela não foi assimilada por todo mundo**. (Professora B, grifo nosso).*

Em seu livro “Líderes na Escola”, sobre diretores escolares, Antônio Gois (2020) traz uma fala muito significativa de uma diretora do interior do Alagoas para anunciar o perigo de as ações

e concepções dentro de uma escola não serem coordenadas: “Numa escola, se a coordenação sobe, o professor desce e o diretor fica no meio, o aluno não vai para lugar algum” (p. 31). Quando as concepções não são convergentes, há múltiplas linguagens na escola que não necessariamente se conversam, e isso pode ser extremamente prejudicial à criança, como bem traz a diretora entrevistada por Gois (2020).

### 5.1.2 Quando valores pessoais se sobrepõem à racionalidade técnica e legal

Embora a literatura especializada aponte para o caráter ambíguo de leis como um dos principais fatores que abrem espaço para a atuação discricionária do burocrata, possibilitando que ele interprete as regras de acordo com suas próprias concepções (Lipsky, 1980), o caso do município de São Paulo caracteriza-se por leis e diretrizes que, hoje, são claras e alinhadas entre si. Não obstante, já foram outras leis e outros objetivos responsáveis por conduzir o trabalho das EMEIs, sustentando concepções divergentes daquelas hoje que hoje se apresentam, configurando, portanto, o cenário de ambiguidade e conflito entre leis, caracterizado por Lipsky (1980) e Zacka (2017).

Nesse mesmo sentido, o Diretor D pontua que o Currículo da Infância Paulistana (São Paulo, 2015) possui um caráter subversivo, sobretudo ao compará-lo com documentos anteriores, como as “Orientações Curriculares - Expectativas de Aprendizagem e Orientações Didáticas: Educação Infantil” (São Paulo, 2007), no qual apresenta-se uma perspectiva de educação compartimentalizada, e não integral. Por mais que também defenda a concepção da criança como sujeito de direitos, autônoma, há diferenças estruturantes entre este documento e os que o seguiram.

*O Currículo da Infância Paulistana (...), na verdade, traz essa discussão para a rede e aí há uma subversão no currículo, sobretudo quando o currículo da infância estava pautado em compartimentos, em linguagens separadas, linguagem artística, linguagem matemática, linguagem oral, linguagem escrita, para essa concepção de que a criança tem que ser sujeito, profundamente respeitada e toda a aprendizagem parte da criança. (...) E a escola dá um salto de qualidade. No começo foi muito complicado porque você, de certa forma, empodera aquela criança, você dá voz à criança, precisa ativar a escuta, a observação, o olhar às crianças, à sua necessidade, ao que ela mais precisa, o respeito àquela criança, profundo (...). Mas foi muito, muito difícil, porque isso pressupõe uma nova forma de avaliar, com registros, observações, planejamento, você tem que ter toda essa avaliação individualizada... então é um processo muito novo. **Então eu brinco, né, você vai lá e puxa o tapete do professor, né, e ela perde o chão, e isso é complicado, né, mas foi muito legal.** (Diretor D, grifo nosso).*

A narrativa do Diretor D indica que ao mesmo tempo em que o Currículo da Infância Paulistana traz para a RME-SP uma discussão extremamente potente, apontando para o protagonismo e a integralidade da criança, ele pode ser visto também como um empecilho colocado para as professoras que já estavam acostumadas com uma outra prática pedagógica, fazendo com que “percam o seu chão”. Não é tarefa óbvia, portanto, colocar em prática currículos e diretrizes que por mais que sejam inovadores e atualizados, trazem concepções que não necessariamente são compartilhadas por quem já atua há alguns anos na rede. A Professora B exemplifica as implicações das trocas de concepções municipais na prática das suas colegas.

*Já escutei, por exemplo, algumas pessoas dizendo assim "Eu tô há mais de 30 anos [na RME-SP], eu tô há mais de não sei quantos anos aqui e **cada vez que muda o governo, a documentação muda e eles mandam a gente fazer outra coisa.** E daqui a pouco manda fazer outra coisa. Então, olha, eu sou professora, já sei bem como é que é o negócio, eu já aprendi bem como que eu devo me guiar, isso aí é só mais um documento, daqui a pouco muda o governo e vai mudar de novo". (Professora B, grifo nosso).*

Considerar a política educacional de Educação Infantil como uma política de Estado e não de governo torna-se, com efeito, urgente. As entrevistas nos mostraram que a rede é composta por professoras e gestoras(es) que ainda carregam concepções e valores pessoais muito mais antigos e, desse modo, anteriores às leis e diretrizes que estão em voga atualmente, os quais podem ser mais determinantes para orientar sua prática cotidiana do que leis e diretrizes legais, dialogando, aqui, com parte da literatura de implementação.

Retomamos, com isso, autores que reconhecem que não bastam documentos ou diretrizes legais que orientem o trabalho do burocrata: suas escolhas, no momento da implementação, tendem a ser mais orientadas pelas suas identidades, crenças e valores mais profundos do que pela racionalidade legal e técnica que caracteriza a política pública formulada no alto escalão (Maynard-Moody & Musheno, 2015; Zacka, 2017; Harrits & Møller, 2011, Harrits, 2019). Nesse sentido, a Professora A discorre sobre a dificuldade de mudar práticas dentro da EMEI.

*Não é uma questão de não apropriação [do Currículo, pelas professoras], existe uma apropriação dos conceitos, mas nem sempre a pessoa consegue entregar aquilo na prática, entendeu? Eu acredito que há até um esforço para fazer isso, mas nem sempre é possível, por conta de muito tempo que a pessoa tá em sala de aula e **é difícil mudar uma prática, até porque, assim, às vezes tá muito arraigado o conceito de que o que dá certo é isso e aí é difícil mudar, tentar uma coisa nova.** (Professora A, grifo nosso).*

A Professora E2 contribui para essa discussão ao pontuar que a maior resistência para a transformação de práticas na EMEI reside “*Nesse professor que tá preso a uma prática pedagógica lá de 1970, de 1980. [Ele] cria uma resistência entre os próprios colegas e com a gestão, que tenta inovar*”. Complementando, diz que a gestão, nesses casos, precisa lidar com um grupo de professores que, por um lado, “*ainda está nesse movimento de práticas pedagógicas absoletas*” e professores que, por outro, “*querem fazer de outro jeito*”. Essa fala é muito interessante, pois ao mesmo tempo em que caracteriza a existência de subgrupos, dentro de uma mesma equipe, que possuem concepções diversas sobre a Educação Infantil e que resistem à inovação – comprometendo, como vimos acima, não só o trabalho do grupo como também o próprio desenvolvimento da criança –, nos provoca a pensar sobre qual é o papel da equipe gestora para lidar com esses conflitos de concepções dentro de uma EMEI. Segundo essa mesma professora, “*é interessante como a coordenação consegue administrar isso, porque ela não pode chegar e aumentar o conflito. Ela tem que resolver o conflito de forma que ninguém se sinta ofendido*” (Professora E2). Na próxima seção, discorreremos sobre o papel da equipe gestora para consolidar e/ou desconstruir concepções que a equipe escolar carrega, acerca da criança e da EI.

### **5.1.3 Desconstruindo concepções conservadoras: o papel da liderança escolar**

Defendemos, no presente trabalho, que a(s) liderança(s) escolar(es) deve(m) assumir um papel fundamental no sentido de romper com concepções conservadoras ou tradicionais que sua equipe – o que inclui as(os) gestoras(es) escolares - carrega. Embora na escola C tenha sido identificado, a partir das falas dos(as) entrevistados(as), um forte alinhamento em relação às concepções trazidas pelo Currículo da Cidade, houve um longo caminho a ser percorrido até chegar nesse ponto. O Diretor C comentou ter havido alguns conflitos nos momentos em que mudanças mais abruptas foram instauradas na EMEI:

*Tirar os armários da sala de aula, tirar as televisões. Foi um conflito. Porque, às vezes, professor tem o sentimento de posse: "Meu aluno, minha sala, meu armário, minhas coisas". Na verdade, a gente transitou para "Nosso aluno, nossas coisas, e nada aqui é meu. O que é meu tá na minha casa". Então, assim, nós tiramos os armários das salas de aula para que tivéssemos mais espaço, tiramos mesas para que as crianças não fiquem muito tempo sentadas, com atividades que não são tão significativas para elas, então nós criamos cantinhos nas salas de aula e isso gerou um certo conflito porque “Há 10 anos eu*

*faço a mesma coisa e agora eu não tenho mais?!” ... (...) não passar desenho, filme todos os dias para as crianças, isso gerou conflito. (Diretor C).*

O exemplo acima descreve um diretor com uma postura bastante firme, orientando as professoras a adotarem práticas que estejam claramente alinhadas ao currículo, caracterizando-o enquanto uma **liderança pedagógica**. Nesse caso, não abriu espaço para discussão: o pedagógico deve falar mais alto e, portanto, optou por não admitir quaisquer práticas que se opusessem àquilo que é previsto no currículo. Segundo ele, “*Eu costumo dizer que agora que estamos começando a colher os frutos desses 4 anos. Até lá foi muito trabalho, muitos conflitos, **porque as pessoas muitas vezes não querem sair da sua zona de conforto** e a gente precisa, pra gente pensar uma educação de qualidade, e isso mexe um pouco com as estruturas*” (Diretor C, grifo nosso).

A Coordenadora Pedagógica C, da mesma escola, indica que o processo para garantir a desconstrução de concepções antigas e o alinhamento de novas perspectivas sobre a Educação Infantil entre todas as professoras é árduo, exigindo um trabalho processual e formativo contínuo com a equipe docente.

*Quando eu entrei na coordenação, em 2013, eu tinha muita ansiedade, eu acho, não tinha experiência. Então eu achava que as coisas aconteceriam muito rápidas, que pela formação eu já ia conseguir propor algumas mudanças na escola, aí eu fui percebendo nesse caminho que **as coisas levam tempo, que o processo formativo leva um tempo porque... como diria o Paulo Freire, a escola é feita de gente, gente de diferentes lugares, com diferentes olhares, então a gente alinhar nossas concepções, pensando nas crianças, nos direitos... isso leva um tempo.*** (CP C, grifo nosso).

Mais uma vez, chamamos a atenção para a potência da equipe gestora – sobretudo da coordenação pedagógica – no sentido de garantir o alinhamento de concepções dentro e fora da EMEI. A CP C, particularmente, destacou a importância do tempo de experiência, isto é, da trajetória na gestão para conseguir desempenhar um papel mais efetivo, além da necessidade de a equipe gestora permanecer na escola por um tempo contínuo, de modo que possa, de fato, vivenciar os processos de construções e desconstruções de valores e crenças de professoras e das(os) próprias(os) gestoras(es), evitando rupturas no processo. O Diretor D, que ocupa sua função há 15 anos, narra também um caso que bem ilustra a contribuição da equipe gestora para garantir o alinhamento de concepções dentro a equipe e em relação às diretrizes municipais.

*A gente [enquanto equipe escolar] tem que saber o que a gente está fazendo lá e onde a gente quer chegar, a quem a gente está servindo, por que a gente está lá? Eu acho que a gente discute muito isso lá. Já tive falas de quando eu entrei na EMEI, 15 anos atrás, quando começou o restaurante [das crianças], a professora falou "Eu não tenho que ensinar a criança a usar talheres, garfo e faca, isso é coisa da família". Aí eu pensei "Puxa, professora, que triste isso, porque você está se pautando na sua visão de mundo né... Mas onde você está trabalhando, hein, professora? Qual é o seu papel?". Então veja, isso é muito comum, as pessoas pensarem no próprio umbigo, apenas, então você tem um papel dentro da sociedade. Por isso que o professor tem um papel político, não político partidário, mas político pedagógico. Eu insisto sempre nisso. É uma ação mesmo, uma ação de saber o que você está fazendo lá. (Diretor D, grifo nosso).*

Segundo o Diretor D, esse conflito se deu nos seus primeiros anos na EMEI e ele, no exercício de sua função, provocou uma reflexão sobre qual a função dessa professora que, no caso, fez um comentário que não condizia com as concepções que a escola estava construindo. Hoje, segundo ele, esse discurso já não cabe mais. *“Se a pessoa falar [algo nesse sentido] ela é imediatamente... opa! Não é politicamente correto. Então ‘A criança não aprende porque é burra!’ Não! Peraí! Não é nada disso. Acho que na Educação Infantil já avançou bastante”* (Diretor D).

Tivemos, aqui, dois exemplos claros de diretores cuja atuação é orientada por uma concepção clara de infância e de Educação Infantil, caracterizando-os como **lideranças pedagógicas**, cujos valores e práticas estão alinhados com o cenário legal e institucional da EI paulistana. Por outro lado, lideranças que não necessariamente tenham abraçado as concepções trazidas pela rede podem assumir uma postura mais tolerante ao se deparar com práticas conservadoras de professoras ou, até mesmo, instituir a implantação de recursos que são rejeitados pelo currículo, como o uso de televisão nas entradas e saídas das crianças para “acalmá-las”. A Diretora A, por exemplo, reconhece que aprendeu a não recriminar professoras que optam por práticas pedagógicas mais tradicionais na EMEI.

*Então, por exemplo, ela [a professora] gosta de dar lá a folhinha xerocada dela pro aluno, e tem hora que a criança precisa dessa folhinha xerocada, porque são outros 35 na sala. (...) Então tem hora que essa folhinha que ela usa faz a diferença pra ela conseguir dar atenção para um grupo menor, ela precisa ter esse recurso para deixar os outros ocupados se não ela não consegue fazer. Não adianta a gente pensar que na escola pública o professor vai fazer um trabalho totalmente no concreto, construtivista com a criança, com 35, porque isso dá certo com 4, com 5 dentro da sala, mas não dá com 30. Então o que a gente acaba fazendo? Mesclando as duas coisas. Elas dão a folhinha e pegam grupos menores pra poder dar uma atenção maior. (Diretora A, grifo nosso).*

Nesse caso, é necessário fazer uma importante ressalva. A Diretora A justifica a tolerância por uma abordagem da Educação Infantil mais conservadora com base nas condições de trabalho precárias da escola pública. Este fator é amplamente trazido pela literatura de implementação, tendo ele alto poder explicativo para justificar a atuação discricionária do burocrata, abrindo espaço para que interprete e execute leis e diretrizes de acordo com suas próprias concepções e condições materiais (Lipsky, 1980; Matland, 1995; Brodtkin, 2011; 2012). Vale a pena, portanto, retomar Brodtkin (1997), ao indicar que burocratas de nível de rua não fazem simplesmente o que querem, mas muitas vezes o que podem.

Podemos, ainda, fazer um adendo: para além das condições organizacionais desfavoráveis, reconhecemos também uma incapacidade da Diretora de traduzir os procedimentos contidos nas diretrizes municipais em ação. Para Matland (1995), a ambiguidade de determinada política também se materializa quando não são oferecidos os recursos necessários para implementá-la; no caso, sugerimos que a ausência de formações, de fato, transformadoras para a equipe gestora, capazes de promover uma reflexão sobre a prática e, conseqüentemente, uma mudança de atitudes, conforme sugerem Crews e Weakley (1995), contribuiu para o desalinhamento entre o que documentos da RME-SP preveem e a prática da liderança escolar.

Por outro lado, quando a mesma Diretora A justifica ter mantido as datas comemorativas na EMEI, apenas alterando o seu nome – contrariando, mais uma vez, concepções trazidas pelas diretrizes municipais que propõem que os eventos na escola devem respeitar princípios laicos, da diversidade sociocultural e devem ser significativos para as crianças –, com base no interesse e no desejo dos familiares e das crianças – *“a comunidade espera o ano todo por esses eventos”* (Diretora A) –, temos uma clara ilustração acerca da influência que a comunidade escolar tem sobre o gerente de nível de rua, como enfatizaram Gassner e Gofen (2018). Nesse caso, portanto, as decisões da Diretora A, que se vê em um meio de campo, tendo de responder tanto às demandas da SME e da DRE, obedecendo suas regras e diretrizes, quanto à comunidade escolar, nos seus desejos “tradicionais” de participar de eventos como Natal e festa junina, acaba cedendo às pressões da clientela que, por sua vez, são contrários às concepções defendidas pelas diretrizes municipais. Como resultado, a Professora A reconhece que a equipe gestora *“deixa as professoras bem livres para fazerem o que acharem mais confortável”* na EMEI, mesmo que isso implique ações sem embasamento pedagógico e teórico, desalinhadas com as regras institucionais da política de EI municipal.

Cabe questionar, aqui, se não seria função da equipe de gestão escolar, justamente, tirar as professoras – e também as famílias, como será abordado posteriormente – da sua zona de conforto. Se a equipe gestora não estiver muito apropriada dos documentos municipais, de modo que eles sejam os principais norteadores de sua prática – apesar das condições adversas da escola pública e das pressões da clientela –, a sua implementação fica comprometida. Como indica Lück (2009),

A ação do diretor escolar será tão limitada quão limitada for sua concepção sobre a educação, a gestão escolar e o seu papel profissional na liderança e organização da escola. Essa concepção se constrói a partir do desenvolvimento de referencial de fundamentos legais e conceituais que embasem e norteiem o seu trabalho (p. 15).

Quando se trata da implementação da política educacional de Educação Infantil, não basta, porém, falar apenas da figura da(o) diretora(-) escolar. Por mais que ela(e) seja fundamental no sentido de prover as condições financeiras, materiais e humanas para viabilizar a ocorrência de atividades pedagógicas significativas na EMEI, a Coordenadora Pedagógica também tem um papel chave – como já previa o Decreto nº 54.453, de 2013 – na implementação das diretrizes municipais. É o caso da Escola E que, embora esteja ancorada por um projeto pedagógico alinhado aos currículos de São Paulo, tendo o objetivo de “*sair dos muros da escola, para que a criança aprenda com o mundo e para o mundo*” (AD E), a diretora não se vê “*tão ligada no pedagógico*” (Diretora E). A Coordenadora Pedagógica E, nesse caso, assume a **liderança pedagógica** na EMEI.

Para que o Projeto Político-Pedagógico (PPP) da escola possa se materializar, por meio de um trabalho intenso com o território do entorno da escola e da adoção de uma perspectiva de educação integral e do protagonismo da criança, a Professora E2 identifica a importância dos horários de formação, sendo este um momento precioso para que se possa pensar, coletivamente, sobre qual a função daquela EMEI e, de maneira indireta, quais são as concepções que a sustentam:

*A gente tem as horas de JEIF, de formação, e realmente é um trabalho que não é fake, sabe? A gente senta lá e estuda e aí tem muitas resistências né, mas elas vão sendo contornadas e a gente consegue avançar. As mudanças começaram quando a gente resolveu sentar, delimitar o que a gente ia estudar, reconhecer qual era o papel daquela EMEI.* (Professora E2)

A CP E, que enxerga a sua função como a de uma grande articuladora das possibilidades pedagógicas, tanto dentro, quanto fora da escola, reconhece a sua importância para fazer com que



todo o grupo de professoras – mesmo as mais resistentes, como falou a Professora E2 – caminhe junto, em direção aos mesmos objetivos. Conforme lembra Nivala (2002), para superar possíveis divergências entre concepções de gestoras(es) escolares e professoras em uma escola, é necessário que se consolide algum valor no ambiente escolar com o qual a comunidade possa se identificar. Tendo em vista que o projeto da EMEI E está muito relacionado à escuta atenta das crianças, de modo a garantir o seu protagonismo, e à relação com o território, é indispensável a parceria das professoras e o trabalho visando a coesão do grupo.

*É um exercício bem forte você mobilizar professor, mobilizar mesmo, né, internamente. Eu pergunto para as professoras: “O que é que você quer fazer na perspectiva inclusiva, na perspectiva territorial? Então vai lá e faz”. Eu posso ter uma professora que se identifica em trabalhar com a horta. Então eu tenho que criar condições para que ela se envolva com esse projeto. (CP E).*

A CP E ganha a confiança das professoras, portanto, no momento em que dá autonomia a elas, atuando no sentido de possibilitar a concretização das práticas pedagógicas que desejem realizar. De forma semelhante, a CP D enxerga a coordenação pedagógica como o “*coração da escola, no sentido de pulsar, de inspirar o grupo, de trazer essa energia contagiante para o grupo de trabalho, para mover as ações pedagógicas e fazer esse acompanhamento. Não no sentido de fiscalizar, mas no sentido de validar e ampliar ainda mais as práticas pedagógicas*”. Assumimos que a coordenadora pedagógica só poderá contagiar o seu grupo se puder assumir a sua **liderança pedagógica**, o que implica manter-se firme às suas concepções e valores – que, por sua vez, devem estar alinhados às diretrizes municipais –, buscando estratégias para mobilizar a equipe de professoras a incorporar práticas que sejam coerentes com essas concepções. A fala da CP D está também fortemente relacionada ao conceito de confiança relacional (Fullan, 2014), na medida em que cabe à equipe gestora validar e potencializar as práticas pedagógicas da equipe, e não fiscalizar e controlar.

A função de formar as equipes de professoras ainda está quase que plenamente localizada na coordenadora pedagógica – embora em alguns casos a(o) diretora(-) participe de encontros eventuais. Vale a ressalva, portanto, da importância que esses momentos de formação assumem no processo de alinhamento de concepções na escola. Para a Professora D2, os novos documentos da RME-SP exigiram da equipe das EMEIs uma mudança de hábitos para todos aqueles que lidam com a criança no seu cotidiano – sejam professoras, sejam familiares.

*Não é fácil você, de um dia pro outro, mudar essa sua prática, se não tiver muito estudo, muito preparo, muita dedicação, muito envolvimento. Entra na questão de concepções educacionais, o que que eu tenho de concepção, de visão de mundo, de criança né, como educador, como ser atuante. (Professora D2).*

Para a CP C, “a formação é o caminho para a gente construir a identidade da escola, alinhar as nossas concepções, pensar os espaços”. Mais do que isso, a Professora B reconhece a potência de espaços onde a equipe possa reunir-se para refletir sobre suas práticas, com base em leituras e trocas de experiências, como já propunham Crews e Weakley (1995) e Fullan (2014), que defendem uma liderança instrucional, capaz de garantir um espaço de formação da equipe, isento de julgamentos.

*Todo o momento de formação foi extremamente importante: leitura, falar sobre as nossas práticas. As nossas trocas são muito importantes, as professoras acabam trazendo a sua experiência, cada uma falando um pouco da sua prática e a gente vai aprendendo umas com as outras. Então eu acho que isso é essencial, **isso oxigena a gente e faz com que a gente se inspire umas com as outras**, mais com umas do que com outras, dependendo da nossa afinidade e das nossas concepções. (Professora B, grifo nosso).*

A Professora C2, ao narrar a sua trajetória na rede, indica os prejuízos causados à sua prática por não ter tido formações em horário coletivo que fossem efetivas na primeira EMEI onde trabalhou.

*Eu fiquei doze anos nessa escola, com uma coordenadora, digamos assim, nada comprometida, que a gente fazia o que a gente achava que deveria ser feito. Foram nove anos com essa coordenadora, em que ela ia para a formação, (...) ela pedia as coisas para a gente, a gente fazia... por exemplo, um relatório, registro de uma atividade que foi dada para as crianças, mas eu não entendia... Ela pedia, e eu não entendia muito o que... Hoje eu bato muito na tecla que **a formação para o professor é fundamental, porque eu passei nove anos sem informações de qual era a concepção da rede...** (...) **A gente alfabetizava escondido, porque a gente acreditava na alfabetização. Só que ela [a coordenadora] não trazia essas informações novas...** (...) Então o que eu sabia eu fazia, era o que eu acreditava. E aí que [quando eu vim pra essa escola] eu comecei a ter contato com esse mundo de formação, e aí eu fiquei maravilhada. Porque aí eu comecei a entender tudo o que ela me pedia... Antes, ela falava de uma tal de rede, rede, rede e eu não entendia o que era isso. Mas era a concepção, a formação da rede.... **A primeira vez que eu fui à primeira formação, sabe quando tudo cai? Tudo se encaixa... Eu falei: “Meu Deus, quanto tempo eu passei sem saber essas coisas, sem saber qual era a concepção da rede? Sem saber qual era a formação?”** (Professora C2, grifo nosso).*

Fica clara, portanto, a importância da CP enquanto liderança na escola que, em parceria com a(o) diretora(-), pode potencializar e ampliar as possibilidades de a equipe sustentar concepções similares e coerentes com diretrizes municipais. Para isso, a CP E defende que uma liderança efetiva “*tem que ter uma **pegadinha subversiva**, tem que ter uma ousadia, não pode ser só obediente, tem que ser criativa, né, tem que mudar, porque senão você se acomoda muito nas estruturas*” (CP E, grifo nosso). Essa fala poderia se aplicar àquelas lideranças que estão acomodadas em suas concepções anteriores acerca da criança e da Educação Infantil, e que ainda não se atualizaram ou ainda não encontraram as maneiras para causar mudanças que sejam consideradas disruptivas dentro da escola, como foi o caso do Diretor C, por exemplo, quando optou por tirar as mesas, televisões e armários das salas de aula – caracterizando a “pegada subversiva” descrita pela CP E.

Com isso, denominamos a liderança que compartilha das concepções da RME-SP, que as sustenta e que busca efetivar ações na escola para colocá-las em prática de **liderança pedagógica**, tão enfatizada pela literatura em gestão escolar e em liderança na Educação Infantil. Cabe a ela estar atenta à formação continuada das professoras, atuando como uma liderança instrucional, como defende Fullan (2014), criando espaços na escola onde se possa refletir livremente, sem receios de julgamentos sobre as práticas individuais.

O que sustentamos é que se a equipe gestora não abraça as concepções contidas nas diretrizes municipais, será muito difícil de as professoras se apropriarem delas e, mais do que isso, as colocarem em prática. Claro, ao assumir que todos os atores escolares estão imbuídos de crenças e valores presentes no universo social e cultural em que se inserem, os quais podem contrariar concepções presentes em diretrizes, esse processo torna-se mais árduo e desafiador. Do mesmo modo, esses indivíduos estão inseridos em um contexto de restrição de recursos e de leis e diretrizes ambíguas, o que abre mais espaço para que seus próprios valores e crenças se destaquem no momento de implementação da política educacional de Educação Infantil.

O contexto da pandemia de COVID-19 foi extremamente prejudicial para as EMEIs, uma vez que impossibilitou a implementação efetiva do currículo. A professora E1 explica que, nesse contexto, a equipe se reveza para fazer postagens *online* para as crianças, mas o retorno é ínfimo e a qualidade do trabalho cai em grande medida, em comparação com o modelo presencial.

Vale a ressalva de que não responsabilizamos o *indivíduo* pela sua possibilidade ou impossibilidade de defender novos valores, mas, ao entendê-lo como fruto de um contexto

institucional, organizacional e sociocultural, que exerce forte pressão sobre ele, reconhecemos a importância de serem abertos espaços para que possam refletir coletivamente, entre seus pares, sobre suas práticas e concepções. A literatura de implementação e burocracia (Maynard-Moody & Musheno, 2015; Zacka, 2017; Harrits & Møller, 2011; Lipsky, 1980; Brodtkin, 2012) nos ajuda, portanto, a explicar o motivo pelo qual algumas Unidades Educacionais ainda não possuem uma equipe alinhada com as concepções previstas nas diretrizes municipais.

## **5.2 Clima escolar: as teias de relações dentro da EMEI**

O Currículo da Cidade (São Paulo, 2019) identifica que a existência de um ambiente – que pode ser análogo ao clima escolar – que seja favorável às trocas, ao encontro e ao diálogo entre diferentes sujeitos, em seus diferentes saberes, potencializa as possibilidades de reflexão sobre as práticas pedagógicas e sobre todas as contradições e ambiguidades que as atravessam, constituindo, assim, um terreno fértil para que práticas – e, principalmente, concepções – sejam transformadas. Também vale retomar que a literatura em liderança escolar indica que é por meio das interações cotidianas que a liderança firma, que o seu perfil vai sendo construído (Karilla, 1998). Por isso, esta seção se dedica a discorrer sobre as dinâmicas e o clima escolar das EMEIs pesquisadas, uma vez que dará pistas sobre como os diferentes tipos de liderança podem ser produzidos.

### **5.2.1 Ilhas e pontes na escola**

Sugerimos, no presente trabalho, que a qualidade do clima escolar em uma EMEI guarda fortes relações com o alinhamento quanto aos objetivos e concepções da Unidade Educacional entre todos os atores – incluindo não só professoras e gestoras(es), mas também equipe de apoio e funcionárias(os) terceirizadas(os). Segundo Strehmel (2016), as atitudes e estratégias da liderança podem influenciar fortemente a orientação pedagógica e a autoconfiança das equipes na sua prática.

No entanto, observamos, em alguns casos, conflitos de valores dentro de uma mesma equipe, o que faz com que sejam criados subgrupos, como já alertava Zacka (2017), os quais podem ter dificuldade em dialogar e, portanto, limitar as trocas na escola.

A Professora C1 narra a sua experiência em uma EMEI, na qual havia uma divergência evidente entre concepções que ela e que o restante da equipe docente carregava.

*[Os problemas começaram] A partir do momento que eu comecei a perceber qual era o meu entendimento de Educação Infantil, de criança, de infância.. e começar a compreender*

*que certas coisa não.. não.. não eram legais de serem feitas. Certos pensamentos eu considerava que não eram coerentes com a ideia de Educação Infantil, e eu fui começando a ser deixada de lado, sabe? E eu via que era muita picuinha, muita intriga e eu achava aquilo tão estranho, porque você espera certos tipos de comportamento das crianças e não de adultos [risos]. E nesse ambiente eu fui meio que adoecendo.* (Professora C1).

Esse caso ilustra uma situação na qual o fato de a professora pensar diferente da sua equipe fez com que seus pares se afastassem dela, sem sequer dar chance e espaço para o diálogo e para a construção coletiva de concepções. Em contrapartida, na EMEI onde atua hoje, ela diz sentir-se bem: *“Eu consigo fazer as coisas que eu gosto de fazer, eu sou bem-vinda, eu fui muito bem acolhida. É outro pensamento, as ideias condizem com o que eu penso, é um lugar que eu aprendi muito, evolui muito como profissional (...) Quando você está bem acompanhado, você vai embora!”* (Professora C1). Essa sua fala bem narra a potência de um grupo que seja aberto ao diálogo e às reflexões sobre a prática (Urban et al., 2011; Strehmel, 2016).

O fato de as formações coletivas na escola ocorrerem em três momentos diferentes, com três grupos distintos de professoras que não necessariamente conversam, contribui para a consolidação de subgrupos com pensamentos e concepções divergentes entre si, como narra a Professora A.

*Como muitas vezes eu cobria professores que faltavam em outro período, eu circulava por todos os períodos. Então você vê outras JEIFs quando você faz isso, né, e aí que você percebe a diferença, porque geralmente no seu próprio período que a gente acaba concordando com várias coisas, né. Então, por exemplo, da tarde ou da manhã são bem diferentes.* (Professora A).

Nesse caso, há um grupo de professoras que é tido como mais tradicional, opondo-se, por exemplo, a um projeto proposto pelo outro grupo no qual em um dia da semana as crianças poderiam transitar livremente pela escola, fazendo as atividades que mais interessassem. Por mais que este projeto esteja bastante alinhado ao que preveem os currículos Integrador e da Cidade, o grupo “mais conservador” questionou se esse ele realmente funcionaria, uma vez que as crianças ficariam “soltas pela escola”, o que poderia levá-las a machucarem-se. Segundo a Professora A, *“tem muitas professoras que acham que não é isso que vai ajudar, que é preciso ter limite, é preciso ter regra”*.

Com a pandemia da COVID-19, surgiu a possibilidade de haver trocas, de fato, coletivas, entre todas as professoras. Para a Professora E1: *“Agora ficou interessante porque estamos*

*praticamente todas juntas, e antes não. Por exemplo, eu que estou há muitos anos conheço todas, mas a gente acabava tendo mais contato com as do seu turno. (...) Mas agora a gente está com um grupão mesmo*". A CP D, no mesmo sentido, reconhece a potência de as formações ocorrerem com todo o grupo junto. *"É um grupo extremamente rico, com práticas fantásticas. Se a gente não abrir espaço para trocas, se perde, né? (...) Na escola, não dá pra fazer um trabalho solitário. Quanto maior o envolvimento coletivo na prática, melhor vai ser o resultado junto com a criança"* (CP D). Os horários coletivos de formação se configuram, portanto, enquanto pontes que atuam como catalisadoras das trocas e reflexões entre as professoras, contribuindo, por consequência, para o aprimoramento de suas práticas pedagógicas.

Isso vai diretamente ao encontro do que preveem as literaturas de gestão escolar e de liderança escolar na Educação Infantil. Não só deve a liderança estimular a coesão social dentro da escola, mas deve também promover o desenvolvimento da equipe, por meio de orientações pedagógicas, dentro de um ambiente que seja simpático ao trabalho conjunto e cooperativo entre professoras e gestoras e às possibilidades de reflexão sobre as experiências pedagógicas vivenciadas (Heikka et al., 2012; Male & Nicholson, 2016; Rodd, 2013; Strehmel, 2016; Sammons & Bakkum, 2011; Fullan, 2014; Leithwood, 2009). Espera-se, sobretudo, que a liderança seja capaz de promover, em cada ator escolar, a percepção de que são responsáveis pelas decisões tomadas na Unidade Educacional, garantindo um senso de responsabilidade coletivo na escola – nutrindo, portanto, mais pontes e menos ilhas.

Para a CP B, ainda é um desafio fazer com que o grupo trabalhe, de fato, em conjunto, entendendo a potência do coletivo. *"Então eu tô buscando ainda um pouco mais esse agregar do grupo, fazer com que todas elas enxerguem que todos nós queremos a mesma coisa, nós queremos uma escola de qualidade para as nossas crianças"* (CP B). Vale a ressalva, no entanto, de que este é o primeiro ano dessa CP na EMEI, e que a construção do sentimento de coletividade e parceria é algo que leva tempo e exige um trabalho contínuo, como lembra a CP C: *"Eu acredito que o processo de formação ele leva um tempo... é uma continuidade de um trabalho, uma constituição da identidade do grupo"* (CP C).

Ao mesmo tempo em que é preciso considerar a continuidade do trabalho com as professoras, é crucial que o trio gestor – diretora(-), assistente de diretora(-) e coordenadora(-) pedagógica(o) – adote uma postura que seja próxima e acessível ao restante da equipe escolar. A Professora B indica que:

*A equipe gestora é muito distante do restante. A equipe gestora que eu digo, não a coordenação, mas diretor e AD têm um mundo muito próprio. (...) tem que aproximar, tem que tá junto, tem que falar a mesma língua. Não pode ter essa coisa dessas ilhas, "eu faço tal coisa e eu faço tal coisa", não, a gente tem o mesmo propósito aqui dentro, a gente tá encaminhando para uma mesma coisa, então tem que juntar. (...) Então tem esses distanciamentos, a gente ainda não é uma equipe, um grupo, não. Tem suas ilhas né. E a gestão ainda tá naquela ilha ali e quem entra pra coordenação sempre fica no meio do fogo cruzado... para mediar, né, as relações. (Professora B, grifo nosso).*

A construção de um idioma único, conhecido e falado por todos os atores da escola é um fator estruturante para que pontes sejam erguidas e, conseqüentemente, para a construção de um clima escolar que seja favorável, cooperativo e coeso, isto é, orientado por objetivos e valores comuns. Siraj-Blatchford e Manni (2006) enfatizam a importância de instituições que atendem crianças de 0 a 6 anos compartilharem, entre todos os membros, uma mesma visão referente aos processos de aprendizagem das crianças, visando empoderar toda a comunidade a participar ativamente do desenvolvimento da criança. Para isso, o papel da coordenação pedagógica é enfatizado como sendo crucial para mediar relações conflituosas e idiomas divergentes dentro da escola, o que ajuda a consolidar a ideia de que a liderança escolar, ao menos da Educação Infantil, acaba sendo atribuída, em grande medida, à coordenadora pedagógica.

### **5.2.2 Descolonizando os espaços e relações: “somos todos educadores”**

Falar de um clima escolar favorável pressupõe discorrer sobre um ambiente escolar que seja pautado no respeito e nas relações de confiança entre aqueles que atuam na escola (Levine & Lezotte, 1990; Mortimore et al., 1988; Reynolds & Teddlie, 2000; Gois, 2020; Vinha et al., 2016). Para tanto, a maneira como o espaço da EMEI é visto e ocupado configura-se como um elemento importante para que possamos caracterizar o seu clima escolar.

A Professora B ilustra um caso de “colonização” dos espaços da EMEI onde atua:

*Os espaços da escola eram muito colonizados como se "Aqui só quem pode entrar é fulano" ... Às vezes eu entrava na secretaria e "Ai olha, a impressora quebrou... Por acaso você mexeu na impressora? Porque, assim, tem que saber mexer na impressora, viu?", umas coisas assim, sabe? A escola não tem pertencimento de ninguém, as coisas aqui são da escola e para que a gente possa usar em benefício das crianças, das famílias. Não tem nada aqui que tem nome de alguém, a impressora não pertence à fulana de tal da secretaria. Ali naquele espaço da diretoria a gente também pode entrar, pegar os livros, contanto que coloque no lugar, né? (Professora B, grifo nosso).*

A mesma professora complementa: “*Nós, professores, às vezes temos manias esquisitíssimas. Quando eu entrei lá na sala das professoras, cada professora tinha a sua cadeira, o seu lugar e a sua cadeira*” (Professora B). Essa fala é bastante contrastante com a perspectiva adotada pelo Diretor C, quando optou por tirar os armários das salas de aula, sinalizando que na escola “nada é de ninguém”, buscando desconstruir qualquer sentimento de posse na escola.

Quando consideramos que o espaço da EMEI deve ser acolhedor e significativo para as crianças, é interessante trazer a visão de como se constitui a Escola D.

*Lá, as paredes têm que falar, a gente expõe os trabalhos das crianças, as atividades que elas produzem, nas saídas, nos espaços possíveis, então existe esse movimento dentro da EMEI. Se você não quer ter problema, mostre. Eu posso dar esse conselho, né. Mostre, apresente, diga, anuncie, exponha, a gente põe trabalho na pastelaria, a gente expõe, porque isso faz as crianças [sentirem que] "eu existo, eu sou um sujeito de direito" e isso é muito importante.* (Diretor D, grifo nosso).

O que esse diretor defende é que o protagonismo das crianças deve estar explícito nas paredes da escola, de modo que o seu trabalho autoral seja exposto para todos e todas que por lá passarem. A mesma lógica serve para as professoras e funcionárias(os): tudo que é feito e tudo que existe na escola deve ser compartilhado, em uma perspectiva sempre coletiva e jamais individualizada. Os espaços pertencem a todos e todas, sendo que sua organização deve ter como principal finalidade a aprendizagem e o desenvolvimento da criança.

É relevante chamar a atenção para as maneiras como são travadas as relações entre professoras e funcionárias(os). A Professora B declara que “*As meninas da cozinha, por exemplo, elas não entravam na sala das professoras. Aquela coisa de se sentir de certa forma diminuído, né, ou de não se sentir parte do negócio*”. Do mesmo modo, indica que:

*As ATEs [Auxiliares Técnicas de Educação] não se sentem à vontade e geralmente não são convidadas pras coisas. E quando são convidadas para as reuniões presenciais, e íamos fazer um círculo e sentar todo mundo junto, as ATEs ficavam pra trás, (...) elas já iam pra trás porque era o lugar que elas sempre foram colocadas. (...) ATEs, as meninas da cozinha, as meninas da limpeza é uma coisa terrível porque elas são tratadas como "as meninas da limpeza", elas nem nome têm. Então tem essas coisas das diferenças muito grandes assim, sabe, da gente não se tratar como educadoras, como todo mundo que tá dentro da escola é educador, educadora, né?* (Professora B).



Falar de um clima escolar favorável pressupõe garantir que todos e todas aquelas que integram o ambiente escolar tenham voz e vez, independente de suas funções. Implica assegurar que todas as professoras e funcionárias(os) sejam tratadas(os) com respeito, sendo escutadas(os) em suas demandas e incluídas(os) nos processos de planejamento e de tomadas de decisão da escola (Mujis et al., 2004; Rodd, 2013). Não se trata apenas de uma questão de humanidade e cordialidade, mas também do entendimento de que todos aqueles que lidam com a criança são responsáveis por ela. Mais do que isso, todos que trabalham na EMEI são, da mesma maneira, educadores (Strehmel, 2016; Kivunja, 2015).

A Diretora E reconhece que *“todos os adultos que estão em volta são um modelo para aquela criança. Todos, todos, todos. Então eles precisam ser muito cuidadosos nesse modelo, em todas as suas ações, em todas as suas falas, não é?”*. De forma semelhante, o Diretor D salienta que:

*As meninas da limpeza terceirizada, as merendeiras, as cozinheiras são educadoras também. A gente tem um profundo respeito por essas profissionais. Eu falo para as meninas, eu falo assim "O seu trabalho aparece. O meu não aparece. Eu sou a pessoa menos importante nessa escola. Você é tão importante!".* (Diretor D).

A partir da percepção da importância de cada funcionária(o) na escola, atuando também enquanto educadoras(es), justifica-se ainda mais a necessidade de constituir um clima escolar que seja mais acolhedor e respeitoso a elas(es), e que as(os) inclua principalmente nos horários coletivos de formação com as professoras e coordenação pedagógica. A CP B ilustra com clareza o valor de incluir e envolver funcionárias(os) nos planejamentos.

*Às vezes o professor está planejando uma coisa, mas o outro funcionário não está sabendo, né, então como que ele vai tá junto se ele não sabia do que você estava planejando? Não sabia do seu plano, você não passou para ele qual que era o objetivo da atividade. Então, nesse sentido, eu percebo que ainda existe uma falha de comunicação, de diálogo ali né, é possível chamar o funcionário junto, né? **Elas também estão educando, porque a partir do momento que elas ajudam na alimentação, elas ajudam na troca, elas estão educando também.** Então tem que chamar essa funcionária e falar "Olha, a gente tá planejando isso daqui. da sua parte como você pode nos ajudar a materializar isso? Qual a sua proposta para isso?" Então é acho que é importante esse diálogo.* (CP B, grifo nosso).

De forma similar, a CP C sugere que todos e todas aquelas que desempenham alguma função na escola podem ajudar a compor o projeto da EMEI. *“Eu vou tentando envolver todo mundo dentro do que é possível, né, a pessoa tem uma limitação em alguma coisa, mas ela pode*

*ajudar de outra maneira, então eu fico transitando por todos esses lugares, tentando alinhar os fios todos”.* (CP C).

As falas das Coordenadoras Pedagógicas B e C flertam com a concepção de uma liderança que seja distribuída, no sentido de ensinar níveis mais profundos de interação entre os atores escolares, os quais devem trabalhar visando atingir mesmos objetivos e valores (Heikka et al., 2012). Para Luck (2009), essas práticas estariam associadas ao conceito de co-liderança, que corresponde à “atuação articulada de influência sobre os destinos da escola e seu trabalho, de forma planejada e intercomplementar” (p. 78). Essa dinâmica propicia a construção e consolidação de um ecossistema colaborativo (Urban et al., 2011; Strehmel, 2016), em que todos são igualmente importantes para materializar o projeto da escola.

### **5.2.3 A equipe gestora e as professoras: parceria ou desconfiança?**

*Muitas das vezes, eu era vista com desconfiança, porque eu dava uma liberdade para as crianças que a unidade às vezes achava que era perigosa, né? Por exemplo, se eles [as crianças] queriam ficar de ponta cabeça imitando morcego, eu conversava com eles antes: "Olha, presta atenção, pode ser perigoso, pode se machucar e tal. Mas vai e faz", né? (...) Tem uma pessoa da gestão que já tá ali há muitos anos que é a nossa AD, auxiliar de direção, e ela tinha essa coisa de ir para as salas, né, e saber o que que a gente estava fazendo e algumas vezes ela deu a entender que "Você tem domínio da sala?". Porque as crianças às vezes estavam muito livres e fazendo assim... ela via como bagunça, e eu via como expressão de criatividade.* (Professora B).

Iniciamos a seção com essa fala da Professora B que serve para ilustrar um forte tensionamento de concepções entre ela e a equipe gestora. Embora, como vimos, as diretrizes municipais se proponham a garantir que a aprendizagem da criança ocorra por meio da brincadeira e de tudo que ela envolve – inclusive os movimentos livres –, a atividade proposta pela Professora B gerou um certo desconforto na assistente de diretor, que passou a observá-la com desconfiança, buscando convencer a si mesma e a professora de que ela não tinha domínio da sua turma.

Trata-se não só de um caso de desalinhamento de concepções, como vimos na primeira seção, mas, principalmente, da construção de uma relação conflituosa e com pouco espaço para diálogo, com implicações negativas para o clima escolar, e contraproducente, no que diz respeito à implementação da política educacional de Educação Infantil. Nesse caso, estamos diante de um caso claro de conflito de valores entre uma pessoa da gestão, que carrega a responsabilidade de apresentar um norte para o trabalho da equipe, e uma professora, como alertara Nivala (2002).

Enquanto a racionalidade legal e técnica que pode ser representada pelas concepções que são sustentadas pelas diretrizes municipais prevaleceu para a Professora B, os valores e crenças da AD, divergentes daqueles trazidos pelos documentos municipais, sobressaíram, o que é explicado por parte da literatura de implementação (Maynard-Moody & Musheno, 2003; 2015; Harrits & Møller, 2011; Harrits, 2019).

Esse tensionamento se estendeu para além da AD, atravessando também as demais professoras, que viam a Professora B como um “*elemento estranho*”, em suas palavras. A hipótese que sustentamos é que o olhar com desconfiança da equipe gestora para a atuação de uma professora, que, no caso, destoa das demais, pode fazer com que o restante da equipe docente se sinta legitimada a também olhar para ela com estranhamento, mobilizando, portanto, um clima escolar pouco acolhedor, com pouca possibilidade de diálogo entre atores que pensam de maneiras diferentes e, portanto, com pouca possibilidade de transformação. Como sugere a Professora C1:

*É muito importante cativar os funcionários da escola, os professores, os ATS, o pessoal da cozinha, o pessoal da limpeza. Se ele [diretor] não souber cativar essas pessoas, trazer essas pessoas pra ele, respeitar essas pessoas, ele pode ser o melhor em finanças e em papelada, ele não vai conseguir levar a escola adiante, não vai. (...) porque a escola é feita de pessoas, entendeu? Mais que o prédio, mais que as finanças em dias, são as pessoas que estão ali, então o mais importante é a gestão democrática, né? Precisa ser democrático, precisa saber ouvir, não só os professores, mas todo mundo.* (Professora C1, grifo nosso).

Embora a Professora C1 esteja falando do diretor, especificamente, sua fala serve para toda a equipe gestora. É importante que ela consiga cativar toda a sua equipe, dialogando, criando pontes, confiando e atuando como parceira, aliada. Um clima escolar favorável estaria, portanto, vinculado a uma **liderança democrática**. Para exemplificar, a Professora C1 descreve o diretor da EMEI como:

*uma pessoa muito simpática, uma pessoa que sabe ouvir, prestativa. Ele vai de sala em sala, não para monitorar, mas para saber se você precisa de algo, para saber se está tudo bem. Depois de pouco tempo que ele me conhecia, teve um dia que eu não tava muito bem, ele já veio "Você tá bem, professora? Tá tudo bem com você? Se precisar de alguma coisa me chama. Quer ir embora, tá passando mal?", sabe? Uma pessoa que sabe se colocar no lugar do outro e isso é importante no lugar do gestor.* (Professora C1, grifo nosso).

Com essa fala, é possível distinguir claramente duas maneiras de a equipe gestora estar presente: enquanto no caso narrado pela Professora B a AD se comportou com o objetivo de fiscalizar a sua prática, objetivando testar o seu domínio sobre a turma, o caso trazido pela Professora C1 descreve um diretor responsivo e atento às necessidades da equipe, buscando estar presente para que possa se colocar como um apoio, e não como uma forma de controle e pressão sobre as professoras. O conceito de confiança relacional, sustentado por Fullan (2014), toma forma no segundo caso, favorecendo, portanto, a consolidação de uma cultura de aprendizagem colaborativa.

No entanto, observamos também outras formas possíveis de atuação da direção escolar em relação à sua equipe. Se o Diretor C busca manter um diálogo aberto e pessoal com as professoras, não é isso que acontece no caso da Diretora E: *“Às vezes a pessoa tem problemas e traz problema pra escola e não pode! Problema todo mundo tem, problema tem que deixar em casa. (...) Eu entendo, às vezes os problemas são muito graves, mas a gente às vezes precisa ter um certo desligamento senão a gente não consegue trabalhar”*. (Diretora E). Para essa diretora, a escola precisa ser um lugar de profissionalismo e ética, o que significa não misturar, de forma alguma, a vida pessoal com a vida profissional. Esse perfil está mais próximo do que chamaremos de uma **liderança reguladora**, que visa assegurar o bom funcionamento da escola, mesmo que isso signifique manter maior distanciamento da sua equipe.

A Diretora A, por sua vez, entende que, no exercício de sua função, é preciso lidar com cada professora de uma maneira diferente, com a finalidade de engajar o grupo e tentar fazer com que caminhem juntos.

*Eu sempre brinco que você ser justo não é ser igual com todos. Porque nem todos são iguais, então assim, tentar ouvir um pouco aquele que está sempre contribuindo e tentar fazer com que ele continue contribuindo, e aquele que não faz nada, tentar chamar e falar "Escuta filho, você tem uma obrigação aqui dentro". (...) A punição eu acho que não funciona, porque só vai gerando mais rancor e a pessoa vai ficando cada vez mais negativa e a pessoa vai fazendo menos.* (Diretora A, grifo nosso).

O caminho para atingir essa cultura de aprendizagem colaborativa, pode-se dizer, passa pelo entendimento sobre o que cada indivíduo que compõe a equipe pode dar para o grupo. Conhecendo as potências e as fragilidades de cada um, a Diretora A adota estratégias de motivação e engajamento diversas, a depender do perfil da(o) funcionária(o).

Para finalizar essa seção, destacamos a importância de a equipe gestora apoiar e confiar nas professoras, efetivamente, de modo a consolidar a confiança relacional na escola (Fullan, 2014). A CP E menciona ter se empolgado quando a SME instituiu que o planejamento anual fosse substituído pelas Cartas de Intenção, uma vez que esse modelo “*considera que o professor é um sujeito capaz de observar e traduzir [suas observações] em uma intencionalidade de percursos*” (CP E), demonstrando plena confiança em sua equipe. No contexto da COVID-19, o Diretor D deixa claro que a sua prioridade é ver a sua equipe bem e com saúde, mantendo um constante diálogo com ela e buscando auxiliar naquilo que for possível. Por outro lado, a Professora B dá um exemplo para ilustrar a falta de confiança que sente por parte da equipe gestora: ao decidir fazer um evento que tratasse da pedofilia na escola, entendendo essa questão como fundamental para garantir que os direitos de crianças sejam assegurados, disse não ter recebido apoio algum da equipe gestora.

*A gente precisa mexer nisso, nessas feridas, né, mas isso vai causar polêmica, então tinha sempre alguma coisa do tipo: "Não mexe nisso porque vai causar uma polêmica". Então era um medo muito grande [da gestão] de causar polêmica nas coisas, né? Então com a gestão foi um pouco mais complicado, porque eu estava sempre tentando avançar em algumas coisas que eles estavam com o freio de mão puxado.* (Professora B, grifo nosso).

Sustentamos que quando a confiança dentro de uma equipe é escassa, não apenas o clima escolar torna-se mais vulnerável a conflitos e a tensões, mas os esforços que poderiam ser somados para que o projeto da escola se fortalecesse e engrandecesse – como falar sobre um tema relevante para a garantia dos direitos e do bem-estar das crianças – acabam se dissipando em meio às divergências e aos medos de polêmicas. Mais uma vez, quem perde são as crianças. Daí a importância de uma liderança que carregue a “*pegada subversiva*”, como defende a CP E, que não tenha medo de mover estruturas que, até então, pareciam fixas e imutáveis.

#### **5.2.4 Gestora(-) como coadjuvante: o protagonismo nas professoras e crianças**

No presente trabalho, assumimos também que um clima escolar favorável está diretamente associado à valorização da equipe e, particularmente na Educação Infantil, à percepção de que a participação e o protagonismo das crianças devem pautar as relações na escola.

O Diretor C descreve o seu papel na escola, indicando ser sua função dar o suporte necessário para que o trabalho das professoras ocorra da melhor maneira possível:

*Eu costumo dizer pro grupo que eu sou suporte dele. Que a função da equipe gestora é dar todo o suporte possível e necessário para que o trabalho do professor, da professora tenha sucesso e atinja a criança. **Então nosso trabalho é meio de coadjuvante ali.** Não é a gente que vai aparecer, mas quem tem que fazer aparecer é o professor e a criança, né, a gente é o suporte para que o trabalho de qualidade aconteça.* (Diretor C, grifo nosso).

Essa fala vai muito ao encontro da perspectiva sustentada pelo Diretor D, para quem o papel do diretor deve ser de proporcionar que toda a equipe da escola se sinta bem e feliz, enquanto pessoa e profissional, admitindo a EMEI enquanto um espaço de construção coletiva. Essa concepção se aproxima daquilo que defende Fullan (2014), ao indicar que a liderança deve sustentar um papel de facilitador do sucesso dos professores.

É interessante salientar que o Diretor D optou por não participar do grupo de *Whatsapp* da EMEI. Segundo a sua Assistente (AD D), “*ele fala assim: ‘Querem falar mal de mim, falem mal!’ [risos]*”. Foi identificado, dessa maneira, um claro esforço para garantir uma boa relação entre equipe gestora e professoras, contribuindo para a materialização de uma prática escolar pautada na horizontalidade das relações. O Diretor D dá como exemplo o processo para executar uma reforma no parque da escola, sempre mantendo um diálogo aberto com as professoras, buscando ouvir suas opiniões. Após propor o uso de grama sintética, disse ter causado revolta dentre as professoras, que foram cobrá-lo quanto a isso: “*Eu quase apanhei! [risos] Me chamaram no privado, falaram ‘Você tá louco?! Nosso projeto é sustentabilidade e você vai querer por grama sintética?!’*” (Diretor D). Esse tipo de relação é mantido e sustentado no cotidiano da Escola D.

*Eu sou esculachado pelas professoras, elas vêm me dar bronca.. Eu acho tão legal! [risos] (...) **Quer dizer, essa construção faz com que nós tenhamos uma relação que eu digo ela é horizontal, ela não é uma relação verticalizada. E eu me sinto muito bem assim, porque eu acho que isso é o trabalho de você cooperar, colaborar...** O trabalho colaborativo que você vai fazer a gente sentir, pelo menos feliz onde a gente está trabalhando. A gente tem tantos problemas na vida... Por que eu, diretor, vou arranjar mais problemas? Eu quero ser o menor dos problemas da escola!* (Diretor D, grifo nosso).

Convém, portanto, caracterizar a(o) diretora(-) escolar como uma(-) facilitadora(-) dos processos e das relações dentro de uma EMEI, levando em conta os interesses da comunidade escolar, e coordenando o esforço humano coletivo que compõe a escola (Paro, 2015). Nesse sentido, é essencial que os indivíduos que ocupem cargos de gestão mantenham-se sempre

próximos da sua equipe, escutando-a em suas demandas e buscando ser responsivos às suas necessidades. Segundo a professora E1,

*A diretora e a AD são cargos mais distantes, porque são mais **administrativos**, mas ficando mais próximas dos professores, você acaba tendo uma **gestão mais democrática**. **Porque você coloca ali suas ideias, suas opiniões. Então acho que é importante. E isso depende muito do diretor, de como ele gosta de atuar. (...) Eu acho que ouvir os professores é muito importante, porque é a gente que está ali no chão da escola.** (Professora E1, grifo nosso).*

Aqui, cabe ressaltar dois pontos. Em primeiro lugar, a dicotomia entre o trabalho pedagógico e administrativo – sendo o primeiro visto como responsabilidade da coordenação pedagógica e o segundo da direção e assistência de direção – foi bastante reproduzido pelas(os) entrevistadas(os). Conforme sugere a literatura acadêmica, essa divisão é contraproducente; para Vitor Henrique Paro (2015) o administrativo deve ser concebido como uma mediação para que se atinja um fim – no caso, a criança vivenciando experiências significativas para o seu desenvolvimento – e, assim, é o pedagógico que dá a razão de ser do administrativo, senão este se reduz à mera burocratização, como um fim em si mesmo. Por isso, verificamos que não necessariamente gestoras(es) que disseram estar sobrecarregadas(os) com as demandas administrativas - inviabilizando-as(as) a dedicarem-se a atividades pedagógicas -, não sejam também orientadas(os) por um foco pedagógico.

É o caso do Diretor C que ao mesmo tempo em que indica ter uma forte preocupação com a qualidade da EMEI, reunindo as professoras para alinhar os objetivos da escola, refletindo, em conjunto com elas, sobre quais são os temas mais importantes para aprimorar suas práticas pedagógicas, também narra ser “engolido pelas burocracias”. Ele diz acompanhar formações pedagógicas das professoras de maneira distante “*porque eu tenho outras coisas da escola para acompanhar, então às vezes a gente não tem braço pra tudo, são muitas demandas e às vezes a burocracia nos engole*” (Diretor C).

Cabe a reflexão acerca da maneira como a RME-SP está organizada institucionalmente e sobre quais responsabilidades são atribuídas a quais atores. Dentre as atribuições do diretor escolar podemos mencionar a prestação de contas de verbas federais e municipais e da APM, o pagamento dos servidores, o acompanhamento da vida funcional das professoras, a manutenção da escola, e respostas a cobranças da DRE para envio de documentos, por exemplo. A ver:

*Quando eu entrei como diretora [na rede] a questão administrativa da APM era uma coisa tão tranquila, sabe, eram valores tão baixinhos, não exigia muito... Hoje a gente que dar conta de toda a contabilidade. Então assim é muito estressante identificar 10, 12, 14 horas lá na EMEI e não consegue separar meia hora do dia para acompanhar as crianças em alguma atividade. (AD E).*

Falas que vão nesse sentido ilustram as condições de trabalho (Lipsky, 1980) de diretoras(es) e assistentes, ajudando a explicar o motivo pelo qual atores escolares tendem a olhar para a esfera administrativa da direção de maneira tão apartada da pedagógica, mesmo que, como vimos em Paro (2015), elas devam estar imbricadas, estando a função administrativa a serviço da dimensão pedagógica. No entanto, essas mesmas condições de trabalho dão luz à função da(o) coordenadora(-) pedagógica(-), sendo ela(e) uma(-) das(os) principais atrizes/atores a sustentar uma liderança pedagógica na EMEI, como já vimos até agora.

Em segundo lugar, a Professora E1 reconhece a importância das educadoras para o bom funcionamento da escola, uma vez que elas estão no “chão da escola” e, portanto, conhecem melhor do que as(os) gestoras(es) as fragilidades e potências da EMEI. Com isso, faz sentido que a gestão admita o protagonismo das professoras, aliando-se a elas e dialogando continuamente, de modo que as suas percepções do cotidiano da escola possam orientar a atuação da equipe gestora. Para a AD D, a opinião das professoras é chave para que as prioridades da escola possam ser conduzidas:

*Quando você é democrático você escuta, a partir daí você tem a tomada de decisão, junto com o grupo, você vai sempre ter o grupo com você né. Que é o que acontece aqui, que eu vejo. Enquanto que, quando você sobe um pouco e se coloca numa posição de chefia, (...) às vezes você tem que ter umas tomadas de decisão e dizer um sim ou um não pra alguém. Eventualmente isso é algo que vai acontecer, mas **quando você é democrático, escuta, tem um feedback com o grupo e discute mesmo o que vai ser feito, o que seria melhor para o grupo né, e sempre pensando na criança é claro, você tem a escola caminhando tranquilamente, né.** (AD D, grifo nosso).*

Uma **liderança democrática**, desse modo, caracterizada como aquela que está disposta a ouvir o grupo, sendo que suas vozes são tidas como cruciais para orientar as ações da gestão escolar parece ser uma característica chave para a consolidação de um clima escolar que seja positivo e colaborativo, como já previa a literatura acadêmica. Para Lück (2009), a realização do processo de gestão deve incluir a participação ativa de todos os professores e da comunidade escolar como um todo, de modo a contribuírem para a garantia da qualidade da educação para todos e todas. Gassner



e Gofen (2018) também já haviam anunciado a força da comunidade escolar para conduzir o trabalho do gerente de nível de rua – entendido como os atores que compõem a equipe gestora.

Incluir a participação ativa de toda a comunidade escolar pressupõe também escutar atentamente as demandas das crianças – o que vai ao encontro das perspectivas dos currículos e diretrizes municipais de que a escola deve promover o protagonismo da criança. Algumas (Alguns) entrevistadas(os) indicaram a potência da reivindicação de crianças por melhorias na EMEI, que pode ocorrer tanto via mecanismos formais de participação, como a Assembleia de Crianças, como informalmente, nos corredores da escola. O Diretor B dá o exemplo do processo para realizar a reforma da brinquedoteca da Unidade.

*Como a gente tinha que reformar a brinquedoteca, eu e a coordenadora **nos reunimos algumas crianças e a gente, semanalmente, conversava com elas pra elas darem palpites...** explicamos da verba, que a escola tem dinheiro e precisa gastar o dinheiro, e perguntamos o que elas gostariam que a gente comprasse. Quando você dá voz a elas, elas veem que é uma coisa importante, elas ficam compenetradas, e elas passaram a vir atrás de mim: "Diretor, já comprou o brinquedo?!" **Elas ficam cobrando!** É uma coisa que a gente não faz, né, o adulto. O político é eleito e ninguém cobra nada, a política representativa é assim, né. A pessoa assume e some né. Então você vê, é um papel interessante pedagógico. **Mostrar para a criança que pode cobrar, construir e cobrar, porque eu me comprometi ali com eles.** (Diretor B, grifo nosso).*

Esse caso ilustra não só um caso em que o protagonismo e o poder de decisão sobre os rumos da escola foram localizados nas crianças, mas sobretudo indica uma função política e social da EMEI em sua relação com as crianças, no momento em que são tratadas enquanto cidadãs, enquanto sujeitos de direitos. Mais uma vez, isso caracteriza uma **liderança democrática** e responsiva às vontades da comunidade escolar.

Vale o destaque de que um clima escolar favorável na EMEI diz também respeito à possibilidade de a criança cobrar a equipe gestora, interagindo com ela livremente no cotidiano escolar. Segundo a AD D, na EMEI D as crianças têm “passagem livre” para entrar na sala da gestão e reivindicar a manutenção da escola, como, por exemplo, encher o pneu das bicicletas ou colocar uma rede no gol. “*Eles falam: ‘Ai quero falar com o diretor!’.* (...) *E se sentam ali na mesa dele e conversam.* (...) **Como o diretor é muito próximo das crianças né, então eles se sentem à vontade de entrar né**” (AD D, grifo nosso). Para garantir que o protagonismo da criança seja efetivo, portanto, é importante que a gestão mantenha suas portas e ouvidos abertos para escutá-las, levando suas demandas em consideração.

### 5.2.5 A gestão de portas abertas: caracterizando a liderança democrática

Falar de um clima escolar favorável pressupõe, como vimos, uma **liderança democrática**, no sentido de estar aberta ao diálogo com sua equipe, promovendo interações dialógicas, pautadas na aprendizagem coletiva, e uma gestão que seja colaborativa, conferindo sempre protagonismo à equipe escolar e às crianças. A gestão democrática é bastante enfatizada pelo Currículo Integrador da Infância Paulistana (São Paulo, 2015) e pelo Currículo da Cidade: Educação Infantil (São Paulo, 2019). Por isso, falar sobre essa dimensão da EMEI é também falar sobre a implementação da política educacional de Educação Infantil Paulistana, a qual deve ser orientada por princípios democráticos, segundo as diretrizes e documentos municipais. A partir do Currículo da Cidade, temos que “Pensar numa educação democrática é pensar numa educação feita para todos e com todos, que promova igualdade de condições, observando as diferenças, as desigualdades, as diversidades culturais, étnicas, sociais, políticas e econômicas” (São Paulo, 2019, p. 179).

Segundo a Diretora E, *“Você não pode fechar a porta e ficar sossegado. A escola não é esse tipo de lugar. A porta tem que estar sempre aberta, você tem que estar sempre atendendo, sempre chamando”*. De maneira semelhante, a AD D, ao explicar como a democracia se materializa no cotidiano descreve a postura do diretor, diferenciando-o daquele sujeito que *“se tranca no gabinete, despacha o que tem que despachar e tem que marcar um horário para falar com ele”* (AD D). Segundo ela,

*Ele [o diretor] é uma pessoa super pronta pra atender e é uma pessoa que perpassa por todas as áreas né, ele é pedagógico. É muito importante ele estar no pedagógico. Ele pode estar aqui na frente da direção, mas ele está em todos os lugares, sabe? O grupo também é muito bom e tá sempre com ele. Tudo que ele propõe, que ele tem de ideia pra executar, ou sonha né, acontece, porque o grupo abraça, o grupo é muito bom, né. Então a gente tem essa liberdade de falar com ele.* (AD D).

Neste caso, verifica-se que ao mesmo tempo em que o Diretor D valoriza o pedagógico, não fica preso em sua sala, e transita pela escola, conversando com toda a equipe no dia a dia, o fato de o grupo ser aberto e estar disposto a “abraçar” as ideias do diretor também contribui para a consolidação do seu perfil democrático.

De forma semelhante, a Professora A caracteriza a equipe gestora como democrática, por estar sempre muito próxima às professoras, estimulando-as e abrindo espaço para que participem; *“as coisas não são impostas”* (Professora A). Segundo a AD A, o fato de ela e a diretora terem sido

professoras nessa EMEI antes de assumirem cargos de gestão contribuiu para uma relação de proximidade com a equipe. Vale, porém, retomar a importância de uma gestão que escute e considere as vozes de todos aqueles que pertencem à comunidade escolar, incluindo funcionárias(os) e equipe de apoio. A Professora B, nesse sentido, ilustra a ausência de cuidado para escutar funcionárias(os) terceirizados e a equipe de apoio na escola; segundo ela, enquanto houve longos debates entre o grupo de professoras, em conjunto com a gestão, para pensar a volta às aulas no contexto da pandemia da COVID-19, as(os) funcionárias(os) não foram ouvidas(os).

É interessante trazer a perspectiva do Diretor B; ainda que acredite que as decisões devem ser compartilhadas, tentando abrir a discussão para que as professoras, famílias e crianças participem de tudo “*desde a cor que vai ser pintada a escola*”, o “*problema é que  **muitas pessoas não querem participar, estão acostumadas, foram formadas dentro de... o nosso passado é autoritário, né, então se acostumaram com, esperando que alguém tome as decisões***” (Diretor B). Paro (2015), ao mesmo tempo em que entende a queixa desse diretor, reconhecendo a dificuldade de se exercer métodos não impositivos na escola, alerta para a necessidade de não se abrir mão dessa atuação, sendo ela um mecanismo para resistir a uma sociedade potencialmente autoritária, que enxerga o outro, o diferente, como inferior.

Defendemos, aqui, que cabe à liderança escolar atuar para alterar esse tipo de conduta de sua equipe, à medida que constrói ambientes mais acolhedores para possibilitar a participação, que se coloca mais próximo do cotidiano escolar e que reúne a equipe para pensar conjuntamente nos objetivos e prioridades da escola. A Professora C1, por exemplo, indica que todas as vezes que uma verba chega na escola, as professoras são consultadas para que sugiram destinações para esse recurso, seja em momentos formais, como reuniões do Conselho da Escola ou APM, seja em momentos informais.

*Às vezes numa conversa informal, o próprio diretor fala "Professora, chegou verba, vai pensando já se precisa comprar algum material pedagógico que você acha que seja legal, que esteja faltando, ou que você acha que precisa fazer alguma melhoria". Eu acho que isso é legal, né? Essa consulta mesmo que informal, né? (Professora C1).*

Foi comum escutar das(os) entrevistadas(os) como a equipe gestora se pauta nas demandas e nas visões das professoras para encaminhar o uso das verbas, o que não só caracteriza uma liderança democrática, atenta às necessidades da sua comunidade, mas também uma liderança que

embora esteja encarregada de executar atividades administrativas, tem uma clara orientação pedagógica.

Nessa seção, vimos que um clima escolar que seja pautado em princípios democráticos, colaborativos e dialógicos, conferindo protagonismo às professoras e às crianças, incluindo funcionárias(os) terceirizadas(os), equipe de apoio e familiares é chave para favorecer a implementação das diretrizes e currículos municipais que pautam a Educação Infantil. A esse clima escolar consideramos estar associada uma **liderança pedagógica e democrática**. Pedagógica, no entanto, não significa estar apartada, plenamente, de funções administrativas, mas sim que seja orientada por um claro foco pedagógico, inclusive para desempenhar suas tarefas de cunho burocrático. Do mesmo modo, sugere-se que a liderança pedagógica é aquela cujos valores e princípios que guiam a escola sejam compatíveis com documentos e diretrizes municipais, devendo pautar as relações entre os sujeitos que compõem a EMEI.

A liderança democrática, por sua vez, se aproximaria do que a literatura chama de liderança distribuída, embora haja uma série de ações a serem desempenhadas exclusivamente pela(o) diretora(-), segundo normativas municipais, e que, portanto, não podem ser distribuídas. Não obstante, quando gestoras(es) escolares olham para a sua equipe enquanto sujeitos protagonistas e plenamente capazes, é possível pensar na construção de uma comunidade de liderança (Lück, 2014), na qual cada professora, com sua *expertise*, pode contribuir para o desenvolvimento profissional do grupo, e, conseqüentemente, para garantir práticas de aprendizagem mais significativas para as crianças. Falar de uma liderança democrática pressupõe, finalmente, considerar que a escuta de famílias, professoras, funcionárias(os) e, claro, crianças, é crucial para que os atores da escola possam caminhar a um mesmo passo. Como sugerem Gassner e Gofen (2018), o gerente de nível de rua estará, a todo momento, orientando sua atuação com base nos interesses e na escuta de sua clientela.

Ao mesmo tempo em que a liderança é chave na construção de um clima escolar que possibilite a participação e o engajamento de todos, ela não é a única responsável por definir como se estabelece a atmosfera da escola. As dinâmicas que caracterizam as relações na escola dizem muito sobre a liderança, mas não somente. Por exemplo, unidades educacionais nas quais a equipe docente é muito segmentada em termos de valores e concepções podem constituir um clima escolar menos aberto ao diálogo entre o grupo. Esse contexto pode levar tanto à construção de uma liderança mais democrática, ao tentar promover mais espaços de participação e trocas entre a

equipe, quanto de uma liderança mais reguladora, ao buscar responder mais às demandas legais de instâncias superiores, isentando-se do debate pedagógico da escola. Podemos dizer, portanto, que o clima escolar e as dinâmicas que o definem contribuem para a explicação sobre como são produzidos e consolidados diferentes tipos de liderança na escola.

### **5.3 É preciso uma aldeia inteira para educar uma criança**

*A EMEI é uma grande articuladora com as famílias também, de fazer essa interlocução com a família. Tem um provérbio aqui que eu gosto muito que é "É preciso uma aldeia inteira pra educar uma criança". Então não é só a escola, é a escola, é a família, é o posto de saúde, é o CRAS [Centro de Referência de Assistência Social], é o CREAS [Centro de Referência Especializado de Assistência Social]. Então a escola, pensando no território educativo, ela tem essa função de articular todos esses movimentos junto com a família em prol da educação de qualidade dessa criança. (CP D, grifo nosso).*

A fala da CP D atravessou toda a pesquisa de campo e muito se relaciona à ideia de que, na escola, todos e todas são responsáveis pelo desenvolvimento da criança (Strehmel, 2016; Kivunja, 2015). Do mesmo modo, a escola, para o seu bom funcionamento, depende de todos os atores que a compõem, como pontua a CP D. Nivala (2002), por sua vez, chama a atenção para o fato de que, ao acolher diversos atores - crianças, familiares, funcionários, professores – o ecossistema da Educação Infantil é atravessado por diferentes visões a respeito da escola, sendo fundamental que as interações sejam orientadas a instigar entre todos esses atores uma visão comum sobre a escola e sobre as concepções de infância que a sustentam.

Diferentemente da seção anterior que, ao tratar do clima escolar, focou nas relações internas à escola, isto é, que se estabelecem entre os atores que integram a EMEI, esta seção se presta a discorrer sobre as relações que se materializam entre a escola e a comunidade do entorno, o que inclui: a) Relação com as famílias; b) Relação com a Rede de Proteção Social, entendendo a EMEI como braço do Estado; c) Relação com o território/bairro. É a partir desses três aspectos que esta seção está organizada.

#### **5.3.1 Portas abertas para as famílias: conflitos e acolhida**

*Tem muita família que acha "Pus a criança na escola, a escola vai se virar, ela vai aprender tudo lá" ... E essa participação da família é fundamental, principalmente na faixa etária da EMEI. (...) Nossa, a alegria das crianças quando descobrem que os pais vêm nas*

*reuniões na escola. Parece besteira, mas para a criança é muito importante. Saber que a família, que a mãe, está cuidando, que a mãe está se interessando. Então acho que um grande desafio é este: como envolver cada vez mais as famílias no processo educativo?* (Professora E1).

A literatura acadêmica sobre lideranças escolares na Educação Infantil já havia chamado a atenção para a importância do estabelecimento de parcerias entre famílias (ou responsáveis pelas crianças) e a escola, principalmente ao considerar que a família assume um papel de extrema relevância no período da primeira infância (Strehmel, 2016; Mujis et al., 2004; Sylva et al., 2010). Não obstante, muitas vezes familiares ou responsáveis carregam consigo concepções e crenças que potencialmente podem divergir daquelas sustentadas pela EMEI (Kivunja, 2015). Como vimos anteriormente, as normativas e diretrizes municipais para a Educação Infantil paulistana mais recentes rompem com concepções tidas como antigas e conservadoras a respeito dessa etapa da educação básica – sobretudo no que diz respeito à alfabetização e a um modelo de educação compartimentalizado. A CP B questiona: *“Será que fica claro para as famílias quais são os nossos planos, nosso planejamento para aquele ano e o que a gente pretende fazer? Eu acho que às vezes falta a gente ter esses diálogos com a família, né, do que que a Educação Infantil está desenvolvendo nessas crianças”*.

Muitas vezes, como pontuaram entrevistadas(os), as famílias ainda carregam consigo concepções mais tradicionais acerca da Educação Infantil, por conta de suas experiências prévias com essa etapa da educação básica – quando a tiveram, ressalte-se. A AD C, por exemplo, menciona que *“eles [familiares] ainda têm uma concepção da Educação Infantil que pega muito... Eles acham que a gente tem que alfabetizar, ‘Professor, tem que alfabetizar, porque no meu tempo era assim. Cadê... Não tem o A É I O U?’”*.

O esforço de alinhamento de concepções entre professoras e gestoras(es), que foi profundamente discutido na seção 5.1, deve, portanto, se estender até atingir os familiares das crianças, de modo que possam, ao entender a proposta pedagógica e os seus fundamentos, atuar como aliados da escola. Cabe à EMEI, portanto, educar não só as crianças, mas também suas famílias. A Professora C2 ilustra essa dinâmica em sua fala:

*A preocupação das famílias é que o filho aprenda a ler e escrever. Aprendam os números. Mas aí eles chegam em casa e falam que brincam, que só brincou. E os pais não têm o conhecimento. Então você tem que fazer com que o pai acredite no seu trabalho, mas ele não tem o conhecimento que você tem. Então é fundamental essas reuniões serem*

*formativas. (...) A gente fez cine debates, a gente faz as reuniões formativas, tem uma pauta, um tema... A gente mostra que nada que a gente faz aqui é da nossa cabeça, é porque... Olha, está aqui, mostramos o site da Prefeitura, da SME, a questão do cardápio... Tudo, tudo, a gente passa todas essas informações. (...). É muito importante a formação, então essa gestão democrática é também a partir desta formação, de um conselho formativo, de reuniões formativas, para a comunidade. Porque aí sim eles vão poder dizer: “Olha, isso eu acredito”. Muitas vezes os pais falaram assim: “Nossa, agora eu entendo como é que vocês estão trabalhando”. (Professora C2, grifo nosso).*

Dois pontos se destacam nessa narrativa. O primeiro refere-se à importância de educar as famílias para que compreendam a proposta pedagógica da escola, de modo que consigam assimilar os motivos pelos quais em uma EMEI se ensina o “A É I O U” e em outra não. São necessárias conversas individuais e formativas com as famílias, o que nos leva ao segundo ponto. Para convencer pais, mães e responsáveis acerca dos caminhos que a escola vem percorrendo, a Professora C2 lança mão dos documentos da SME, como uma maneira de legitimar a sua atuação perante as famílias, que tanto cobram a EMEI para alfabetizar. Essa informação é extremamente relevante para que possamos perceber, de fato, o valor dos documentos e diretrizes municipais não só para orientar o trabalho das equipes escolares, mas também para legitimá-lo perante a clientela, nos termos de Gassner e Gofen (2018).

É a família, sobretudo na Educação Infantil, que irá validar ou invalidar o trabalho da escola e, portanto, cabe à liderança escolar e às professoras travar relações abertas e pautadas na confiança com ela. Daí o entendimento de que a agência das famílias constitui uma especificidade importante da Educação Infantil, quando analisadas as possibilidades de implementação de diretrizes municipais. Apesar do protagonismo que a escola pode atribuir às crianças – incentivado, geralmente, por uma liderança democrática –, as famílias assumirão um papel particularmente importante na EMEI, sobretudo cobrando e, se for o caso, participando de atividades e eventos promovidos pela escola. A Professora D2 reconhece, em sua prática, uma forte cobrança por parte das famílias:

*Os pais perguntam: “Por que não tem mais festa junina”? “Por que que não teve o dia que meu filho veio com cocar pra casa?” (...) Tem muita resistência, e a gente [EMEI] tem que reaprender todos esses valores, essa nova sociedade. E assim a gente vai tentando trabalhar né? Sem criar muitos atritos e criando com a comunidade. Porque a comunidade ela cobra da gente. (Professora D2, grifo nosso).*

Com isso, pontua-se que a implementação da política de Educação Infantil depende, em grande medida, da relação travada entre gestoras(es), professoras e familiares/responsáveis. No caso da EMEI B, a Professora B reconhece que *“Às vezes, as famílias pedem para a gente ser tradicional com algumas coisas e a unidade não tem um enfrentamento disso, ela quer corresponder às expectativas da comunidade”*. Por exemplo, ainda que documentos oficiais da SME se posicionem contrariamente à ocorrência de datas comemorativas, a EMEI B ainda *“fica em cima do muro”* (Professora B). *“A escola quer manter uma boa relação com a sua comunidade, o que também é positivo, só que alguns enfrentamentos eu acho que têm que ter, não podemos se adaptar ao que já tá dado, mas mostrar que tem um ‘diferente’ que é muito bom, muito legal e que precisa mudar, virar essa página”* (Professora B). Esse caso está diretamente associado a uma escola que, diante de pressões da clientela (comunidade escolar) e de pressões de instâncias superiores (Gassner & Gofen, 2018), como a SME ou DRE, acabam correspondendo às vontades da clientela, inviabilizando, nesse caso, a implementação de diretrizes municipais.

Argumentamos como é importante que as famílias se tornem aliadas das concepções sustentadas pela escola, sendo que, por meio dessa parceria, a EMEI ganha mais respeito e valor, como propõe a Professora C1. Com vistas a garantir o contato das famílias com as concepções de Educação Infantil que são sustentadas em documentos da RME-SP, estabelecendo, portanto, um diálogo construtivo com elas, o Projeto Político-Pedagógico (PPP) da EMEI C fica na porta da unidade, disponível para consulta de familiares e responsáveis.

*Tem o hall de entrada, colocamos uma mesa, colocamos uns puffs, um tapete, umas plantinhas, penduramos uns livrinhos. Assim, a gente fez um cantinho bem acolhedor para os pais que ficam lá na espera na secretaria e colocamos uma cópia do PPP lá do lado pro pai que tem curiosidade de ler, de ver. Se tiver uma dúvida, pergunta ali, a gente tá à disposição para tirar uma dúvida.* (Professora C2).

De forma semelhante, o Diretor D enfatiza que, no início do ano letivo, a primeira coisa que faz é chamar as famílias para conhecerem o projeto da escola. Mesmo assim, as cobranças quanto à alfabetização surgem ao longo do ano, o que exige que o diretor converse novamente com as famílias para explicar os fundamentos a partir dos quais a escola se ancora. Outras estratégias de acolhimento a essas mães e pais foram narradas. O Diretor C, por exemplo, diz ter como meta de trabalho conhecer a comunidade. Por isso, faz a entrada e a saída das crianças todos os dias. Eventos na escola foram também mencionados como uma possibilidade de acolher e de abrir as



portas para essas famílias, estreitando os laços com a comunidade. A importância dos eventos foi particularmente enfatizada nos casos em que as crianças moram longe da escola e, portanto, usam o Transporte Escolar Gratuito (TEG) para ir à EMEI; nesses casos, a interação cotidiana das famílias com a equipe escolar fica comprometida, já que não estão diariamente na EMEI, como aquelas que levam e buscam as crianças diariamente. Segundo a Professora D1:

*Na nossa escola, os pais entram para buscar as crianças na porta da sala, né, então eles estão ali vendo o nosso dia a dia o tempo todo. Qualquer momento que eles quiserem chegar eles chegam, eles têm o acesso à gestão. A gente não tem essa limitação. E os pais sentem isso também, então eles se sentem muito acolhidos. (Professora D1).*

A Professora D1 complementa sua fala indicando que em todas as reuniões com os familiares são organizados momentos de escuta e de vivência, para que eles possam experienciar a rotina das crianças na unidade e, portanto, sentir-se mais pertencentes e envolvidos com a EMEI. Sustentamos também que é função da escola garantir espaços para proporcionar encontros com mães, pais e responsáveis das crianças, escutando-os em suas demandas e entrando em contato com suas cobranças, para que seja possível endereçá-las. A Professora A sugere que para aumentar a participação das famílias na EMEI: “*Poderíamos abrir, por exemplo, eventos ou Assembleias em que a gente pudesse ouvir mais os pais. Porque existe uma coisa da escola tradicional que eu acho que ainda existe na nossa escola que são aquelas reuniões de pais e mestres, em que a professora fala muito e não escuta os pais, sabe?*”.

Esses espaços de escuta, no entanto, não necessariamente precisam ocorrer em momentos formais, como em reuniões de familiares, do Conselho ou APM. A AD C exemplifica a importância do acolhimento, sobretudo, em momentos informais.

*Nós temos vários momentos em que os pais podem ir pra escola... Oficinas, a horta. Tem alguns pais que vão lá colaborar. **Então nesse colaborar, né, você acaba numa coisa de escuta, né?!** “Ah, vou lá ajudar a cuidar da horta”, mas aí, eles conversam, vão falar das realidades deles, né?! (...) Em todas as atividades lá a gente tem café [risos], porque eu acho que é momento em que as pessoas se soltam, vão conversando... (AD C, grifo nosso).*

Para a CP E, o trabalho com as crianças “*dá muito mais certo quando a gente consegue trazer essa família pra mais de perto, pra participar mais*”. Em concordância, o Diretor D pontua que a “*comunidade não tem que ter dúvida de nada, a gente tem que tentar trazer essa comunidade para dentro da escola. Eles têm que ter o direito de falar, não podem ter angústia, têm que confiar*

*na escola. A escola não substitui a família, mas é uma parceira incondicional da família*”. Sempre que uma mãe, pai ou responsável pela criança encontra qualquer problema na EMEI, do Diretor D convida-o(a) para passar um dia na escola, auxiliando em alguma atividade e, com isso, consolidando uma relação de confiança entre família e EMEI. Segundo a professora D2, *“isso faz com que as mães valorizem mais o trabalho; elas se tornam amigas da escola”* (Professora D2).

Do mesmo modo, buscar a parceria de familiares para implementar determinados projetos da escola é uma estratégia que foi também mencionada. É o caso da horta, na EMEI D, que partiu da ideia de uma mãe membro do Conselho de Escola. *“Ela falou assim pra mim: ‘Acho que a gente podia fazer alguma coisa’. E eu falei assim ‘Ai, eu também penso em fazer’. ‘Ah, vamos fazer...!’ E começou. Isso foi 2018. Um pai também comprou a ideia, que ama permacultura, e ele foi lá e ajudou a formar aquilo. Foi muito legal!”* (Diretor D).

Devido à pandemia da COVID-19, houve um esforço por parte de algumas EMEIs em acessar as famílias e responsáveis pelas crianças, com o objetivo de saber se as crianças estavam bem, com saúde e em segurança. Todas as escolas relataram baixa adesão à plataforma utilizada pela Prefeitura para enviar as atividades preparadas pelas professoras para as crianças, o que ocorre sobretudo pela falta de acesso à *internet* e de recursos tecnológicos das famílias. Do mesmo modo, foi consenso entre as escolas a dificuldade de manter atividades com as crianças à distância, uma vez que a Educação Infantil sustenta-se, principalmente, nas interações entre os pares (Diretor D). Todavia, em nenhum momento as EMEIs abandonaram as famílias ou deixaram de respondê-las. A CP C, por exemplo, relata que as professoras criaram grupos de *Whatsapp* para facilitar a comunicação com as famílias. O Diretor B disse ter ligado para algumas famílias que não haviam dado retorno algum desde o início da pandemia. Vale pontuar que todas as escolas relataram ter criado páginas no *Facebook* para divulgar as atividades propostas para as crianças. Houve, portanto, uma busca ativa por parte de alguns gestores escolares e, ao mesmo tempo, o Diretor C indica que muitas das famílias ligavam para a escola para pedir auxílio para acessar benefício sociais, como cestas básicas ou o auxílio emergencial. Este aspecto será aprofundado na próxima seção.

As relações escola-família descritas até então dizem respeito ao compartilhamento de concepções acerca da Educação Infantil, da escuta e acolhimento de familiares e responsáveis e da sua participação na materialização dos projetos da EMEI. Porém, para além disso, é importante que a escola tenha as portas abertas para a participação das famílias, de modo que sejam também

consultadas nos momentos de tomadas de decisão da escola e que sejam consideradas nos momentos de prestação de contas, por exemplo. Nos casos das Escolas C e D, as famílias foram convocadas a participar de reuniões extraordinárias do Conselho de Escola e APM para pensarem, junto à EMEI, sobre a volta às aulas e protocolos de segurança, em meio à pandemia de COVID-19. Segundo a CP D, *“Foram debates extremamente interessantes, que até chegou um momento que eu falei ‘Gente, eu posso ficar quietinha que as mães tão dando um show aqui’. Porque é todo um processo de formação que a escola faz com a comunidade, esse movimento que a gente faz com a comunidade de diálogo”*.

No que diz respeito à participação das famílias quanto ao uso das verbas da escola, a Diretora A indica ter realizado ações para o fortalecimento da APM, de modo a aumentar as contribuições financeiras de familiares para a escola e, paralelamente, melhorar a transparência e a comunicação da escola com as famílias, o que contribui para a sua maior participação e envolvimento com a escola.

*Todo mês, a gente manda para a casa um balancete para os pais. Aí a gente coloca lá todas as turminhas, quanto cada turminha contribuiu e o que foi comprado com aquele dinheiro. Então assim, o número da nota fiscal, número do cheque e o que comprou: compramos a tampa do vaso sanitário, a lâmpada da sala de aula, compramos o aparelho de telefone, papeis para a professora fazer o projeto de artes, farinha de trigo para fazer massinha caseira. Quando os pais sabem como a gente está usando o dinheiro, isto faz com que a contribuição aumente muito. A gente conseguiu melhorar bastante.* (Diretora A, grifo nosso).

Do mesmo modo que a escola acaba desempenhando uma função de informar e dialogar com as famílias quanto às concepções mais atualizadas de Educação Infantil, a inclusão de mães, pais e responsáveis nas tomadas de decisão da escola pode ser traduzida como um exercício de cidadania democrática, como exemplificou a CP D, no momento em que as famílias passaram a participar ativamente das reuniões do Conselho de Escola, e a Diretora A, ao assumir a importância de prestar contas para as famílias sobre as verbas recebidas pela APM.

Finalizamos essa seção com a fala do Diretor C, para quem um dos maiores desafios da EMEI, sobretudo quando está localizada em uma comunidade vulnerável, como é o caso da Escola C, é *“a tarefa de apresentar aos pais esse respeito que a criança merece e tem que ter”* (Diretor C). Essa fala remete à função política de lideranças que atuam em serviços para a primeira infância, indicando caber a elas advogar pelos direitos das crianças perante a sua sociedade, ao considerá-

las como sujeitos de direito (Carroll-Meehan, 2019; Rodd, 2013; Mujis et al., 2004; Kivunja, 2015). Para isso, é preciso que sejam criadas condições na escola para que a escuta ativa e o acolhimento de familiares e responsáveis pelas crianças possam ocorrer, consolidando uma relação de confiança mútua entre a escola e a sua comunidade externa, o que é possibilitado pela existência de uma **liderança democrática** que, de fato, seja capaz de articular relações abertas e pautadas no diálogo e na confiança tanto dentro como fora da EMEI.

### 5.3.2 Função social da EMEI: escola como braço do Estado

*Além de ser um meio de escuta, a escola, não só a nossa EMEI, mas as escolas normalmente são aquele ponto onde as famílias vão buscar apoio. Às vezes a gente se sente impotente porque nem sempre a gente consegue dar aquele apoio que eles necessitam. Mas, assim, eu acho que a informação é algo muito importante pra eles, porque às vezes eles vão buscar informações e serviços que não cabe a gente fazer. Mas você dá informação: “Olha, você pode ir no CRAS cadastrar, fazer seu cadastro pra você conseguir o leite”, e tal. **Isso é importante, porque às vezes falta isso, a informação e onde tem que ir. A escola tem essa função, essa função social.** (AD C, grifo nosso).*

Para além de engendrar a participação e o envolvimento das famílias em assuntos pedagógicos, que dizem respeito à escola, a EMEI também assume um papel de apresentar às famílias os seus direitos, enquanto cidadãos, atuando enquanto braço do Estado. Segundo o Diretor B, “*Isso é a coisa que a gente mais faz na Educação Infantil, chamar a família e conversar. Porque são pessoas que às vezes têm filho muito jovem, totalmente desestruturado... Eles chegam lá pra mim e falam ‘o que que eu faço?!’, então você tem que orientar*”.

O fato de a pesquisa ter ocorrido em meio à pandemia de COVID-19 fez com que o tema aparecesse com alguma frequência nas falas das(os) entrevistadas(os). A CP C dá o seguinte exemplo: “*A escola tem apoiado a entrega de cestas básicas porque a gente entende a realidade desse território. Vamos buscando parceria, quem pode ajudar com doações, pra também alcançar nesse sentido, porque a escola é o braço do estado, muitas vezes, que está mais perto*”. (CP C). Destaca-se que tanto na EMEI C, quanto na D, a equipe se articulou para organizar uma vaquinha para entregar cestas básicas para as famílias que mais necessitavam, no início da pandemia, vinculando-as a uma **liderança articuladora**.

O Diretor C, identificando que a sua comunidade escolar é muito carente em termos sociais e de saúde pública, indica que

*A escola acaba fazendo esse papel: “Olha, como que tá a carteirinha de vacina do seu filho? Olha, tem que vacinar que tá atrasado”... Então a gente faz essa ponte, faz esse trabalho, que nem é nosso, mas a gente vê a necessidade, porque é uma comunidade que precisa muito, muito, muito. **E a comunidade vê na escola um apoio** (Diretor C, grifo nosso).*

Do mesmo modo, pontua ser uma característica da equipe correr atrás dos benefícios para a comunidade, junto dela. Para ele, essa mobilização da equipe ocorre em reação a um contexto de alta vulnerabilidade, em que as famílias têm baixa escolarização e os índices de violência são altos. Por isso, *“Não dá pra gente ser educador e não pensar em fazer alguma coisa, ficar de braços cruzados, ficar teorizando, né, então vamos partir pra prática, vamos ajudar e depois a gente vê o que faz”* (Diretor C).

Esse perfil de liderança caracteriza-se pelo alto grau de responsividade diante da comunidade onde atua. Do mesmo modo, é uma boa ilustração do que Gassner e Gofen (2018) traziam como elementos base de um gerente de nível de rua. Para as autoras, um dos principais fundamentos do GNR é a sua capacidade de acessar as demandas da sua clientela – no caso, a comunidade escolar –, a partir da compreensão de seu contexto, estabelecendo relações baseadas nessas características. Nesse processo, sugere-se que a clientela, ao se sentir escutada e vista pelo gerente de nível de rua – e por sua equipe – passa a ter um maior engajamento e uma maior confiança no trabalho da EMEI, potencializando, inclusive, as ações da liderança escolar. Como forma de sistematizar as informações sobre as famílias, uma estratégia utilizada pelas Escolas A e C foi de aplicar um questionário, no início do ano, para depreender sua escolaridade, as condições de moradia, a situação profissional, entre outras informações.

A Diretora E apresenta uma postura que bastante difere daquela descrita para o Diretor C. Ao sustentar que sua atuação é orientada por princípios éticos, de profissionalismo e justiça, diz que *“O que é pra um é pra outro, então a gente não pode ficar abrindo mão ‘Pra um assim, pra outro assado’, não! Nós temos leis, regras pra seguir, é pra todo mundo, né, então isso eu sou muito, assim, não abro mão dessas coisas sabe?”*. Com isso, percebemos dois perfis de liderança bastante antagônicos: o primeiro que revela um alto senso de responsividade às necessidades mais particulares de sua comunidade, e o segundo que sustenta uma visão de justiça na qual todos devem ser tratados como iguais, independente de suas necessidades. Vale a nota, todavia, de que em nome da extrema impessoalidade e da justiça, os burocratas podem se isentar de suas próprias funções e

de responder às demandas dos cidadãos; por outro lado, em nome da extrema responsabilidade às particularidades de cada um(a), podem adotar práticas clientelistas. O desafio, portanto, é compatibilizar posturas que ao mesmo tempo que defendam uma visão universalista de justiça, sejam responsivas a necessidades mais específicas de cidadãos.

Cabe também à EMEI, segundo o Diretor D, combater *fake news* que correm pelas redes sociais às quais as famílias têm acesso, apresentando à comunidade informações baseadas em fatos e na ciência: “*A gente sabe de certas correntes políticas que são negacionistas hoje no país, que negam a vacina, que têm teorias de conspiração, fake news... A gente lutou muito contra isso com os pais, mandando informações corretas*”. Mais uma vez evidenciamos que além de educar e cuidar das crianças, a EMEI acaba desempenhando um importante papel de educar familiares e responsáveis pelas crianças quanto aos seus direitos cívicos, políticos e sociais.

A escola atuando como um braço do Estado materializa-se não somente na sua iniciativa de realizar ações sociais diante da inação do Estado, ou no seu processo de educar a comunidade para garantir o exercício de sua cidadania plena. Ao se articular com outros equipamentos públicos do território, da chamada Rede de Proteção Social, a EMEI exerce um papel importante de articuladora social. Essa função já havia sido anunciada pela literatura em lideranças escolares na Educação Infantil (Heikka et al., 2012; Male & Nicholson, 2016; Rodd, 2013) e também em diretrizes municipais, sobretudo no Currículo da Cidade: Educação Infantil (São Paulo, 2019) e nos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana (São Paulo, 2016). Segundo a AD D: “*a gente alinhou muitas das ações nesse período de pandemia principalmente com o CRAS, né, a assistência social. Porque muitos [familiares] estavam com os benefícios travados, a vida não tava em ordem, o Cadastro Único tinha sido cancelado por falta de atualização*”.

Nesse sentido, as(os) entrevistadas(os) apontam para a necessidade de a EMEI articular-se com outros equipamentos públicos, como Unidades Básicas de Saúde (UBS), CRAS, Conselho Tutelar, Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), realizando encaminhamentos das crianças e famílias, quando necessário. Segundo a CP C, a criança que está na escola também demanda atendimento e acesso a outros serviços, sendo fundamental o trabalho articulado da escola com outros serviços públicos.

***A escola sozinha não dá conta. A gente precisa desses parceiros também pra alcançar essa família que está em situação de maior vulnerabilidade, aquela família que tem uma situação de violência doméstica, pra alcançar essa criança que tem questões de saúde e eu***

*preciso da UBS. Então eu acredito muito num movimento de articulação intersetorial. Todos esses setores, pensando essa criança que está na escola.* (CP C, grifo nosso).

Vale mencionar que a EMEI se refere, muitas vezes, à única possibilidade de acesso a eventos culturais ou de lazer das famílias, como indica o Diretor B: *“Quando você tem atividades, os pais vão, participam. São carentes disso, né. A periferia é muito carente de espaços culturais e aí eles gostam quando a gente faz alguma atividade que envolva música, dança, algum festejo”*.

A CP E, por sua vez, adverte que para além de se configurar enquanto um *“polo cultural e de transformação social”* a EMEI, sozinha, é incapaz de garantir transformação plena. A escola onde ela atua é a única que se localiza em um bairro de baixa vulnerabilidade social e econômica dentre as cinco EMEIs pesquisadas. Por mais que essa região agregue uma série de equipamentos culturais potentes para o processo pedagógico das crianças e para a sua ampliação de repertório, como enfatiza o Currículo da Cidade (São Paulo, 2019), isso não significa que ela esteja bem amparada em termos de equipamentos públicos da assistência social na região. Para a CP E, não é porque a escola está localizada em um bairro pouco vulnerável que ela está imune a problemas sociais. Sua comunidade, por exemplo, possui muitos alunos imigrantes, provenientes da Síria e Haiti, e a maioria vêm de bairros distantes da escola, cujas famílias têm baixas condições socioeconômicas. A ausência de uma Rede de Proteção Social sólida, portanto, constitui um grande desafio para a EMEI E, principalmente ao considerar a importância da articulação da escola de crianças de 0 a 6 anos com equipamentos sociais, como previa a literatura acadêmica (Heikka et al., 2012; Male & Nicholson, 2016; Rodd, 2013).

*O equipamento de serviço social está sendo destruído, o SUAS [Sistema Único de Assistência Social] está sendo destruído... Eu, aqui no bairro, não possuo uma UBS de referência, e isso é um problema grave. (...) Então quando eu tenho um atendimento da criança para fazer, o encaminhamento, e leia-se, aí, não é passar a peteca, **eu tenho que ter uma relação com quem vai atender essa criança. É a mesma criança.** (...) Eu acabo tendo muita dificuldade porque acabo tendo que buscar referências em várias UBSs, eu tenho que falar com dois Conselhos Tutelares... Isso dificulta o meu trabalho e a referência e a contrarreferência das famílias. Quando você tem um trabalho de proteção constituído, todas as minhas famílias vão para a UBS X e eu vou dialogar continuamente com a UBS X. Eu vou fazer programas de prevenção, de acompanhamento, de denúncia se eu precisar fazer. Agora, **quando eu não tenho equipe, eu apago incêndio.*** (CP E)

Para a CP E, falta articulação da DRE para que a EMEI conte com uma Rede de Proteção Social sólida, que sirva como referência tanto para a escola, quanto com as famílias. Para além de

uma articulação da DRE, vale mencionar a possibilidade de atuação política das próprias escolas, no sentido de exigir políticas públicas que promovam a qualidade do ensino público infantil diante de instâncias administrativas superiores, o que ocorre principalmente por meio do Conselho Regional de Conselhos de Escola (CRECE). Segundo a CP C, “*o CRECE tem um pouco esse lugar de diálogo entre escola, secretaria e pensando as políticas públicas no nosso território também*”. Apesar do valor do CRECE enquanto um espaço de participação e de exercício democrático, a CP E reconhece a necessidade de ser constituída uma política regional, articulando e potencializando os equipamentos sociais. Além disso, argumenta que esse movimento “de baixo para cima”, isto é, da reivindicação de Unidades Educacionais em relação a melhorias nas políticas públicas do território não são suficientes para gerar transformação efetiva. “*As escolas não conseguem articular política pública sozinha, elas só gritam, elas tornam a público, manifestam, mas quem pode articular, é a SME, né, DRE...*” (CP E).

No caso da EMEI E, podemos falar que a Coordenadora Pedagógica E, além de ser uma liderança democrática e pedagógica, assume também o que chamamos de **liderança articuladora**. Embora parta do princípio de que é necessária uma política institucionalizada para vincular a proteção social às escolas, ela está realizando o esforço de se articular com outras EMEIs e CEIs do bairro onde ela atua, com o objetivo de fortalecer o território – o que se ganhou força durante a pandemia de COVID-19, por facilitar encontros *online* com diferentes atores do território. Ao se se articular com o território, a força “de baixo para cima” se intensifica e as vozes e esforços em prol de uma educação pública de qualidade se somam.

Se, por um lado, “*a escola viabiliza tudo o que a gestão pública oferece*” (Professora E2), por outro, os movimentos realizados pela escola para mobilizar a gestão pública também devem ser considerados quando analisamos a implementação de políticas educacionais para a Educação Infantil paulistana. Quando a CP E reconhece que deve “*organizar coletividades sem perder o foco do seu chão*”, ela bem descreve um dilema da implementação de políticas públicas; ao mesmo tempo em que é preciso reivindicar por políticas e ações mais consolidadas para a educação pública, visando melhores condições de trabalho para que possa exercer sua função com maior qualidade e tranquilidade, não se pode abrir mão de olhar para a sua realidade cotidiana, com todas as dificuldades e desafios que a envolvem, sendo necessário buscar um equilíbrio entre um olhar sistêmico para as políticas públicas que orientam o seu trabalho e um olhar focado para o seu cotidiano, no qual essas políticas públicas se materializam.



### 5.3.3 Para lá dos muros da escola: ocupação do território pela EMEI

Finalmente, para explorar as dinâmicas de implementação da política educacional de Educação Infantil nas EMEIs paulistanas, é necessário analisar as possibilidades de articulação da EMEI com os territórios, sobretudo quando consideramos que este é um tópico amplamente discutido nas diretrizes atuais de Educação Infantil. São dois os principais pontos apresentados nessa seção.

Em primeiro lugar, houve uma ênfase na fala de algumas (alguns) entrevistadas(os) sugerindo ser função da EMEI responder às demandas da comunidade não só no que diz respeito à escola, mas também no que se refere às condições físicas e materiais do bairro onde a escola se insere. Caberia à EMEI, portanto, realizar ações no sentido de valorizar o território, o que vai diretamente ao encontro do que prevê o Currículo da Cidade (São Paulo, 2019), e, no limite, de contribuir para a sua melhoria, respondendo às demandas de sua clientela.

Após ouvir reclamações de familiares quanto ao estado de um parque localizado próximo à EMEI C, a AD C conta que a escola tomou a iniciativa de começar a levar as crianças para esse parque. *“Ao ir ao parque você acaba forçando que o poder público faça também algo por isso, né?!”* (AD C). Para ela, a escola tem a função de *“valorizar o que a comunidade tem, o que a comunidade traz, o que a comunidade quer. Como até o próprio nome diz, nós somos servidores públicos, então a gente, de uma certa forma, tá ali pra atender a comunidade”* (AD C). Mais uma vez, essa fala reforça o compromisso social e transformador da EMEI, também no que se refere à relação com o território.

Ao criar condições para que as crianças ocupem a cidade e o bairro onde a escola se localiza, a EMEI alinha-se às diretrizes municipais, principalmente ao Currículo da Cidade (São Paulo, 2019), que enxerga a escola como um “espaço social da esfera pública” (p. 19) e os territórios como espaços de brincar e de convivência, que devem ser apropriados pela escola para potencializar as aprendizagens e desenvolvimento da criança. Não obstante, essa relação escola-território contribui para a construção cívica das crianças, situando-a enquanto um cidadão de direitos que, ao ocupar o território, também o olha com criticidade, pensa sobre ele e constrói relações a partir dele. O fato de a pandemia de COVID-19 ter impedido a ocupação do território pelas crianças, promovida pela escola, materializa-se como mais um prejuízo da pandemia para o seu desenvolvimento. A CP C descreve a potência da ocupação do território para a educação das crianças:

*Eu entendo que em uma escola, no nosso caso de Educação Infantil, a atuação no território é essa de transformação, seja de caminhar com as crianças pelo bairro e elas falarem "Olha, por onde a gente passa tem muito lixo, tem rato"... Então como a gente pode pensar em um projeto para levar na subprefeitura e dialogar sobre isso mesmo né,.. **as crianças são pequenas, mas elas têm muito a dizer e elas conhecem muito esse território.*** (CP C, grifo nosso).

Quando o Diretor D diz que a EMEI deve promover a transformação do bairro, mas ela não vai mudar nada sozinha, sustentamos que são necessárias articulações constantes e parcerias consolidadas com equipamentos do bairro, o que nos leva ao segundo ponto a ser tratado nessa seção. Tanto a CP C e o Diretor C, quanto a CP E mencionaram ser responsáveis por estabelecer parcerias com diversos equipamentos, tais como comércios nos arredores da escola que fornecem apoio nos dias em que há eventos na EMEI; bibliotecas que são visitadas pelas crianças e que fazem projetos de leitura nas UEs; posto de saúde; Igreja, que possui um grupo que faz aulas capoeira com as crianças; moradores do bairro que cultivam flores; organizações não governamentais que atuam em prol dos direitos das crianças na ocupação do território, entre outras. Como isso prevê uma intensa articulação entre gestoras(es) escolares e equipamentos parceiros, intitulamos esses atores da gestão como **lideranças articuladoras**. Atuações nesse sentido já eram previstas pelas diretrizes municipais, sobretudo pelo Currículo da Cidade (São Paulo, 2019), e foram abordadas, em parte, pela literatura acadêmica, que compreende a importância de a liderança ter amplo conhecimento sobre a estrutura social na qual a escola se insere (Strehmel, 2016).

A Professora E1 bem descreve como a relação da escola com o território tem fundamentos sólidos no Currículo da Cidade:

*A gente tem procurado envolver muito o território, levar as crianças para fora da escola. Então a gente tem saído bastante [antes do início da pandemia], até de metrô - com todos os cuidados, claro. Nós temos ido ao parque, o parque próximo. A gente está tomando com grande importância tanto a família, o contato com a família, quanto o contato com o território fora da escola, **para que as crianças vejam a cidade como se fosse delas; para elas se situarem. Isso é uma mudança desde que estou na escola e vem do Currículo da Cidade.*** (Professora E1, grifo nosso).

Apesar de ações no sentido de ocupação do território serem previstas por diretrizes municipais, ainda há famílias que resistem a isso, o que indica, mais uma vez, a força da clientela para orientar as ações da liderança escolar (Gasner & Gofen, 2018) e acaba comprometendo,

portanto, a efetiva implementação do Currículo da Cidade (São Paulo, 2019). É o caso da EMEI B, na qual o diretor narra o seguinte caso:

*uma vez eu tava em uma reunião com as famílias e eu falei assim "Vamos sair com a criança e vamos até ali, num laguinho que tem aqui perto". Aí as mães falaram assim: "Ah não, não! Sair com as crianças ali...". Porque a gente costuma sair, a gente vai com as crianças na feira... Aí as mães "Ali não... tem pessoas que usam drogas." Aí você vê, a sociedade, a gente não ocupa, né, as pessoas não ocupam a cidade. Acaba criando-se guetos, né, que é uma terra de ninguém, então ninguém vai ali, ali não vai ninguém, **então a escola tem essa função de mostrar que os espaços devem ser ocupados, né? Ocupados pelos moradores, pelas crianças, por todos nós, né?** (Diretor B, grifo nosso).*

Embora o Diretor B enxergue a função política da escola em ocupar os territórios, a pressão das famílias compromete que isso se efetive, na prática. Em contrapartida, na EMEI E, a AD E indica que *“Quando os pais vêm matricular os filhos lá na EMEI, eu já falo ‘Olha aqui você pode se preparar, porque seu filho vai andar muito, eles vivem andando pela rua’. É mais fácil a gente achar os alunos pela rua, do que dentro da escola [risos]”*. Assim, diferentemente da Escola B, a EMEI E é mais orientada pelas diretrizes e pelas crenças pedagógicas sustentadas pela CP E do que pelos medos e receios de sua clientela. Se a ocupação do território faz parte do seu PPP, e, portanto, está no DNA da escola, a EMEI deve dialogar com as famílias no sentido de apresentar o valor pedagógico em iniciativas como essa, sem abrir mão de seus princípios e concepções. Mais uma vez, a “pegada subversiva”, tida como uma das principais características de uma liderança escolar efetiva, parece ser importante para que a escola possa, de fato, ser orientada por práticas e concepções pedagógicas, ainda que sejam divergentes daquelas sustentadas pelas famílias.

#### **5.4 Os perfis de liderança e como são produzidos**

A partir das falas das(os) entrevistadas(os), pudemos discorrer sobre as maneiras como gestoras(es) escolares atuam para implementar as diretrizes municipais para a Educação Infantil paulistana – em especial, o Currículo da Cidade (São Paulo, 2019). Verificamos, portanto, a existência de quatro principais perfis de liderança: liderança pedagógica, reguladora, democrática e articuladora. Vale enfatizar que não necessariamente esses perfis são vinculados apenas ao diretor ou à diretora da Unidade Educacional, podendo estar associados à coordenação pedagógica ou assistência de direção. Após fazermos uma breve descrição de cada um desses perfis, utilizaremos o Quadro 2 para orientar a análise acerca de como ele são produzidos.

A **liderança pedagógica** pode estar localizada em qualquer ator que integra a gestão escolar, embora esteja, geralmente, vinculada à coordenação pedagógica. A esse perfil de liderança associamos a capacidade de formar a equipe, garantindo espaços em que todos e todas possam refletir sobre sua prática com claro embasamento teórico ou a partir das diretrizes institucionais que regulam a educação municipal – como ocorre, geralmente, nos momentos de JEIF. Segundo Robinson, Lloyd e Rowe (2008), as lideranças pedagógicas são aquelas que participam ativamente de discussões referentes ao planejamento escolar, acompanhando discussões que remetem ao currículo e às concepções de educação, além de valorizar os espaços de formação para a equipe docente, nos quais professoras(es) são convidadas(os) a trocar, a trabalhar de forma colaborativa e a refletir sobre sua prática. Destacamos também, a partir das entrevistas, que a liderança pedagógica é aquela que possui um foco pedagógico muito claro em todas as suas ações, atuando em prol do alinhamento de concepções acerca da Educação Infantil entre os atores da escola, que dialoguem com aquelas previstas nas diretrizes municipais.

Embora a liderança pedagógica seja aquela mais envolvida com atividades pedagógicas do que administrativas (Gois, 2020), o que vimos foi que ainda há muitas(os) gestoras(es) que se veem sufocadas(os) pelo trabalho administrativo. Vale a pena, aqui, retomar Paro (2015), ao defender que mesmo o trabalho administrativo da(o) gestor(a) escolar deve ser orientado por um claro foco pedagógico. Ao entendermos a(o) gestora(-) escolar como um gerente de médio escalão, que precisa responder a incontáveis demandas administrativas e tomar decisões em um contexto de restrição de recursos, justificamos o seu afastamento de afazeres pedagógicos, levando-a(o) a assumir um perfil de liderança mais próximo do que chamamos de **liderança reguladora**.

Este perfil de liderança refere-se àquela(e) gestora(-) cujo foco reside no cumprimento de leis e de atividades administrativo-burocráticas, relativas à prestação de contas, manutenção da escola, arrecadação de verbas, controle da vida funcional dos servidores, encaminhamento de documentos e relatórios solicitados por instâncias superiores, como a DRE, entre outros. Ele tende a isolar-se das atividades de cunho pedagógico da escola, em função da quantidade de demanda, frente à falta de tempo para realizá-las. Pode também apresentar uma postura bastante proativa no que diz respeito ao gerenciamento das verbas disponíveis para a escola, possibilitando que os recursos sejam bem empregados e, nesses casos, pode conseguir equilibrar funções pedagógicas e administrativas, estando as segundas a serviço das primeiras.

A **liderança democrática**, por sua vez, é aquela que está preocupada em escutar as vozes de todos os atores da escola, admitindo o protagonismo de sua equipe e entendendo que a sua função é de amparar a equipe para que melhor possa desempenhar seu trabalho. Do mesmo modo, a liderança democrática mantém-se atenta às demandas de familiares e responsáveis pelas crianças, deixando as portas abertas para que qualquer sujeito que pertença à EMEI possa dialogar com ela, a todo momento, inclusive as crianças. Essa escuta pode ocorrer tanto em espaços informais, como nos corredores da escola ou nas entradas e saídas das crianças, quanto em espaços formais, como nas reuniões de Conselho de Escola, APM ou nas Assembleias de Crianças.

Esse perfil de liderança é muito importante para a garantia de um clima escolar que seja favorável às trocas e à colaboração entre os diferentes atores. Por ter como base estruturante o diálogo e a confiança entre todos, a consideramos como crucial para os processos de transformação na escola, como prevê o Currículo da Cidade (São Paulo, 2019), e para o de alinhamento de concepções dentro da escola, uma vez que são incentivadas as trocas, sem o medo da cobrança, do controle ou do cerceamento da autonomia profissional da professora por parte da equipe gestora, que Oliveira (2018) menciona ser comum de ocorrer em escolas. Quando a gestão é democrática, as informações tendem a fluir melhor na escola e os conflitos, quando surgem, são debatidos abertamente, de maneira construtiva, contribuindo para a construção da identidade da escola. Segundo Gois (2020), “quando há um clima escolar favorável à aprendizagem, o trabalho pedagógico é impulsionado” (p. 40). Quando diretores escolares conseguem criar uma cultura coletiva, todos os profissionais se sentem responsáveis pelo desenvolvimento das crianças, compartilhando entre si as melhores maneiras de apoiá-las (Gois, 2020).

Finalmente, o perfil de liderança que chamamos de **articuladora** é aquela que é orientada pela mobilização de parcerias, sobretudo com o território no qual a escola se situa. Trata-se de uma liderança cujo olhar transcende os muros da escola, valorizando a ocupação do bairro pelas crianças, fortalecendo a concepção de uma criança que é cidadã e sujeito de direitos e proporcionando a ampliação do repertório cultural das crianças

Trata-se também de uma liderança preocupada em desenvolver parcerias com equipamentos da Rede de Proteção Social do bairro, entendendo que a criança é um sujeito que deve ser olhado em sua integralidade e que é função da escola encaminhá-la para serviços da saúde ou assistência social e manter um diálogo constante com esses equipamentos. Por vezes, pode realizar articulações internas à EMEI ou com organizações da sociedade civil para responder

demandas e necessidades da sua comunidade, como é o caso daquelas que, em parceria com suas equipes, realizaram vaquinhas para compra de cestas básicas para as famílias que passam por mais necessidades no início da pandemia. Ao entender a escola como o braço do Estado mais próximo que as famílias podem acessar, assumem a importância de educarem familiares e responsáveis pelas crianças em relação aos seus direitos enquanto cidadãos.

A liderança articuladora está vinculada também à cobrança por políticas públicas mais efetivas para as escolas da rede pública, seja visando a melhoria das condições de trabalho, seja cobrando por uma Rede de Proteção Social consolidada que atenda a escola e que sirva como referência e contrarreferência para a EMEI e para as famílias e responsáveis pelas crianças. Com isso, tendem a se articular com outras unidades escolares da região e a participar de reuniões do CRECE, assumindo, portanto, um forte papel político ao pleitear por melhores políticas públicas que envolvam a escola.

**Quadro 9:** Perfis de liderança nas Escolas Municipais de Educação Infantil paulistanas

<b>Perfil de liderança</b>	<b>Principais características</b>	<b>Exemplos</b>
<b>Pedagógica</b>	Valorização dos espaços de formação da equipe, proporcionando momentos de reflexão sobre a prática; Claro foco pedagógico no exercício de suas ações (até mesmo administrativas); Preocupação em garantir o alinhamento de concepções dentro da escola.	Diretor C que institui que televisões e mesas devem ser retiradas das salas para promover experiências mais significativas para as crianças; Diretor B que está atento às atividades que estão sendo realizadas pelas professoras para decidir onde as verbas serão investidas; Gestoras(es) que “bancam” a proposta pedagógica de uma EMEI onde as crianças não são alfabetizadas, explicando suas concepções e fundamentos para as famílias.
<b>Reguladora</b>	Foco no profissionalismo e nos aspectos legais e administrativos da EMEI – relativos à prestação de contas, ao acompanhamento da vida funcional dos servidores, à manutenção do prédio -, envolvendo-se menos com a parte pedagógica da escola.	Diretora E que acredita em uma concepção de justiça na qual todas as famílias são iguais, sendo que a lei deve se aplicar da mesma maneira para todas, sem exceção; Diretora A que tem um claro foco na gestão das verbas da escola, buscando aumentar contribuições da APM.
<b>Democrática</b>	Não fica presa em sua sala e admite que o protagonismo na escola reside nas professoras, funcionárias(os) e crianças. Cabe à liderança democrática escutar as vozes de todos os sujeitos que compõem a EMEI (inclusive crianças e	Diretor D que deixa as portas de sua sala sempre abertas, sem precisar marcar horário para falar com ele; Diretor B que promove Assembleia de Crianças, buscando escutá-las para decidir a maneira como as verbas serão endereçadas; Diretores D e C que convidam as famílias a refletirem sobre a volta às aulas

	familiares/responsáveis), em momentos formais e informais de participação, e orientar sua prática com base nessa escuta cotidiana.	em meio à pandemia, junto à EMEI, por meio do Conselho de Escola; EMEI C que deixa o PPP disponível na entrada.
<b>Articuladora</b>	Realização de parcerias com o território para possibilitar que as crianças ocupem o bairro e interajam com diferentes equipamentos culturais. Entende a escola como braço do Estado e como parte da Rede de Proteção Social e assume papel político na cobrança por políticas públicas mais efetivas para as EMEIs paulistanas.	CP E que promoveu articulação entre EMEIs e CEIs para cobrar o fortalecimento de equipamentos da Rede de Proteção Social da região; Diretor C que realiza parcerias com inúmeros equipamentos culturais do bairro (biblioteca, vizinhos que cultivam flores, Igreja que possui grupo de capoeira); Diretora E que menciona encaminhar crianças e famílias para serviços da assistência social quando necessário.

Fonte: Elaboração própria

Conforme sugere Brodtkin (2012), a discricionariedade importa não quando surge de maneira aleatória, mas quando é estruturada por fatores que influenciam comportamentos informais a desenvolverem modos sistemáticos de atuação. A discricionariedade, como vimos, é necessária para a ação de burocratas e é um importante dispositivo para que possamos explicar os fundamentos de organizações públicas complexas. Mais do que isso, Lipsky (1980) argumenta que a complexidade das organizações constitui uma parte crucial da implementação de políticas públicas, o que justifica a importância de analisá-la em profundidade. Portanto, explicaremos como são produzidos os perfis de liderança a partir de cinco fatores, relacionados ao modelo teórico desenvolvido no Capítulo 2: a) trajetória pessoal e profissional da(o) gestora(-); b) condições de trabalho; c) ambiguidade e conflitos legais e normativos; d) valores e crenças sustentadas pela liderança; e) relações da escola com a prefeitura e DRE, por um lado, e com a clientela, por outro.

Em primeiro lugar, assumimos que a trajetória pessoal e profissional da(o) gestora(-) escolar importa para que possamos compreender como a liderança é produzida, como já propunha Carroll-Meehan (2019). Se, por um lado, há sujeitos que optaram por atuar como gestoras(es) escolares por vocação e por acreditarem que estando nesse cargo poderiam contribuir para uma educação pública de maior qualidade, como os Diretores C e D, há outros que indicam a opção pela gestão escolar como um caminho para garantir uma carreira, sobretudo em termos financeiros, mais promissora, como o Diretor B e a Diretora E. Com isso, há indivíduos que ingressam na gestão escolar sem que tenham tido nenhuma experiência prévia e tampouco que tenham tido a ambição de estar lá. A Diretora E, por exemplo, alega não possuir interesse na parte pedagógica e, com isso, a liderança pedagógica é assumida plenamente pela CP.

Destaca-se que as experiências prévias, em termos de tempo de serviço em escolas, parecem importar mais do que a formação inicial da(o) gestora(-) para analisar a sua prática. Foi comum ouvir das(os) entrevistadas(os) como a experiência anterior que tiveram na gestão de EMEFs ou até mesmo EMEIs foi chave para embasar o seu trabalho na EMEI onde trabalha atualmente. É o caso da Diretora A que conta que sua primeira experiência como diretora foi em uma EMEF e, após ter tido que enfrentar uma série de desafios relativos à dinâmica da escola, conclui dizendo que *“Foi uma faculdade. Tudo que eu precisava aprender, aprendi lá”*.

O Diretor B, por sua vez, ao contar da sua experiência anterior em EMEI diz ter aprendido muito com as professoras como trabalhar a partir de uma perspectiva do protagonismo infantil. Para ele, foi por conta dessa experiência que ele pôde introduzir essa discussão na EMEI onde atua hoje, que é ainda caracterizada por um modelo mais tradicional de educação. Esses exemplos reforçam a importância de haver programas de mentoria ou de suporte profissional para apoiar gestoras(es) escolares que acabam de ingressar no cargo, de modo a orientá-las(os) quanto aos princípios da RME-SP, ao seu funcionamento administrativo e às possíveis dinâmicas com as quais podem se deparar, como propõe a literatura acadêmica (Parylo; Zepeda & Bengtson, 2012).

A depender das experiências prévias da liderança, ela pode assumir um perfil mais próximo da reguladora, como é o caso da Diretora A, que, ao longo de sua trajetória, trabalhou no setor de contabilidade da DRE e, hoje, em sua prática cotidiana, incorpora uma série de heranças dessa área na EMEI, o que contribui para uma boa gestão das verbas e para uma maior arrecadação de recursos da APM. A experiência do Diretor B, por sua vez, contribuiu para que ele se tornasse uma liderança mais próxima da pedagógica, após ter tido o contato com uma equipe bastante alinhada com documentos da rede.

Em segundo lugar, é preciso destacar que as condições de trabalho às quais os burocratas estão submetidos são determinantes para compreender o uso da discricionariedade (Brodin, 2012). Chamamos a atenção, aqui, para o fato de que burocratas tendem a trabalhar em ambientes caracterizados pela alta restrição de recursos ou pela ausência de recursos adequados para a sua prática, como é enfatizado por Lipsky (1980). O principal desafio destacado pelas(os) entrevistadas(os) consiste na quantidade de crianças por sala – entre 35 e 40 –, que dificulta que interações de qualidade sejam estabelecidas entre professora e crianças. O fato de a EMEI contar com poucas(os) funcionárias(os), quando comparada a outras etapas da educação básica, foi



também colocado como um desafio para a atuação da equipe gestora, e compromete a possibilidade de tarefas administrativas serem distribuídas entre diferentes atores.

Soma-se a isso a quantidade de trabalho que diretoras(es) e assistentes de diretora(-) precisam desempenhar, transitando entre a prestação de contas e o engajamento da equipe, contribuindo para a consolidação de visões e concepções pedagógicas na escola. Esse cenário se intensificou, segundo os entrevistados, durante a pandemia da COVID-19, uma vez que além dos afazeres administrativos cotidianos, a equipe gestora precisou criar estratégias para engajar famílias e crianças a participarem das atividades pedagógicas propostas *online*, diante de uma baixa adesão das famílias, além de precisar responder às demandas sociais da comunidade escolar. Ainda que a literatura acadêmica destaque a importância de uma liderança pedagógica, que não se limite às tarefas administrativas, cabe indicar os empecilhos para que isso ocorra.

Se, por um lado, a possibilidade de as EMEIs usarem as verbas recebidas pelos governos federal e municipal e pela APM promove maior autonomia para a escola, por outro, isso sobrecarrega a equipe gestora, que se vê diante de uma série afazeres administrativos complexos para realizar em um tempo limitado e com equipe escassa para lhe dar um apoio. A situação torna-se ainda mais crítica ao considerar que os sistemas utilizados para a prestação de contas mudam constantemente; como diz a AD E, *“Tem gente que eu acho que adoece por conta dessas coisas, porque você fica num cargo que toda hora muda tudo, (...) todo dia a gente tá aprendendo, sabe. Então quando você fala: ‘Não agora tá legal, tô tranquila’, esquece, porque eles vão mexer em tudo do sistema de novo”*.

Isso pode gerar, inclusive, o que a literatura chama de Síndrome de *Burnout* (Codo, 2002), ou seja, um extremo desgaste físico e emocional do burocrata decorrente da grande demanda profissional e da ausência de meios adequados para realizá-la, o que pode impedir que, por exemplo, esse burocrata se consolide enquanto uma liderança pedagógica e reguladora ao mesmo tempo. Segundo Brodtkin (2012), burocratas de nível de rua – e, aqui, consideramos também a equipe de gestão escolar, enquanto gerentes de nível de rua – vão usar sua discricionariedade para se adaptar às condições de trabalho às quais estão submetidos.

Diante da restrição de recursos, da grande quantidade de crianças em sala e da ausência de formações que promovam, de fato, a transformação da prática, a Diretora A mostra-se tolerante, por exemplo, ao uso de estratégias pedagógicas que são refutadas pelo Currículo da Cidade (São Paulo, 2019), tais como o uso da televisão na entrada e saída das crianças ou o uso de “fichas”

estruturadas a serem preenchidas pelas crianças, o que vai de encontro com uma concepção Educação Infantil que valoriza a expressividade e o trabalho autoral da criança.

A fala da Professora C2 também ajuda a entender os impactos das condições de trabalho sobre a atuação do burocrata na escola. Por ter tido uma experiência pontual como coordenadora pedagógica e, posteriormente, como diretora designada, atuou formando a equipe de professoras com base nos documentos da RME-SP, embora ela mesma assuma que, em sua prática docente, ela, até então, não seguia os princípios e concepções da rede. Após voltar para a sala de aula, relata ter sido difícil colocar em prática aquilo que os documentos previam, devido às condições de trabalho críticas:

*Em 2019 eu volto para a sala de aula. E aí é a hora de colocar tudo na prática. E aí você vê que é difícil. Você está ali, você sabe tudo, você tem a teoria toda na mão, mas a dinâmica é outra, e o tempo parece que... Que é pouco. E você acaba pensando “Meu Deus, realmente, é muito louco tudo isso.” **Colocar em prática o que você acredita, dentro da qualidade que você quer, dentro da estrutura que tem, dentro da falta de profissionais, é muito, muito difícil.** Então 2019 foi um ano muito assim: eu me senti voltando lá à primeira vez que eu entrei na sala de aula, porque eu tinha todo aquele conhecimento, mas eu não sabia como colocar ali no dia a dia, na rotina. Como fazer com as trinta e cinco crianças? Aquilo... Realmente era mais fácil todo mundo sentadinho, copiando, mas aquilo não me cabia mais, não me pertencia mais. Eu não conseguia mais fazer aquilo. (Professora C2, grifo nosso).*

Essa fala ao mesmo tempo que mostra a potência das diretrizes da RME-SP no sentido de possibilitar a reflexão sobre a prática das professoras e provocá-las a mudar suas concepções, nos leva também ao terceiro ponto a ser discutido, referente à ambiguidade existente entre as diretrizes anteriores e posteriores a 2013, e ao conflito inerente à implementação da política de Educação Infantil municipal nos termos dados pelas diretrizes e normas a partir de 2013. Como falamos anteriormente, a Orientação Normativa nº 01/2013 – Avaliação na Educação Infantil: aprimorando os olhares foi um marco para a RME-SP no sentido de apresentar, com maior clareza, os princípios e as concepções que deveriam ser sustentadas pelas unidades de educacionais de EI.

Contudo, esses valores divergem, em parte, daqueles sustentados por diretrizes anteriores a essa, mas, sobretudo, de valores sustentados por parte das(os) professoras(es) e gestoras(es) escolares da rede. Para Matland (1995), o conflito de uma política pode ocorrer quando há um embate associado aos meios para atingir determinada política, em decorrência de uma incompatibilidade de valores daqueles que a implementam – no caso, vinculada à concepção de

como as crianças aprendem. Outra dimensão descrita por Matland (1995) diz respeito à ambiguidade quanto aos meios para atingir essa política, o que pode ser intensificado quando não são oferecidas as tecnologias ou os recursos necessários para implementá-la, como ilustrou a Professora C2.

Lipsky (1980) pontua que quando não há acordos claros e bem delimitados sobre os objetivos de determinada política pública – como é o caso da Educação Infantil –, a sua operacionalização fica comprometida. Mais do que isso, o fato de parte de as(os) professoras(es) e gestoras(es) escolares terem sido apresentadas(os) a uma série de diretrizes e normativas municipais – possivelmente trazendo concepções divergentes entre si – ao longo de sua carreira, caracterizaria um cenário de ambiguidade legal com a qual esses atores escolares precisam lidar. Diante dessa diversidade de normas e concepções que já lhe foram apresentadas e impostas, professoras(es) e gestoras(es) são instigadas(os) a mudar suas práticas pedagógicas constantemente, e, mais do que isso, a transformar valores e crenças que os atravessam há algum tempo – o que nem sempre é possível e, portanto, tem implicações para a implementação da política de Educação Infantil.

Com isso, partimos para o quarto ponto que nos ajuda a investigar como são produzidos diferentes perfis de liderança. Crenças, valores e visões de mundo muitas vezes tendem a se sobrepor à racionalidade técnica e legal no momento de tomada de decisão dos burocratas (Maynard-Moody & Musheno, 2003; Harrits & Møller, 2011; Harrits, 2009; Zacka, 2017). Esses elementos permeiam as relações estabelecidas entre gestoras(es) escolares e a comunidade escolar, de modo que não necessariamente aquilo que está previsto nas diretrizes municipais será, de fato, incorporado pelos burocratas no momento da implementação.

Segundo Maynard-Moody e Musheno (2013), ainda que os burocratas atuem institucionalmente, seus valores, práticas e crenças serão determinados apenas parcialmente pelas regras institucionais. Isso é muito bem ilustrado pela fala da Professora C2, ao indicar que por mais que concepções de diretrizes municipais sejam apresentadas às professoras, *“na hora que fecha a porta da sala, vai fazer o que ela mesma acredita”*. A partir disso, argumentamos que lideranças cujos valores tangenciam aqueles trazidos pelas diretrizes municipais, que estão dispostas a refletir sobre suas práticas e eventualmente mudar os seus valores, ou que passam por experiências potentes de formação continuada – dentro ou fora da escola – que instigam a reflexão crítica sobre

as práticas pedagógicas tendem a apresentar práticas mais alinhadas aos documentos da RME-SP, assumindo, portanto, perfis de liderança mais próximos da pedagógica, democrática e articuladora.

Aqui vale a pena retomar o conceito de clima escolar, uma vez que as maneiras como as interações são travadas na dinâmica da escola são cruciais para que possamos identificar diferentes perfis da liderança. Vimos como a equipe gestora tem um papel importante no alinhamento de diferentes concepções sobre EI sustentadas pela equipe da EMEI e como suas próprias concepções têm impactos significativos na implementação da política de Educação Infantil. O Diretor B, por exemplo, lembra como sua experiência anterior em outra EMEI era caracterizada por uma equipe coesa e alinhada com as normativas municipais; na escola onde atua hoje, por sua vez, identifica uma equipe segmentada, que sustenta concepções divergentes acerca da EI. Por mais que ele indique ter tentado levar para essa EMEI as práticas e valores sustentados na outra escola, ele sofre muita pressão de parte da equipe de professoras e de familiares para manter práticas pedagógicas mais “tradicionais”, evitando eventos culturais na escola que abordem grupos e culturas não hegemônicos ou atividades de ocupação do território. Mais uma vez, verificamos o peso da comunidade escolar na construção da liderança (Gassner & Gofen, 2018).

Finalmente, é preciso voltar o foco às relações estabelecidas entre a liderança escolar – enquanto burocrata de médio escalão e, mais especificamente, gerente de nível de rua (GNR) –, a equipe que atua na EMEI, a sua clientela, e as instâncias superiores à escola, tais como a DRE e a prefeitura. Essas relações, como vimos no Capítulo 2, são estruturantes para que possamos refletir sobre a maneira como a liderança é produzida. A literatura acadêmica chama a atenção para as pressões opostas que o gerente de nível de rua deve manejar: de um lado, é preciso responder demandas de superiores e, de outro, deve responder às demandas da sua clientela (Gassner & Gofen, 2018; Lipsky, 1980; Floyd & Wooldridge, 1992).

Ao dedicar-se, tanto profissional quanto pessoalmente, à comunidade escolar, buscando adotar uma atitude plenamente responsiva às suas necessidades e orientando sua prática cotidiana – e, portanto, o arranjo de implementação das diretrizes municipais de Educação Infantil – de acordo com as necessidades da comunidade (Gassner & Gofen, 2018), o GNR assume o perfil de uma liderança democrática. O seu exercício discricionário, nesse sentido, estaria diretamente associado à priorização das necessidades e interesses de sua clientela. Aqui é importante retomar que essa etapa da educação básica carrega uma particularidade na qual as famílias possuem um

forte poder de agência, mesmo não sendo elas as beneficiárias finais da política de Educação Infantil.

Entretanto, ao mesmo tempo em que a responsividade em relação à sua clientela pode ser essencial para a consolidação de uma liderança democrática, ela pode comprometer o compromisso da liderança em relação à implementação das diretrizes municipais. É o caso das(os) gestoras(es) que, ao se verem pressionadas(os) pelas demandas das famílias para alfabetizar seus filhos ou para que a escola faça festas comemorativas tradicionais, acabam cedendo às suas vontades, mesmo que isso implique em uma implementação limitada e desalinhada com as normas municipais para a Educação Infantil.

Como sustentam Gassner e Gofen (2018), caberia, inclusive, ao GNR realizar mudanças formais nos arranjos políticos que façam mais sentido para as famílias e responsáveis que são atendidos pela EMEI. Por mais que nesse caso a escuta da comunidade se faça presente, caracterizando uma liderança democrática, o compromisso pedagógico com as diretrizes do município se dissipa, afastando essa(e) gestora(-) do que chamamos de liderança pedagógica.

Convém também retomar Zacka (2017), ao indicar que burocratas carregam consigo disposições morais, isto é, estilos de trabalho particulares que ajudam a delimitar regularidades sistemáticas nos encontros entre o burocrata e os cidadãos – no caso, entre a liderança e as famílias, responsáveis e crianças. Tendo em vista que dentro da organização escolar a liderança deverá lidar com uma pluralidade de mundos e concepções, ao mesmo tempo que deve permanecer sintonizada com aquelas previstas por normas municipais, ela assume disposições morais redutoras que a torna mais propensa a lidar com cada caso a partir de uma abordagem específica. Dentro de um dado contexto organizacional, as lideranças precisarão regular suas moralidades, podendo desenvolver três patologias organizacionais: o cuidador, o indiferente e o executor. Devido à pandemia, percebemos que a postura cuidadora emergiu em algumas EMEIs, em que as lideranças e a equipe mobilizaram uma vaquinha para garantir o acesso de algumas famílias a cestas básicas, por exemplo.

Vale a pena, ainda, abordar a relação da gestão escolar com a DRE, enquanto uma instância à qual lideranças estão subordinadas. Para Gassner e Gofen (2018), é função do GNR atuar como representante dos interesses da clientela, até mesmo frente aos seus superiores hierárquicos. Porém, defendemos que quanto melhor for a relação estabelecida entre a escola e estruturas intermediárias, como a DRE, mais efetiva será a liderança (Siqueira e Silva, 2020). Se, por um lado, houve

entrevistadas(os) que indicaram sofrer grande pressão por parte da DRE para encaminhar documentos e relatórios em um curto prazo, por exemplo, há quem identifique que o apoio da DRE é fundamental para a EMEI, no sentido de auxiliar a pensar a escola pedagogicamente e de oferecer orientações referentes a questões legais com as quais a escola deve lidar, como a AD C.

Após essa reflexão analítica sobre os perfis de liderança e as maneiras como são produzidos, elaboramos um segundo modelo conceitual para ilustrar as intersecções entre a literatura acadêmica e o caso de São Paulo.

**Quadro 10:** Modelo explicativo sobre a produção de lideranças escolares



Fonte: Elaboração própria

O Quadro 10 fornece um modelo mais completo acerca de como são produzidos diferentes tipos de liderança escolar. Utilizamos o modelo teórico construído no Capítulo 2 para analisar o caso de São Paulo, assumindo que há fatores contextuais relevantes para explicar a produção de diferentes perfis de liderança (coluna “categorias teóricas”). A partir dos dados coletados em campo, pudemos especificar e exemplificar algumas categorias teóricas desenvolvidas pelo presente trabalho (coluna “categorias empíricas”). Com isso, sistematizamos quais são os principais fatores contextuais relevantes para a construção da liderança escolar. Esses fatores, todavia, são atravessados pelo poder discricionário do qual toda liderança dispõe. Os seus valores

e crenças, a necessidade de responder às demandas da comunidade escolar, a necessidade de acomodar no chão da escola diretrizes municipais, a existência de leis ambíguas e conflituosas e a restrição de recursos constituem o contexto para a atuação discricionária da liderança escolar, o que fará com que possa desenvolver diferentes perfis de atuação no seu exercício cotidiano. Esses tipos de liderança, portanto, se constroem dentro de um contexto particular.

Evidentemente que é importante destacar que uma(-) mesma(o) gestora(-) escolar poderá assumir diversos perfis de liderança – inclusive os quatro aqui apresentados – em graus maiores ou menores. A intenção deste capítulo foi apresentar a influência da gestão escolar na implementação das diretrizes municipais para a Educação Infantil paulistana, associado aos diferentes perfis de liderança existentes na RME-SP, bem como dar algumas pistas sobre como são produzidas essas lideranças, tomando como base a literatura sobre implementação de políticas públicas e, mais especificamente, sobre burocracia de nível de rua, burocracia de médio escalão e gerentes de nível de rua. Com isso, corroboramos com a ideia de que a liderança escolar não é um sujeito isolado, mas sim situado em um contexto sociocultural, organizacional, institucional e político-relacional, como já previa a literatura acadêmica.

Vale o destaque de que a liderança escolar possui limites em sua atuação. Para assegurar o alinhamento de valores dentro da EMEI, a concretização de práticas pedagógicas dentro da escola que estejam de acordo com o que preveem as diretrizes e os currículos municipais ou a parceria com equipamentos do território ou da Rede de Proteção Social, por exemplo, não basta uma liderança bem intencionada, democrática, reguladora, articuladora ou pedagógica. Como lembraram os entrevistados, é preciso uma aldeia inteira para educar uma criança, fato ao qual adicionamos a ideia de que dentro dessa aldeia é preciso que haja estrutura física, formação continuada para professoras e gestoras(es), recursos financeiros, normas claras, amparo de instâncias hierárquicas superiores, bem como uma rede de equipamentos públicos de qualidade com o qual a escola possa firmar parcerias. A liderança escolar é, sem dúvidas, fundamental para o funcionamento de uma unidade educacional. Todavia, está longe de ser suficiente para garantir a implementação efetiva da política de Educação Infantil paulistana. Destacamos, com isso, a importância da atuação da SME, de modo a prover as condições básicas para uma atuação bem sucedida da liderança em cada escola.

### 5.5 O que é predominante e o que difere entre os casos?

Para finalizar este capítulo, é preciso retomar o que predomina e o que difere entre os casos pesquisados, tendo em vista que quatro das EMEIs investigadas localizam-se em áreas periféricas e de grande vulnerabilidade, enquanto uma estava em um bairro central, de baixa vulnerabilidade. São alguns os fatores que mais predominaram no comportamento das lideranças escolares. Em primeiro lugar, percebemos lideranças amplamente preocupadas em estabelecer relações próximas com as famílias e responsáveis pelas crianças, concebendo-os como importantes atores para garantir o bom desenvolvimento das crianças. Mais do que isso, as lideranças, de forma geral, identificam a sua função de orientar a comunidade escolar no que diz respeito aos seus direitos e às concepções de infância sustentadas para a escola.

Foi também consenso nos discursos das lideranças escolares o compromisso com a garantia do protagonismo das crianças. O planejamento da escola, portanto, deve seguir os anseios e desejos das crianças, como prevê a Orientação Normativa nº 1 de 06 de fevereiro de 2019, o que exige uma escuta muito atenta e sensível das professoras e gestoras(es).

Para além disso, a discussão sobre o equilíbrio entre tarefas administrativas e pedagógicas por parte da(o) diretora(-) escolar se fez presente em todas as escolas, revelando que este é um tema recorrente no debate sobre lideranças escolares. A participação da(o) diretora(-) na formação e na reflexão pedagógica da equipe nem sempre ocorreu, mas foi um tema bastante enfatizado pelas(os) entrevistadas(os), o que indica a importância da direção escolar se fazer presente nas formações pedagógicas na escola.

Além disso, houve um consenso quanto às limitações do ensino à distância na Educação Infantil, que foi imposto pela pandemia da COVID-19, sendo identificado como extremamente ineficaz e prejudicial às crianças de 4 e 5 anos, atendidas pela EMEI. As (Os) entrevistadas(os) relataram uma série de estratégias para tentar engajar as famílias a participar das atividades propostas pela escola, como postagens no *Facebook*, grupos no *Whatsapp*, ou ligações da gestão para as famílias, mas a maneira como fizeram isso e como optaram por amparar essas famílias diferiu de escola para escola. Vale destacar, no entanto, que todas as EMEIs manifestaram atuar no sentido de orientar famílias sobre os seus direitos sociais, encaminhando-as, quando fosse o caso, para serviços da assistência social, cumprindo a função de Estado.

Em todas as entrevistas, os currículos e diretrizes educacionais municipais para a Educação Infantil foram referenciadas, o que sugere a força desses documentos – e, mais do que isso, das



instituições – sobre o comportamento das lideranças escolares. A atuação de todas(os) as(os) profissionais de educação mostrou-se ser muito pautada pelas normas municipais. Porém, foram perceptíveis as diferenças entre os valores sustentados por cada atriz/ator entrevistada(o) e, conseqüentemente, entre o grau de assimilação dos documentos na prática de cada gestora(-) ou professora. As maneiras como são travadas relações com a comunidade escolar e com instâncias superiores hierarquicamente, por exemplo, irão diferir de acordo com as crenças e visões de mundo da equipe gestora. Isso evidencia como as trajetórias particulares de cada um faz diferença na produção da liderança, mais do que apenas as leis e instituições.

Vale também a nota de que em todos os casos, entrevistadas(os) apontaram como desafios de sua atuação as condições críticas de trabalho, tais como o grande número de crianças na sala de aula para uma única professora ou a complexidade das verbas com as quais lideranças escolares precisam lidar. Contudo, a maneira como cada EMEI reagia a esse contexto organizacional crítico variava. Ao mesmo tempo em que uma diretora justificou tolerar um estilo de educação mais tradicional por conta desse contexto, outros diretores mostraram-se firmes em suas convicções pedagógicas, cobrando da sua equipe uma postura pedagógica alinhada aos currículos municipais.

As principais diferenças contextuais verificadas entre as quatro escolas localizadas em área de vulnerabilidade social e a escola controle residem, em primeiro lugar, no fato de as crianças habitarem mais próximas das escolas periféricas do que da escola central, que vêm de bairros mais distantes. Quando as crianças não moram próximas da escola, precisam locomover-se de Transporte Escolar Gratuito (TEG) e, conseqüentemente, a EMEI não tem contato com as famílias de forma tão frequente quanto com aquelas que levam a criança à escola, diariamente. Uma segunda diferença consiste na qualidade da Rede de Proteção Social. Embora a escola central esteja localizada em uma área mais privilegiada em termos de equipamentos culturais, isso não significa que possui, no seu entorno, equipamentos públicos de saúde e assistência social e de referência, comprometendo que o papel articulador da escola se efetive com plena qualidade.

Não foi possível, no entanto, perceber diferenças significativas ou específicas entre o comportamento de lideranças escolares nas escolas periféricas ou na escola central. Dada a circunstância da pandemia de COVID-19, não conseguimos acessar a vida escolar por meio de observações etnográficas, e o método utilizado no presente trabalho – entrevistas realizadas de maneira remota e análise documental – não foi capaz de captar todas as diferenças possíveis entre

as escolas. A despeito disso, foi possível verificar predomínios nos comportamentos das lideranças, a partir dos quais a discussão analítica e contextual sobre a produção de lideranças se deu.

## **CAPÍTULO 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho procurou discutir qual o papel da equipe gestora e, mais especificamente, das lideranças escolares, na implementação efetiva da política educacional de Educação Infantil (EI), tendo sido motivado pela escassez de estudos na literatura de gestão escolar que tratasse de lideranças escolares nessa etapa da educação básica, especialmente no Brasil. Ao apontar para a primeira infância como período crítico para a realização de investimentos públicos, sendo cruciais serviços que garantam estímulos e interações potentes para as crianças nessa faixa etária, sobretudo para aquelas em situação de vulnerabilidade (Heckman & Masterov, 2007), justificamos a relevância de voltarmos nosso olhar para a gestão escolar na EI.

Após verificarmos, teoricamente, as especificidades da liderança escolar na Educação Infantil, compreendendo-a enquanto uma liderança pública, que é atravessada por contingências legais, políticas, organizacionais e socioculturais, a enquadrámos dentro dos conceitos de burocrata de médio escalão e gerente de nível de rua (Gassner & Gofen, 2018), constituindo-se como um importante ator na implementação da política educacional de Educação Infantil. Esse enquadramento teórico nos ofereceu amplas oportunidades analíticas para investigar as maneiras como essa liderança é produzida, assumindo que a existência de um cenário ambíguo de leis e normas, de um contexto organizacional marcado por restrição de recursos, das pressões antagônicas da comunidade escolar e de instâncias superiores à escola, e de valores e crenças introjetados na liderança compõem um amplo espaço discricionário a partir do qual o burocrata irá atuar. Com isso, defendemos que a discricionariedade é o principal mecanismo por meio do qual a liderança será produzida.

Construímos um modelo teórico para guiar a nossa explicação sobre a produção de diferentes lideranças escolares, tendo como premissa que as lideranças se constroem dentro de contextos particulares. Esse modelo, portanto, reconhece que há três principais variáveis responsáveis por explicar a construção de lideranças escolares: a) sua trajetória pessoal e os valores que sustentam; b) as interações firmadas dentro e fora da escola, o que pode ser traduzido no conceito de clima escolar; c) o contexto institucional e organizacional da escola. Esses três fatores contribuem para a constituição de um espaço a partir do qual a liderança pode exercer, em maior ou menor grau, o seu poder discricionário. Nesse contexto – que é tanto sociocultural quanto relacional, organizacional e institucional –, diferentes perfis de liderança podem ser produzidos.

De modo a conduzir a investigação empírica sobre esses temas, realizamos um estudo de caso múltiplo e comparado em cinco Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs) da Rede Municipal de Educação do município de São Paulo (RME-SP), buscando analisar quais os perfis de liderança presentes na rede - ao admitir que esses perfis são cruciais para discorrer sobre a implementação da política de EI - e, mais profundamente, como eles são produzidos, tomando como base o modelo teórico contextual produzido e o seu exercício discricionário. Para dar maior contorno à política educacional de Educação Infantil que deve ser implementada por liderança escolares, realizamos a análise de quatro documentos que apresentam os princípios da EI na RME-SP: a Orientação Normativa nº 01/2013 – Avaliação na Educação Infantil: aprimorando os olhares (São Paulo, 2014); o Currículo Integrador da Infância Paulistana (São Paulo, 2015); os Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana (São Paulo, 2016); e o Currículo da Cidade – Educação Infantil (São Paulo, 2019).

Foi possível constatar que os currículos e as diretrizes municipais que orientam as dinâmicas e as escolhas de escolas de EI são fundamentais, embora não suficientes, para assegurar uma implementação efetiva da política educacional de Educação Infantil. De forma semelhante, as lideranças dentro da Unidade Educacional são chave para implementá-la, mas não podem ser olhadas descoladas do contexto em que estão situadas.

Cabe a elas estarem alinhadas com as concepções pregadas pelas diretrizes municipais, favorecendo a consolidação de uma equipe escolar que compartilhe de valores e princípios semelhantes e que, portanto, caminhe em uma mesma direção. Quando as concepções dentro de uma escola não são convergentes, abre-se espaço para a emergência de múltiplas linguagens faladas por diferentes subgrupos, os quais não necessariamente conversam entre si (Zacka, 2017); isso, por sua vez, é extremamente prejudicial para o aprendizado e desenvolvimento da criança, que acaba sendo a principal acometida por essa ausência de alinhamento dentro da escola.

Justificamos, com isso, a importância de uma **liderança pedagógica**, isto é, que seja orientada por concepções pedagógicas coerentes com diretrizes da RME-SP, no exercício de sua função. Isso se faz necessário sobretudo quando verificamos a multiplicidade de concepções que permeiam o imaginário de professoras e gestoras(es) de EMEIs paulistanas, comprometendo, portanto, a efetiva implementação das diretrizes municipais. É a partir dessa constatação que a reflexão sobre o papel das lideranças escolares para implementar a política educacional de EI em São Paulo irá se ancorar.

A existência dessa pluralidade de valores e princípios dentro da RME-SP ocorre por dois principais motivos que estão inter-relacionados. Primeiramente, assumimos que as diretrizes e os currículos que orientam a EI são recentes e potencialmente divergem do que previam documentos anteriores que vigoravam no município, o que gera um cenário institucional de ambiguidade legal (Lipsky, 1980; Matland, 1995). No entanto, dado que alguns desses documentos foram elaborados em parceria com profissionais de educação da RME-SP, cabe questionar em que medida que essa dinâmica pode ter afetado a visão de educação desses atores no exercício de sua função. Em segundo lugar, porém, argumentamos que, por vezes, os valores, as crenças e as visões de mundo dos burocratas que estão envolvidos na implementação de determinada política pública se sobressaem diante da institucionalidade de leis e diretrizes que a regulamentam. A implementação, com isso, tende a materializar-se a partir dos valores do burocrata, e não da sua racionalidade legal (Maynard-Moody & Musheno, 2003; 2012; Harrits & Møller, 2011; Ferreira & Medeiros, 2016).

Também sustentamos que as condições organizacionais às quais a escola está submetida, contando com restrição de recursos e com a ausência de meios para dar conta de responder a todas as pressões que chegam a ela comprometem a implementação de políticas públicas. Como defende Brodtkin (1997), os burocratas, em geral, fazem o que podem, e não simplesmente o que gostariam. Ao mesmo tempo em que precisam responder às demandas da SME e da DRE, garantindo a implementação efetiva dos currículos e diretrizes da EI, também devem lidar com as constantes demandas da sua clientela – nos termos de Gassner e Gofen (2018) –, isto é, da comunidade escolar, mas, sobretudo, das famílias e responsáveis pelas crianças.

Se, por um lado, cabe à liderança ser responsiva às necessidades e aos desejos da sua clientela, ela não deve perder o foco pedagógico que orienta a sua atuação. Com isso, famílias que, com o seu poder de agência, cobram para que a EMEI alfabetize as crianças, por exemplo, devem ser orientadas e, até mesmo, formadas pela equipe gestora, que tem a função de apresentar a elas os princípios que, hoje, regem a Educação Infantil paulistana. Do mesmo modo, ao construir um ambiente pautado na confiança relacional, favorável às trocas entre a equipe, garantindo espaços seguros para que ocorra uma reflexão profunda sobre as práticas de professoras, são também oferecidas condições para a formação da própria equipe escolar e para a consolidação de um alinhamento de concepções na escola.

Dessa maneira, devem ser potencializadas as trocas tanto dentro, quanto fora da escola, com o objetivo de promover a reflexão em todos os atores que lidam com a criança no seu cotidiano

sobre o seu papel no processo de desenvolvimento dela, dado que todos são responsáveis pela criança. A isso, está vinculada uma **liderança democrática**, sendo este um dos mais importantes mecanismos para potencializar as possibilidades de a equipe escolar desconstruir concepções conservadoras. As lideranças democráticas, portanto, estão fortemente relacionadas à escuta atenta da sua clientela, buscando orientar sua atuação a partir dos seus anseios e desejos, como propõem Gassner e Gofen (2018).

A EI também exige uma liderança que seja capaz de articular interesses e atores, tendo em vista a garantia dos direitos das crianças – o que chamamos de **liderança articuladora**. Isso pode ocorrer por meio da consolidação de parcerias com o território em que a escola se localiza, de articulações com equipamentos da assistência social para que se efetive um trabalho intersetorial com as crianças e suas famílias, e da formação da comunidade escolar quanto aos direitos que lhes estão assegurados pelo Estado. É possível, ainda, olhar para essa dimensão a partir de outra perspectiva. Cabe também à liderança articuladora exigir, frente ao poder público, melhores condições para a efetivação de uma educação pública de qualidade, seja por meio das trocas entre Unidades Educacionais parceiras, seja em espaços formais de participação, como o CRECE. Uma especificidade da liderança articuladora refere-se a uma atuação que visa superar contingências organizacionais que, potencialmente, podem limitar o seu trabalho, mobilizando os recursos que estão à sua disposição para consolidar um serviço de educação de qualidade.

De forma diferente a essa dinâmica, podemos falar de uma **liderança reguladora** que também tem a preocupação de seguir fortemente a letra da lei. Ao mesmo tempo em que pode estar associada a uma boa gestão dos recursos da escola, pode também agir com algum grau de indiferença ao não se envolver pessoalmente com os cidadãos e ao evitar que seus valores, projetos pessoais, compromissos e relações interfiram no seu trabalho.

Importa destacar que um mesmo indivíduo dentro de uma escola pode carregar mais de um perfil de liderança, transitando entre eles: uma diretora, por exemplo, pode assumir tanto uma liderança pedagógica, estando alinhada às concepções defendidas pela RME-SP, quanto uma liderança reguladora, empreendendo esforços para garantir a boa gestão dos recursos da escola. Para além disso, convém lembrar que não defendemos a imagem de um diretor escolar heroico, capaz de resolver, sozinho, todo e qualquer problema da escola. Uma das contribuições do presente trabalho reside, justamente, na percepção de que a escola possui uma *equipe de liderança* – que pode ser materializada na figura do “trio gestor” -, isto é, um conjunto de atores que assume, cada

qual, um perfil específico de liderança. Os quatro traços de liderança aqui identificados podem, portanto, transitar entre os diferentes profissionais da equipe, de modo que eles possam se equilibrar da maneira que for mais adequada para a escola. É, justamente, o caso da Escola E, na qual a Diretora E assume um perfil de liderança regulador, cabendo à CP E, em maior medida, e à AD E, em menor medida, a liderança pedagógica e articuladora.

Essa constatação permite que possamos ampliar o debate – ainda muito incipiente – sobre gerentes de nível de rua, dentro do campo de políticas públicas. A presente pesquisa inaugura um olhar para o GNR como não apenas um indivíduo, isolado de seus pares, mas, sim, como uma *equipe* de indivíduos, que atua conjuntamente, visando objetivos em comum. Essa equipe, por sua vez, é constituída por atores com perfis diferentes e que se complementam. Sugerimos, portanto, que a liderança não se limita ao líder, enquanto um sujeito isolado, mas envolve todo o processo de liderança, em termos da equipe que constituiu essa liderança. Com isso, contribuímos para construir novos olhares sobre a discussão teórica de gerentes de nível de rua, entendendo esse ator não mais isoladamente, mas, sobretudo, nas suas relações com seus pares, os quais são atravessados por perfis de liderança específicos, que podem se complementar em maior ou menor grau.

O presente trabalho também traz contribuições, na medida em que produziu uma teoria contextual da liderança na Educação Infantil, sustentando que os diferentes perfis de liderança que são produzidos no cotidiano de EMEIs paulistanas surgem como reação ao contexto em que estão inseridos. O debate aqui proposto, portanto, difere de explicações de modelos gerenciais, de modelos pedagógicos puros, ou de modelos a-históricos. Sugerimos uma reflexão analítica mais profunda sobre como aspectos institucional – referentes às diretrizes e normas que regulam a Educação Infantil paulistana –, organizacionais – relativos às condições de trabalho dentro da EMEI –, socioculturais – que se referem aos valores e crenças sustentados pela equipe que atua na EMEI – e políticos-relacionais – associados às relações entre escola e prefeitura e DREs, por um lado, e entre escola e comunidade escolar, por outro – influenciam a prática cotidiana de lideranças escolares nas EMEIs paulistanas.

Esses elementos importam pois eles constituem a raiz do exercício discricionário das lideranças, o que pode fazer com que gestoras(es) escolares assumam posições e exerçam ações antagônicas ao que preveem as diretrizes municipais, quando se veem diante de um contexto de restrição de recursos, quando precisam construir e desconstruir uma série de concepções ao longo de sua carreira, quando são pressionadas(os) pela comunidade escolar ou por gestoras(es)

superiores no exercício de sua função ou quando seus valores e crenças se sobrepõem às normas e diretrizes municipais. As posições sustentadas pela liderança irão, por sua vez, impactar significativamente a atuação da sua equipe e, conseqüentemente, a experiência educacional da criança.

Destacamos, ainda, que para além da existência de diretrizes e currículos claros e potentes para a Educação Infantil, que possam legitimar a atuação das EMEIs frente às pressões da clientela, e que sejam desenhados, de preferência, em parceria com toda a equipe que compõe a rede de educação, como foi o caso sobretudo do Currículo da Cidade – Educação Infantil (São Paulo, 2019), as lideranças escolares que integram as equipes de cada Unidade Educacional assumem grande relevância na implementação da política educacional. Apesar disso, a Secretaria Municipal de Educação possui a importante função de garantir condições materiais e formativas para que a equipe de atores escolares da RME-SP possa desempenhar o seu papel da melhor maneira, tendo como prioridade a criança.

Uma vez que o trabalho admite uma perspectiva contextual a respeito da construção da liderança escolar, é fundamental pontuar os impactos da pandemia de COVID-19 na vida escolar das EMEIs estudadas, uma vez que a pesquisa ocorreu dentro deste contexto. Se, por um lado, foi relatado que os momentos formativos em serviço (nas chamadas JEIFs) tornaram-se mais ricos e interessantes após o início da pandemia, por ter possibilitado que toda a equipe de professoras se reunisse *online*, em um mesmo horário, favorecendo as trocas entre professoras que trabalham em diferentes turnos, por outro lado o contato das professoras com diretor(a) e AD foi reduzido – uma vez que as principais interações ocorriam nos corredores da escola –, além de haver grande dificuldade de acessar as crianças e suas famílias, por conta de limitações tecnológicas.

Todas(os) as(os) entrevistadas(os) mostraram-se contrárias(os) ao retorno das aulas presenciais, alegando a ausência de recursos e de condições para que as EMEIs pudessem realizar um trabalho seguro e significativo com as crianças no contexto de pandemia. Apontaram, geralmente, a seguinte contradição: se, por um lado, o trabalho da EMEI ancora-se nas interações entre crianças, por outro, a pandemia exige isolamento social e distanciamento entre indivíduos de modo a preservar a saúde de todos e todas. Enquanto em algumas das escolas famílias e funcionárias(os) foram consultadas(os) para construir, conjuntamente, a opinião da EMEI sobre o retorno às aulas presenciais, outras mantiveram o debate apenas entre equipe gestora e professoras.



A pandemia impôs também limitações ao presente trabalho, uma vez que fomos impossibilitados de realizar observações etnográficas nas escolas pesquisadas, sendo que os dados coletados foram provenientes, sobretudo, de entrevistadas e da análise de quatro documentos da RME-SP. Assim, o método empregado não foi capaz de captar, em profundidade, todas as diferenças existentes entre as escolas.

O trabalho também contribui para o debate acadêmico sobre políticas públicas e educação, na medida em que houve o esforço de construir uma teoria que seja multidimensional sobre a Educação Infantil. Nosso olhar pousa não apenas sobre a unidade educacional, mas também sobre as relações da escola com as instâncias públicas hierárquicas superiores e sobre o contexto institucional ao qual a escola está inserida. Além disso, fazemos uma ponte entre teorias de perfis de lideranças de políticas públicas e da educação, buscando construir uma síntese desses dois campos de conhecimento.

Propomos também que o debate sobre liderança escolar na Educação Infantil aqui construído pode ajudar a aprimorar o debate sobre lideranças escolares em outras etapas da educação básica, uma vez que defendemos que o diretor escolar deve ser entendido como uma liderança situacional em qualquer etapa do ensino.

O fato de a escola de Educação Infantil não ser avaliada com base em indicadores de desempenho, mas, sim, com base em indicadores de *outputs*, como qualidade dos mecanismos de gestão, não inviabiliza a análise sobre os perfis e a atuação de lideranças escolares. De certa maneira, reconhecemos que outras etapas escolares podem, inclusive, aprender com essa reflexão sobre Educação Infantil, ao ampliar as possibilidades de análise sobre suas dinâmicas que se sustentem em outros fatores, para além dos testes padronizados.

Retomando a Orientação Normativa nº 01/2013, de São Paulo, argumentamos que a EMEI se constitui como um oásis, sobretudo para as crianças em situação de vulnerabilidade. Para o Diretor D: *“A criança tem que ter o lugar de fala dela, a criança tem que se sentir plena dentro da escola. A gente precisa oferecer esse espaço de liberdade para que ela se constitua, se legitime como sujeito e seja validada dentro da escola”*. Admitindo a importância da escola de Educação Infantil enquanto um espaço chave para o processo de construção civilizacional da criança e, mais do que isso, para que ela possa se constituir e se legitimar enquanto um sujeito de direitos, que a reflexão sobre as lideranças que conduzem essas unidades educacionais se faz não só relevante, mas também urgente.

De fato, é preciso uma aldeia inteira para educar uma criança. Contudo, quando essa aldeia conta com uma liderança que se permite ser guiada pela criança e por aqueles e aquelas que com ela se relacionam, mantendo sempre um claro foco pedagógico, articulando interesses e recursos em prol dos direitos da infância, tendo acesso a boas condições formativas e de infraestrutura, as possibilidades para que a criança seja respeitada em sua integralidade dentro da escola se multiplicam e se potencializam.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrucio, F. L. (2010). Gestão escolar e qualidade da Educação: um estudo sobre dez escolas paulistas. *Estudos & Pesquisas Educacionais I*. São Paulo: Fundação Victor Civita, 241-275.
- Ahearn, L. M. (2001). Language and Agency. *Annual Review of Anthropology*, v. 30, p. 109-137, 2001.
- Alves, M. T. G. & Soares, J. F. (2013). Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, 39(1), pp. 177-194.
- Andersen, L. B. et al. (2018). Achieving High Quality through Transformational Leadership: A Qualitative Multilevel Analysis of Transformational Leadership and Perceived Professional Quality. *Public Personnel Management*, 47(1), pp. 51–72. doi:10.1177/0091026017747270.
- Barreto, E. S. de S. (2012). Políticas de currículo e avaliação e políticas docentes. *Cadernos de Pesquisa*, 42(147), pp. 738-753.
- Barrett, S. M. (2004). Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, 82(2), pp. 249 – 262.
- Beauchamp, J.; Pagel, S. D. & Nascimento, A, R, do. (orgs). *Ensino fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2007. 135 p.
- Bonamino, A. M. C.; Oliveira, A. C. P.; Carvalho, C. P. de. (2016). Indicadores educacionais, gestão da escola e liderança do diretor. In: Batista, N. C.; Flores, M. L. R. (Org.). *Formação de gestores escolares para a educação básica: avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN*. Porto Alegre, Evangraf: Escola de Gestores da Educação Básica.
- Brasil. (1998). Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. *Referencial curricular nacional para a educação infantil*. v. 1 Brasília: MEC/SEF.
- Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. (2006a). *Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil*. Brasília: MEC, SEB.
- Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. (2006b). *Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil*. v. 1. Brasília: MEC/SEB.
- Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. (2010). *Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil*. Brasília: MEC/SEB.

Brasil. Ministério da Educação. (2018). *Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil*. Brasília: MEC.

Brasil. Ministério da Cidadania. (2019). *Relatório sobre Bolsa Família e Cadastro Único*. Estado: São Paulo. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério da Cidadania.

Brodkin, Evelyn Z. (1997). Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. *Social Service Review*, 71, pp. 1–33.

Brodkin, E. Z. (2011) Policy Work: Street-Level Organizations under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, special issue ‘Putting Street-Level Organizations First: New Directions for Social Policy and Management Research’, 21(2), pp. 253-277.

Brodkin, E. Z. (2012) Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future. *Public Administration Review*, 72, 940–49.

Brodkin, E. Z. (2013). Street-level organizations and the welfare state. In Brodkin, E. Z. & Marston, G. (eds.) (2013). *Work and the welfare state: Street-level organizations and workfare politics*. Washington, DC: Georgetown Univ. Press, pp. 17–34.

Brooke, N.; Soares, J. F. (orgs.). (2008). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Brougère, G. (2010). O papel do brinquedo na impregnação cultural da criança. In: *Brinquedo e cultura*. São Paulo: Cortez.

Carroll-Meehan, C. (2019). New leaders in Early Years: making a difference for children in England, *Early Child Development and Care*, 189(3), 416-429.

Cassell, P. (ed.). (1993). *The Giddens Reader*. Stanford: Stanford University Press.

Campos, M. M.; Füllgraf, J. & Wiggers, V. (2006). A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. *Cad. Pesquisa*, 36(127), São Paulo, pp. 87-128.

Cassell, P. (ed.) (1993). *The Giddens Reader*. Stanford: Stanford University Press.

Cattonar, B. (2006). Evolução do modo de regulação escolar e reestruturação da função de diretor de escola. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, (44).

Cavalcante, P. L. C. & Lotta, G. S. (orgs.). (2015). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP.

Coleman, J. S. et al. (1966). *Equality of Educational Opportunity*. Washington: Office of Education / US Department of Health, Education and Welfare.

Codo, W. (Coord.). (2002). *Educação, carinho e trabalho: Burnout, a síndrome da desistência do educador, que pode levar à falência da educação*. Petrópolis: Vozes.

*Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

Corsaro, W. (2011). *A Sociologia da Infância*. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed.

Currie, G.; Procter, S. (2005). The Antecedents of Middle Managers' Strategic Contribution: The Case of a Professional. *Journal of Management Studies*, 42(7), pp. 99–117.

Darling-Hammond, et al. (2007). *Preparing School Leaders for a Changing World: Lessons from Exemplary Leadership Development Programs*. Stanford, CA: Stanford University, Stanford Educational Leadership Institute.

Day, C.; Gu, Q.; Sammons, P. (2016). The Impact of Leadership on Student Outcomes: How Successful School Leaders Use Transformational and Instructional Strategies to Make a Difference. *Educational Administration Quarterly*, 52(2), pp. 221–258.

Decreto nº 59.660, de 4 de agosto. (2020). *Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Secretaria Municipal de Educação e altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica*. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Ano 64, n. 177, São Paulo – SP, p. 3.

Decreto nº 54.453, de 10 de outubro. (2013). *Fixa as atribuições dos Profissionais de Educação que integram as equipes escolares das unidades educacionais da Rede Municipal de Ensino*. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Ano 58, n. 194, São Paulo – SP, p. 3.

Dubois, V. (2019). Políticas no guichê, políticas do guichê. Trad. Isabella Araujo Goellner e Isabela Borges Smolii. In: Pires, R. (ed.), *Implementando desigualdades*. Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro, IPEA, 2019, pp. 105-125.

Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, 14(4), pp. 532-550.

Falciano, B. T.; Santos, E. D. dos. & Nunes, M. R. F. (2016). Infraestrutura escolar: um critério de comparação da qualidade da Educação Infantil. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, 27(66), pp. 880-906.

Ferreira, V. & Medeiros, J. (2016). Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cadernos EBAP.BR*, 14(3), pp. 776-793.

Floyd, S. W. & Wooldridge, B. (1992). Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: a research note. *Strategic Management Journal*, (13), pp. 153-167.

Franco, A. M. de P. & Menezes-Filho, N. A. (2017). Os determinantes do aprendizado com dados de um painel de escolas do SAEB. *Economia Aplicada*, 21(3), pp. 525-548.

- Franco, C. et al. (2007). Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de “fatores intra-escolares”. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, 15(55), p. 277-298.
- Fullan, M. (2014). *The principal: three keys to maximizing impact* (1a ed.). Nova York: John Wiley & Sons Inc.
- Gassner, D. & Gofen, A. (2018). Street-level management: A clientele-agent perspective on implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(5), pp. 551-568.
- Glaser, B. G. (1978). *Theoretical sensitivity: Advances in the methodology of grounded theory*. Mill Valley, CA, USA: The Sociology Press.
- Goddard, R. D. & Miller, R. J. (2010). The Conceptualization, Measurement, and Effects of School Leadership: Introduction to the Special Issue. *The Elementary School Journal*, 111(2), 219–225.
- Gois, A. (2020). *Líderes na escola: o que fazem bons diretores e diretoras, e como os melhores sistemas educacionais do mundo os selecionam, formam e apoiam*. São Paulo: Moderna.
- Grøn, C. H.; Bro, L. L.; Andersen, L. B. (2019). Public managers’ leadership identity: concept, causes, and consequences. *Public Management Review*: 1-21.
- Gunn, L. A. (1978). Why is implementation so difficult? *Management Services in Government*, 33(4), pp. 169-176.
- Hallinger, P. (1995). Culture and leadership: Developing an international perspective in educational administration. *UCEA Review*. 36(2), pp. 3-13.
- Hallinger, P. (2005). Instructional Leadership and the School Principal: A Passing Fancy that Refuses to Fade Away. *Leadership and Policy in Schools*, 4(3), pp. 1-20.
- Hartley, J. (2018). Ten Propositions about Public Leadership. *International Journal of Public Leadership*, 14(4), pp. 202–217.
- Harrits, G. (2019). Stereotypes in Context: How and When Do Street-Level Bureaucrats Use Class Stereotypes? *Public Administration Review*, (79), pp. 1-11.
- Harrits, G. S.; Møller, M. Ø. (2011). Categories and Categorization. Towards a Comprehensive Sociological Framework. *Distinktion*, 12(2), pp. 229–47.
- Heck, R. H. (1992). Principal’s Instructional Leadership and School Performance: Implications for Policy Development. *Education Evaluation and Policy Analysis*, 14(1): 21-34.
- Heckman, J. J., & Masterov, D. V. (2007). The Productivity Argument for Investing in Young Children. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 29(3), pp. 446-493.

Heikka, J., et al. (2012). Contextualizing Distributed Leadership Within Early Childhood Education: Current Understandings, Research Evidence and future Challenges. *Educational Management Administration & Leadership*, 41(1), pp. 30–44.

Hujala, E. (2013). Contextually Defined Leadership. In: Hujala, E.; Waniganayake, M; Rood, J. (Eds.). (2013). *Researching Leadership in Early Childhood Education*. Tampere University Press.

Hupe, P. (2013). Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research. *Der Moderne Staat*, (2), pp. 1-21.

Hupe, P. L; Hill, M. J. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), pp. 279-299.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). (2019). Censo Escolar, 2019. Brasília: MEC, 2019.

Instrução Normativa Secretaria Municipal de Educação nº 45 de 11 de dezembro (2019). *Dispõe sobre a organização das Unidades de Educação Infantil, de Ensino Fundamental, de Ensino Fundamental e Médio e dos Centros Educacionais Unificados da Rede Municipal de Ensino para o ano de 2.020, e dá outras providências*. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Ano 64, n. 234, São Paulo – SP, 12 dez. 2019, p. 20.

Instrução Normativa Secretaria Municipal de Educação nº 2, de 6 de fevereiro. (2019). *Aprova a Orientação Normativa nº 1, de 6 de fevereiro de 2019*. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Ano 64, n. 25, São Paulo – SP, 7 fev. 2019, p. 15.

Instrução Normativa Secretaria Municipal de Educação nº 2 de 23 de janeiro (2020). *Reorganiza o Projeto Especial de Ação – PEA elaborado pelas Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências*. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Ano 65, n. 17, São Paulo – SP, 25 jan. 2020, p. 36.

James, A.; Jenks, C. & Prout, A. (1998). Theorizing childhood. (cap. 8). In: Jenks, C. (ed.). *Childhood: Critical Concepts in Sociology*. Cambridge: Polity Press.

Karilla, K. (1998). *Contextual and situational perspectives on leadership in early education centres*. In: Hujala, E.; Puroila, A-M (Eds.). *Towards Understanding Leadership in Early Childhood Context. Cross-cultural Perspectives*. Oulu, Finland: Oulu University Press.

Kivunja, C. (2015). Leadership in Early Childhood Education Contexts: Looks, Roles, and Functions. *Creative Education*, (6), pp. 1710-1717.

Kuratko, D. et al. (2005). A model of middle-level managers' entrepreneurial behavior. *Entrepreneurship: Theory & Practice*, 29(6), pp. 699-716.

Lane, J. E.; Wallis, J. (2009). Strategic management and public leadership. *Public Management Review*, 11(1), pp. 101-120.

Langley, A & Abdallah, C. (2011). Templates and turns in qualitative studies of strategy and management. In: Langley, A & Abdallah, C. (2011). *Building Methodological Bridges – Research Methods in Strategy and Management*, (6), pp. 105-140.

Langley, A. (1999). Strategies for Theorizing from Process Data. *Academy of Management Review*, 24(4), pp. 691-711.

Lee, V. L. (2008). Utilização de modelos lineares hierárquicos lineares para estudar contextos sociais: o caso dos efeitos da escola. In: Brooke, N.; Soares, J. F. (Ed.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, pp. 273-296.

Lee, Y; Wilkins, V. (2011). More similarities or more differences? Comparing public and nonprofit managers' job motivations. *Public Administration Review*, 71(1), pp. 45– 56.

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)

Lei nº 13.991 de 10 de junho de 2005. (2005). *Institui o Programa de Transferência de Recursos Financeiros às Associações de Pais e Mestres das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino*. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Ano 50, n. 108, São Paulo – SP, 11 jun. 2005, p. 1.

Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. (2006). *Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade*. Brasília, DF.

Lei nº 14.660, de 26 de dezembro de 2007. (2007). *Dispõe sobre alterações das Leis nº 11.229, de 26 de junho de 1992, nº 11.434, de 12 de novembro de 1993 e legislação subsequente, reorganiza o Quadro dos Profissionais de Educação, com as respectivas carreiras, criado pela Lei nº 11.434, de 1993, e consolida o Estatuto dos Profissionais da Educação Municipal*. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Ano 52, n. 239, São Paulo – SP, p. 5.

Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. (2013). *Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências*. Brasília, DF. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm)

Lei nº 16.213, de 17 de junho de 2015. (2015). *Dispõe sobre a criação e funcionamento do Conselho de Representantes dos Conselhos de Escola - CRECE, inclui o inciso XIV no art. 118 da Lei nº 14.660/07, e dá outras providências*. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Ano 60, n. 111, São Paulo – SP, p. 1.

Leithwood, K. (2009). *Como liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación*. Santiago: Salesianos Impresores.



- Lester, J. P., Bowman, A. O. M., Goggin, M. L., & O'Toole, L. J. (1987). Public Policy implementation: Evolution of the field and agenda for future research. *Review of Policy Research*, 7(1), pp. 200–216.
- Levine, D. U., & Lezotte, L. W. (1990). Unusually effective schools: A review and analysis of research and practice. *School Effectiveness and School Improvement*, 1(3), pp. 221-224.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. Nova Iorque: Russell Sage Foundation.
- Lotta, G. (2019). A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: Lotta, G. (org). *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: ENAP.
- Lotta, G. S. & Pires, R.; Oliveira, V. (2014). Burocratas de Médio Escalão: Novos Olhares sobre Velhos Atores da Produção de Políticas Públicas. *Revista do Serviço Público*, (65), pp. 463-492.
- Lotta, G. & Santiago, A. (2018). Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia, *BIB*, São Paulo, 83(1), pp. 21-42.
- Lück, H. (2009). *Dimensões da gestão escolar e suas competências*. Curitiba: Editora Positivo.
- Lück, H. (2011). Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares. *Estudos & Pesquisas Educacionais no 2*, São Paulo: Fundação Victor Civita, pp. 167-227.
- Lück, H. (2014). *Liderança em gestão escolar*. (3 ed.). Petrópolis: Editora Vozes.
- Machado, M. A. de M. (2000). Desafios a serem Enfrentados na Capacitação de Gestores(as) Escolares. *Em Aberto*, 17(72), pp. 97-113.
- MacNeil, A. J.; Prater, D. L. & Busch, S. (2009). The effects of school culture and climate on student achievement. *International Journal of Leadership in Education*, 12(1), pp. 73-84.
- Mahoney, A. A. & Almeida, L. R. de. (2012). *Henri Wallon: Psicologia e Educação*. (11 ed.). São Paulo: Edições Loyola.
- Male, T. (2006). *Being an Effective Headteacher*. Londres: Paul Chapman Publishing.
- Male, T. & Nicholson, N. (2016). Leadership. In: *The Early Years Foundation Stage: Theory and Practice* (cap. 17), 3 ed., SAGE, pp. 312-328.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), pp. 145-174.
- Maynard-Moody, Y; Musheno, M. (2000). State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), pp. 329–358

Maynard-Moody, Y; Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: narratives of street-level judgement*. Ann Arbor, United States: University of Michigan Press.

Maynard-Moody, Y; Musheno, M. (2012). Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. *Public Administration Review*, 71(1), pp. 16-23.

Maynard-Moody, Y; Musheno, M. (2015). Playing the rules: discretion in social and policy context. In: Hupe, P.; Hill, M.; Buffat, A. (eds.). *Understanding street-level bureaucracy*. Bristol: Policy Press.

Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2nd ed.). Sage Publications, Inc.

Mintezberg, H. (1973). *The nature of managerial work*. New York: Harper & Row.

Morgan, D. et al. (1996). What Middle Managers Do in Local Government: Stewardship of the Public Trust and the Limits of Reinventing Government. *Public Administration Review*, 56(4), pp. 359-366.

Moro, A.; Vinha, T. P. & Morais, A. de. (2019). Avaliação do clima escolar: construção e validação de instrumentos de medida. *Cad. Pesqui.*, 49(172), pp. 312-335.

Mortimore, P.; Sammons, P.; Stoll, L.; Lewis, D.; Ecob, R. (1988). *School matters*. Somerset: Open Books.

Mujis et al. (2004). How do they manage? A review of the research on leadership in early childhood. *Journal of Early Childhood Research*, 2(2), pp. 157–169.

Nascimento, M. L. (2004). Contextos de Educação da Infância: parceira entre famílias e instituições de Educação Infantil. In: São Paulo. (2004). *Caderno temático de Formação – 2: Construindo a Pedagogia da Infância no Município de São Paulo*. São Paulo: SME/DOT-G. pp. 13-18.

Neto, J. J. S. et al. (2013). Uma escala para medir a infraestrutura escolar. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, 24(54), pp. 78-99.

Neto, J. J. S. et al. (2013). A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 64(3), pp. 377-391.

Nivala, V. (2002). Leadership in general, leadership in theory. In: Nivala, V.; Hujala, E. (Eds.). (2002). *Leadership in Early Childhood Education*. Crosscultural perspectives. Department of Educational Sciences and Teacher Education, Early Childhood Education, University of Oulu.

Normore, A. H. (2004). Recruitment and selection: meeting the leadership shortage in one large Canadian school district. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 30.

Ogawa, R. & Bossert, S. (1995). Leadership as an Organizational Quality. *Educational Administration Quarterly*, 31(2), pp. 224-243. 10.1177/0013161X95031002004.

Oliveira, A. C. P. de. (2018). *Gestão, liderança e clima escolar*. Curitiba: Appris.

Oliveira, V. E de & Abrucio, F. L. (2018). Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In R. Pires; G. S. Lotta; V. E. de Oliveira. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*, Brasília: IPEA, 207-225.

Oliveira, A. C. P. de; Carvalho, C. P. de. (2018). Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, v. 23, e230015.

Oliveira, A. C. P. de; Waldhelm, A. P. S. (2016). Liderança do diretor, clima escolar e desempenho dos alunos: qual a relação? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 24(93), pp. 824-844.

Orazi, D. C., A. Turrini, and G. Valotti. 2013. Public Sector Leadership: New Perspectives for Research and Practice. *International Review of Administrative Sciences*, 79(3), pp. 486–504. doi:10.1177/0020852313489945

Palaiologou, I. & Male, T. (2018). *Leadership in early childhood education: The case for pedagogical praxis*. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 20(1), pp. 23-34.

Paro, V. H. (2015). *Diretor escolar: educador ou gerente?* São Paulo: Cortez.

Parylo, O.; Zepeda, S. L.; Bengtson, E. (2012). The different faces of principal mentorship. *International Journal of Mentoring and Coaching in Education*, 1(2), pp. 120-135.

Patton, M. Q. (2002). Qualitative Interviewing. (cap. 7). In: Patton, M. Q. (2002) *Qualitative Evaluation and Research Methods*. California: Sage Publications, p. 339-384.

Pires, R. (2011). Beyond the fear of discretion: flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies. *Regulation and Governance*, 5(1), pp. 45-71.

Portaria SME nº 8.707, de 20 de dezembro. (2016). *Reorganiza o Estatuto Padrão das Associações de Pais e Mestres – APMs dos Centros de Educação Infantil - CEIs, das Escolas Municipais de Educação Infantil – EMEIs, Centros Municipais de Educação Infantil - CEMEIs, Escolas Municipais de Ensino Fundamental – EMEFs, Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Médio – EMEFMs, Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos – EMEBSs e dos Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos - CIEJAs e da Associação de Pais e Mestres, Servidores, Usuários e Amigos dos Centros Educacionais Unificados - APMSUAC*. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, Ano 61, n. 238, São Paulo – SP, p. 11.

Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation*, 3. ed. Berkeley: University of California Press, 281 p.

Queupil, J. P. & Montecinos, P. (2020). El Liderazgo Distribuido para la Mejora Educativa: Análisis de Redes Sociales en Departamentos de Escuelas Secundarias Chilenas. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 18(2), pp. 97-114.

Reynolds, D. & Teddlie, C. (2000). Os processos da eficácia escolar. In: Brooke, N.; Soares, F. (orgs.). (2008). *Pesquisa em eficácia escolar*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

Robinson, V. M. J. (2011). *Student-centered leadership*. (1 ed.). São Francisco: Jossey-Bass.

Robinson, V. M. J.; Lloyd, C. A. & Rowe, K. J. (2008). The Impact of Leadership on Student Outcomes: An Analysis of the Differential Effects of Leadership Types. *Educational Administration Quarterly*, 44(5), pp. 635-674.

Rodd, J. (2013). *Leadership in early childhood: The pathway to professionalism*. (4th ed.) Crows Nest, NSW: Allen & Unwin.

Ruiz, E. F. de. (2014). O efeito da burocracia no desempenho escolar: o caso do centro Paula Souza. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21 1988. pp. 129-168.

Sabatier, P. A. & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: a framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), p. 538-60.

Sammons, P.; Bakkum, L. (2011). Effective Schools, Equity and Teacher Effectiveness: a Review to the Literature. *Revista de Curriculum y Formación del Profesorado*, 15(3): 9-26.

São Paulo. Secretaria Municipal de Educação. Diretoria de Orientação Técnica. (2007). Orientações Curriculares: Expectativas de Aprendizagem e Orientações Didáticas: Educação Infantil. São Paulo: SME/DOT.

São Paulo. Secretaria Municipal de Educação. Diretoria de Orientação Técnica. (2014). *Orientação normativa nº 01: avaliação na educação infantil: aprimorando os olhares*. São Paulo: SME / DOT.

São Paulo. Secretaria Municipal de Educação. Diretoria de Orientação Técnica. (2015). *Currículo integrador da infância paulistana*. São Paulo: SME/DOT.

São Paulo. Secretaria Municipal de Educação. Diretoria de Orientação Técnica. (2016). *Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana*. – São Paulo: SME / DOT.

São Paulo. Secretaria Municipal de Educação. Coordenadoria Pedagógica. (2019a). *Currículo da cidade: Educação Infantil*. São Paulo: SME / COPED.

São Paulo. Secretaria Municipal de Educação. (2019b). *Microdados da Rede Municipal de Educação – Matrículas*. São Paulo: SME.

São Paulo. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Centro de Geoprocessamento e Estatística. (2020). *Programa Bolsa Família: Distribuição das Famílias Beneficiadas*. São Paulo: SMADS.

Saramago, S. S. (1994). As identidades da infância: núcleos e processos de construção das identidades infantis. *Sociologia: problemas e práticas*, 16, pp. 151-171.

Sarmiento, M. J. (2008). Sociologia da Infância: Correntes e Confluências. In: Sarmiento, M. J. e Gouvêa, M. C. S. de (org.). (2008). *Estudos da Infância: educação e práticas sociais*. Petrópolis. Vozes, pp. 17-39.

Seidle, B.; Fernandez, S.; Perry, J. L. (2016). Do Leadership Training and Development Make A Difference in the Public Sector? A Panel Study. *Public Administration Review*, 76(4), pp. 603–613.

Silva, T. T. da. (1999). *Documentos de identidade: Uma introdução às teorias do currículo*. Belo Horizonte: Autêntica. 156 p.

Silva, P. L. B.; Melo, M. A. B. (2000). O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e projetos. *Caderno NEPP/UNICAMP*, (48), pp. 1-16.

Siqueira e Silva, F. (2020). *Eficiência escolar, liderança e aprendizagem nas escolas estaduais brasileiras: uma análise multivariada em painel*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

Siraj-Blatchford I. et al. (2002). *Researching effective pedagogy in the early years*. Research report RR356. London: Department for Education and Skills.

Siraj-Blatchford, I. & Manni, L. (2006). *Effective Leadership in the Early Years Sector*. The ELEYS Study. Londres: Institute of Education, University of London.

Soares, J. F.; Alves, M. T. G. (2013). Efeitos de escolas e municípios na qualidade do Ensino Fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, 43(149), pp. 492-517.

Soares, S.; Razo, R.; Fariñas, M. (2006). Perfil estatístico da educação rural: origem socioeconômica desfavorecida, insumos escolares deficientes e resultados inaceitáveis. In: Bof, A. M. (Org.). *A educação no Brasil rural*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, p. 47-68.

Soares, T. M.; Teixeira, L. H. G. (2006). Efeito do perfil do diretor na gestão escolar sobre a proficiência do aluno. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 17, n. 34.

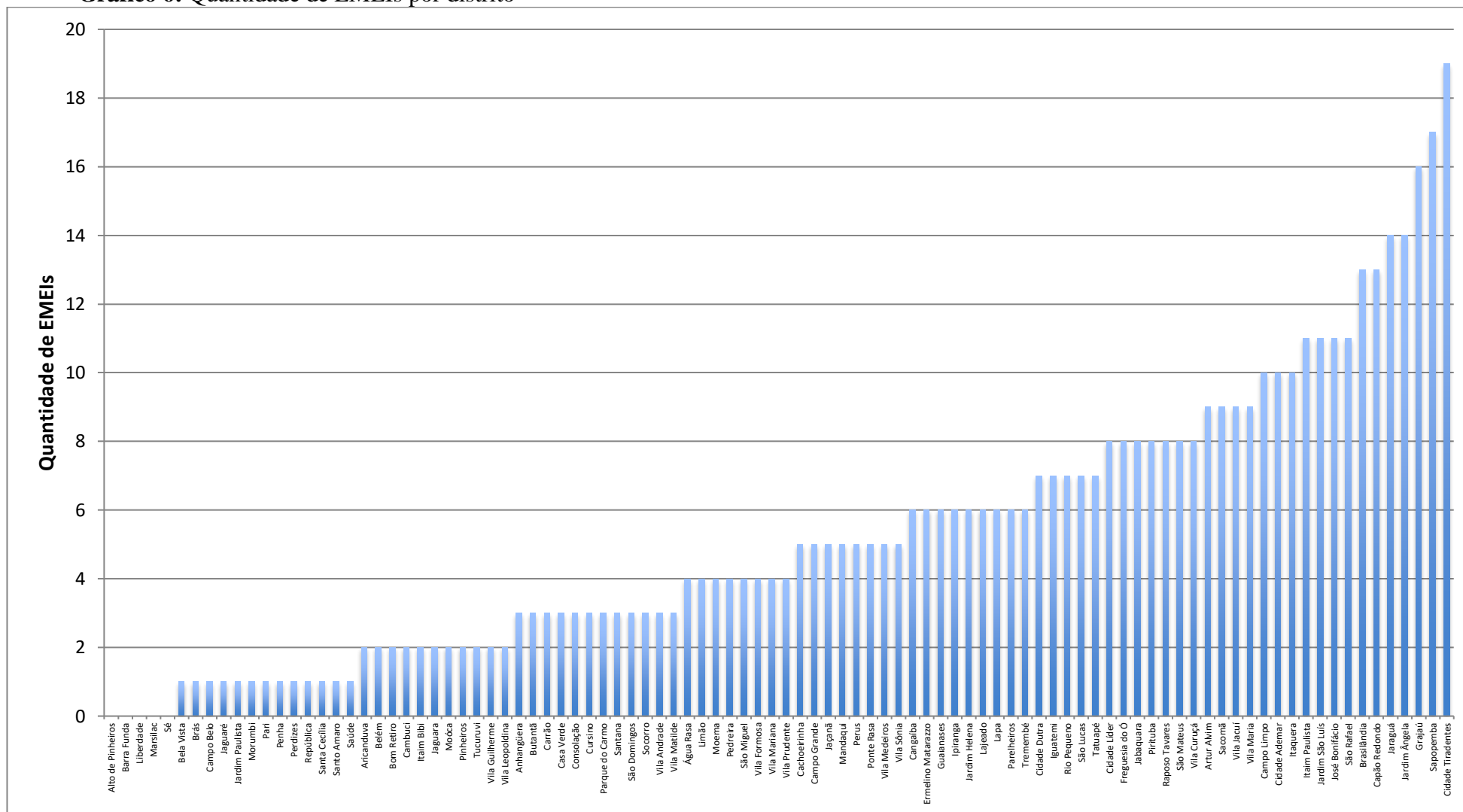
Soukainen, U. (2019). How do early childhood education directors in Finland see themselves? In: Strehmel, P. et al. (eds.). *Leadership in Early Education in Times of Change: Research from five continents*. Toronto: Barbara Budrich.

- Spillane, J. P. (2006). *Distributed leadership*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Strehmel, P. (2016). Leadership in Early Childhood Education – Theoretical and Empirical Approaches. *Journal of Early Childhood Education Research*, 5(2), pp. 344-355.
- Sylva K. et al. (2004). *The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) project*: Findings from the pre-school period. Londres: Department for Education and Skills.
- Sylva, K. et al. (Eds.). (2010). *Early Childhood Matters*: Evidence from the Effective Preschool and Primary Education project. Londres: Routledge.
- Taggart, B., Sylva, K., Siraj-Blatchford, K., Melhuish, E. C., Sammons, P., & Walker-Hall, J. (2000). *The Effective Provision of Pre-School-Education (EPPE) Project*. Technical Paper 5 – Characteristics of the Centres in the EPPE Sample Interviews. Londres: Institute of Education, University of London.
- Teddlie, C.; Kirby, P. C.; Stringfield, S. (1989). Effective versus Ineffective Schools: Observable Differences in the Classroom. *American Journal of Education*, 97(3), pp. 221-236.
- Tummers, L. & Knies, E. (2016). Measuring Public Leadership: Developing Scales for Four Key Public Leadership Roles. *Public Administration*, 94(2): 433–451. doi:10.1111/padm.12224.
- Urban, M. et al. (2011). *Competence Requirements in Early Education and Care (CORE)*. A Study for the European Commission Directorate-General for Education and Culture. Final Report. Brussels: European Commission, Directorate-General for Education and Culture.
- Urick, A., & Bowers, A. (2014). What Are the Different Types of Principals Across the United States? A Latent Class Analysis of Principal Perception of Leadership. *Educational Administration Quarterly*, 50(1), pp. 96-134.
- Van Wart, M. (2003). Public-sector leadership theory: An assessment. *Public Administration Review*, 63(2), pp. 214–228.
- Van Wart, M. (2013). Lessons from Leadership Theory and The Contemporary Challenges of Leaders. *Public Administration Review*. 73 (4), pp. 553–565. doi:10.1111/puar.12069
- Villoria, M. & Iglesias, A. (2011) Leadership in public management: Some theoretical and methodological considerations. *Innovar*, 21(42), pp. 175-189.
- Vinha, T. P. et al. (2016). O clima escolar e a convivência respeitosa nas instituições educativas. *Est. Aval. Educ.*, 27(64), pp. 96-127.
- Vinha, T. P.; Morais, A. de & Moro, A. (coord.). (2017). *Manual de orientação para a aplicação dos questionários que avaliam o clima escolar*. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 77p.
- Wajskop, G. (2009). *O Brincar: 0 a 6 anos*. São Paulo: Editora Didática Suplegraf.

- Whalley, M. (2011). *Leading Practice in Early Years Settings*, 2a ed. Exeter: Learning Matters.
- Weber, M. (1922). *Economia e Sociedade*: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Editora Universidade de Brasília. 464 p.
- Winter, S. C. (2010). Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: Peter, B. G. Pierre, J. *Administração Pública: coletânea*. Brasília: ENAP: 2010. 649 p.
- Yin, R. K. (2008). *Case Study Research, Design and Methods*, 4a ed., Sage Publications, London, 240 p.
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: public service and moral agency*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

## APÊNDICE A

**Gráfico 6:** Quantidade de EMEIs por distrito

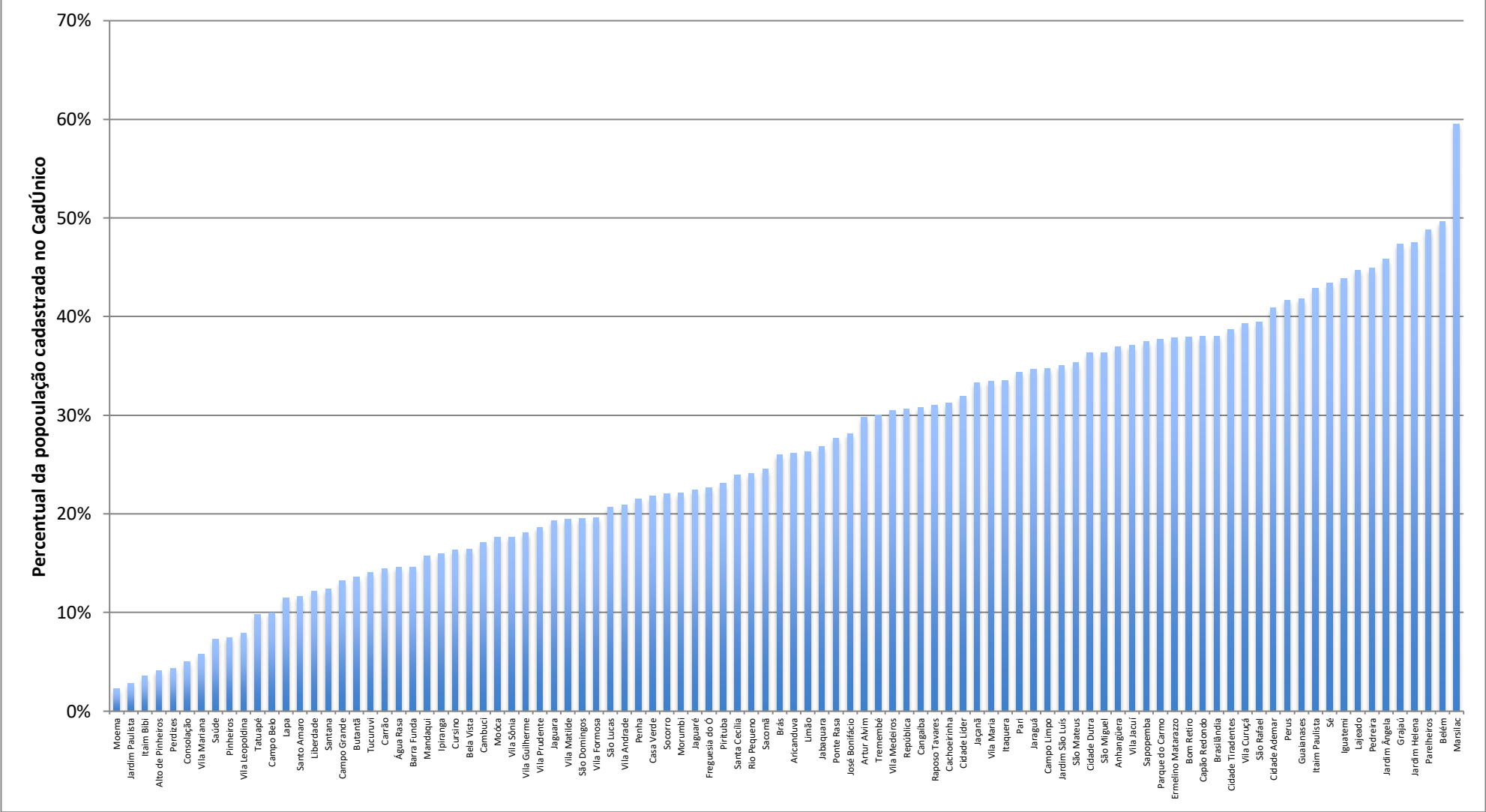


Fonte: Elaboração própria, a partir de São Paulo (2019; 2020) e IBGE/SEADE (2018)



APÊNDICE B

Gráfico 7: Percentual da população por distrito cadastrada no CadÚnico



Fonte: Elaboração própria, a partir de São Paulo (2019; 2020) e IBGE/SEADE (2018)

## APÊNDICE C

### **Roteiro de entrevista diretor(a), vice e coordenador(a) de EMEI**

#### **Sobre você [15 min]**

- Formação inicial (graduação, pós, mestrado, especialização?)
- Me conte um pouco da sua trajetória profissional. Já atuou como professor(a) ou na gestão escolar de outra escola antes?
  - Sempre atuou na Ed. Infantil? Ou vem de outra etapa da educação básica?
  - Por que você quis se tornar diretor(a)?
- Como você ingressou no cargo de direção/gestão? (indicação, concurso, eleição?)
- Há quanto tempo atua nessa escola? (como professor(a) e/ou diretor(a)/coordenador(a))
- Onde você mora? Conhece bem a comunidade, o bairro em que a escola se localiza?

#### **Sobre a escola e os seus valores [15 min]**

- Me conta um pouco sobre as principais mudanças que ocorreram na escola nos últimos anos [verificar se houve alguma mudança muito significativa no funcionamento da EMEI, se o(a) diretor(a) teve parte nisso]
- Quais os principais objetivos da EMEI?
  - E os principais valores?
- Qual a prioridade da escola, hoje?
- Como ocorrem os planejamentos curriculares da escola?
- Quem participa das principais decisões da escola? Dê exemplos.

#### **Sobre a atuação na escola [30 min]**

- Pensando no contexto antes do início da pandemia, me descreva um dia comum da sua rotina
  - Com quem você mais interagia no seu dia a dia?
- E agora, na pandemia?
- Como você descreveria as suas funções, enquanto diretor(a)/coordenador(a) pedagógico(a)?
  - Como você distribui suas funções com o(a) vice e coordenador(a) pedagógico(a)?
  - Você delega responsabilidades?
  - [Como você distribui o seu tempo entre atividades pedagógicas e atividades de gestão?]
- Como é a sua relação com o(a) vice e coordenador(a) pedagógico(a)?

#### **Sobre a equipe da escola [20 min]**

- Como você caracterizaria a equipe de professores? (ideia de equipe?)
  - Como você avaliaria o grau de autonomia, de proatividade entre eles?
- Quais são as possibilidades de os professores participarem de formações continuadas?
  - Como você participa do desenvolvimento profissional dos professores?
  - Quando você percebe algo que deve ser melhorado nas práticas dos professores, o que você faz?
- Quanto do seu tempo você usa para instruir os professores, individualmente?

**Relação com a comunidade escolar [15 min]**

- Como é sua relação com os alunos?
- Como é a sua relação com familiares?
- Como é a sua relação com a comunidade escolar/bairro?
- Existem possibilidades para que a comunidade e famílias participem?

**Sobre a relação com a SME [5 min]**

- Como é a sua relação com a SME?
- Como funciona a relação da supervisão com a escola?
  - Como você lida com as exigências da Secretaria Municipal de Educação?

**Reflexões pessoais [20 min]**

- Sugiro, agora, uma reflexão sua sobre o seu trabalho. Pensando antes da pandemia, o quão satisfeito(a) você está com o seu trabalho? O que, da sua atuação, muito contribui para a EMEI?
  - E o que você acha que poderia mudar da sua atuação?
- Como você avaliaria a qualidade da EMEI?
  - Quais os fatores associados a isso?
- Quais os principais desafios da Educação Infantil pública? (identificar o que o(a) diretor(a) faz para superar esses desafios)
- Quais os principais desafios de sua atuação (na gestão escolar da EI)?
- Quais são as suas perspectivas para a volta às aulas? Quais você acredita que serão os desafios?

## **APÊNDICE D**

### **Roteiro de entrevista com professores(as)**

#### **Sobre você**

- Formação inicial (graduação, pós, mestrado, especialização?)
- Me conte um pouco da sua trajetória profissional. Já atuou como professor(a) ou na gestão escolar de outra escola antes? Trabalha só nessa escola?
- Há quanto tempo atua nessa escola?
- Onde você mora? Conhece bem a comunidade, o bairro em que a escola se localiza?

#### **Sobre a escola e equipe**

- [se o professor estiver há algum tempo na escola] Me conta um pouco sobre as principais mudanças pelas quais a escola vem passando ao longo dos últimos anos
- Os professores participam de formações continuadas? (pensando antes da pandemia e depois)
  - Há oportunidades para que você possa compartilhar (com outros professores ou com gestores escolares) as experiências, práticas e desafios que você passa em sala de aula?
- Como é a sua relação com os demais professores da escola?
  - Vocês fazem trocas referentes ao projeto pedagógico, curricular da escola? Em que circunstâncias?
- Como é a sua relação com a equipe gestora (diretor, coord. Pedagógico, vice) (te motivam, te respeitam, apresentam novidades, inovações na educação?)
  - Em que circunstâncias há trocas entre a equipe de professores e a equipe gestora?
- Você participa / participou do planejamento curricular da escola?
- Como você avaliaria a qualidade da EMEI?
  - Quais os fatores associados a isso?
- Para você, quais os principais objetivos da escola?
  - E os principais valores?

#### **Adaptação da escola ao isolamento social**

- Me conta um pouco como foi o processo de adaptação da escola ao isolamento social
  - Como a escola está apoiando crianças e familiares durante a quarentena?
  - Qual a prioridade da escola, nesse momento?
- Como está a sua carga de trabalho?
- Como está a sua relação com a equipe gestora? O que a equipe gestora tem feito para ajudar no trabalho dos professores?
- Quais estão sendo os principais desafios da EMEI?
  - O que precisaria ser feito para mitigá-los?

## APÊNDICE E

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa intitulada “*A atuação de lideranças escolares na rede pública de Educação Infantil de São Paulo: trajetórias e contextos*”, conduzida por Marina Katurchi Exner (mestranda no Curso de **Mestrado Acadêmico em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas** [FGV-EAESP] e pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo [CEAPG-FGV]), e financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). A pesquisa está sendo desenvolvida como **dissertação de mestrado** do curso de Mestrado Acadêmico em Administração Pública e Governo na FGV-EAESP, sob orientação do prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio.

O **objetivo** deste estudo é investigar a gestão escolar das Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) de São Paulo, tratando da atuação de Diretores(as), Coordenadores(as) Pedagógicos(as) e Assistentes de Diretor de Escola, suas trajetórias pessoais e profissionais até chegar na função, o contexto organizacional da escola, as interações estabelecidas entre os diferentes atores da comunidade escolar e os desafios de sua função e da escola, principalmente ao considerar o contexto da pandemia.

As entrevistas serão realizadas remotamente e serão mediadas pela plataforma virtual e gratuita “**Zoom**” (ou similar). As entrevistas serão **gravadas** em áudio e vídeo. Destacamos que todos os dados obtidos na entrevista serão tratados com plena **confidencialidade** e somente a entrevistadora terá acesso a suas informações pessoais.

Para assegurar a **confidencialidade dos dados**, o seu nome e o nome da escola não podem ser mencionados na parte gravada da entrevista. O conteúdo das gravações será transcrito em texto, para ser analisado posteriormente, de forma anônima, e as informações coletadas serão utilizadas somente com fins acadêmicos.

Esta pesquisa é completamente **voluntária**, e, portanto, sua participação não é obrigatória. A qualquer momento, você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa, desistência ou retirada de consentimento não acarretará prejuízo.

**Riscos Previsíveis:** Os riscos potenciais envolvidos nesta pesquisa são os riscos de confidencialidade similares àqueles que as pessoas rotineiramente têm ao usar a internet em sua vida diária.

**Benefícios aos Respondentes e a Outrem:** Não se espera que esta pesquisa gere qualquer benefício direto a você, mas esperamos que você nos ajude a aprender mais sobre as Escolas Municipais de Educação Infantil paulistanas e a sua gestão escolar, contribuindo para fortalecer os estudos acadêmicos e empíricos nesse campo do conhecimento.

**Remuneração para os Respondentes:** Nenhuma.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em participar de uma entrevista de duração de, **no máximo, 1 hora e meia**, via Zoom (ou similar), que será gravada e conduzida pela pesquisadora Marina Katurchi Exner.

Caso você concorde em participar desta pesquisa, assine, se possível, ao final deste documento. Você poderá tirar **dúvidas** sobre o projeto e sua participação a qualquer momento através do e-mail **marina.exner@gmail.com** ou do celular/whatsapp **(11) 98646-4518**. Deixamos também o e-mail do professor orientador da presente pesquisa, Fernando Luiz Abrucio: **fernando.abrucio@fgv.br**.

Comitê de Conformidade Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getulio Vargas – CEPH/FGV: Praia de Botafogo, 190, sala 1511, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ, CEP 22250-900. Telefone (21) 3799-6216. E-mail: [etica.pesquisa@fgv.br](mailto:etica.pesquisa@fgv.br).

Eu, \_\_\_\_\_, declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação nesta pesquisa, e que concordo em participar.

São Paulo, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

Assinatura do(a) participante: \_\_\_\_\_

Assinatura do(a) pesquisador(a): \_\_\_\_\_