

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**FORMAÇÃO DE DIRETORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL: A ATUAÇÃO DAS
DIFERENTES BUROCRACIAS DA REDE MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**

LUAN FELIPE XAVIER GOMES

**RIO DE JANEIRO
2023**

LUAN FELIPE XAVIER GOMES

**FORMAÇÃO DE DIRETORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL: A ATUAÇÃO DAS
DIFERENTES BUROCRACIAS DA REDE MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ana Cristina Prado de Oliveira

**Rio de Janeiro
2023**

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

XAVIER GOMES, LUAN FELIPE
FORMAÇÃO DE DIRETORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL: A
ATUAÇÃO DAS DIFERENTES BUROCRACIAS DA REDE
MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO / LUAN FELIPE XAVIER
GOMES. -- Rio de Janeiro, 2023.
125

Orientador: ANA CRISTINA PRADO DE OLIVEIRA .
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação
em Educação, 2023.

1. Educação Infantil . 2. Gestão Escolar . 3.
Formação de Diretores . 4. Políticas Públicas . I.
PRADO DE OLIVEIRA , ANA CRISTINA, orient. II.
Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
 Centro de Ciências Humanas e Sociais – CCH
 Programa de Pós-Graduação em Educação

LUAN FELIPE XAVIER GOMES

**“FORMAÇÃO DE DIRETORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL: A ATUAÇÃO
 DAS DIFERENTES BUROCRACIAS DA REDE MUNICIPAL DO RIO DE
 JANEIRO.”**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Aprovada pela Banca Examinadora

Rio de Janeiro, 28/04/2023

Documento assinado digitalmente
 ANA CRISTINA PRADO DE OLIVEIRA
 Data: 28/04/2023 11:22:55-0300
 Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

Profª. Drª. Ana Cristina Prado de Oliveira - UNIRIO
 (Orientadora)

Documento assinado digitalmente
 MARIA FERNANDA REZENDE NUNES
 Data: 21/04/2023 09:00:10-0300
 Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

Profª. Drª. Maria Fernanda Rezende Nunes - UNIRIO
 (Examinadora interna)

Documento assinado digitalmente
 CYNTHIA PAES DE CARVALHO
 Data: 21/04/2023 17:36:00-0300
 Verifique em <https://validar.jf.gov.br>

Profª. Drª. Cynthia Paes de Carvalho – PUC/RJ
 (Examinadora externa)

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	7
LISTA DE QUADROS	7
LISTA DE TABELAS	8
AGRADECIMENTOS	10
RESUMO.....	12
ABSTRACT	13
APRESENTAÇÃO	14
INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1.....	29
ASPECTOS POLÍTICOS E LEGAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL: O DIREITO DAS CRIANÇAS ÀS INSTITUIÇÕES EDUCATIVAS	29
1.1 Marcos legais da educação infantil enquanto direito da criança	30
1.2 Políticas de atendimento à educação infantil no Brasil: onde são atendidas as crianças?	40
1.3 O atendimento da educação infantil na cidade do Rio de Janeiro	45
CAPÍTULO 2.....	57
GESTÃO ESCOLAR NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: A EDUCAÇÃO INFANTIL EM DESTAQUE	57
2.1 Gestão escolar na educação infantil	60
2.2 Pesquisas sobre a gestão na educação infantil	61
2.3 Ser diretor na rede municipal do Rio de Janeiro	64
CAPÍTULO 3.....	72
A ATUAÇÃO DA COORDENADORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E DA SME/RJ NA FORMAÇÃO DO DIRETOR DA EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA FALA DOS AGENTES ENTREVISTADOS.....	72
3.1 A Rede Municipal do Rio de Janeiro e a 2ª Coordenadoria Regional de Educação: nosso campo da pesquisa.....	73

3.2 A interação das diferentes burocracias na formação de diretores.....	76
CAPÍTULO 4.....	88
O QUE DIZEM OS DIRETORES ESCOLARES DA EDUCAÇÃO INFANTIL? UMA ANÁLISE SOBRE SUA FORMAÇÃO E ATUAÇÃO DA CRE	88
4.1 Perfil das unidades escolares da educação infantil participantes da pesquisa	90
4.2 Perfil das diretoras escolares da educação infantil entrevistadas na pesquisa....	92
4.3 “DEIXAAAA” as diretoras falarem: Uma análise sobre a formação das diretoras	93
4.4 A percepção das diretoras escolares sobre a atuação da SME/RJ e da CRE na proposição de formação continuada.....	99
4.5 Caminhos para a agenda política da formação dos diretores da educação infantil na SME/RJ	106
4.5.1 E o que as diretoras de educação infantil desejam?	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117
KRAMER, S. et al. Com a pré-escola nas mãos: uma alternativa curricular para a educação infantil. 7 ed. São Paulo: Ed. Ática, 1994.	120
APÊNDICE	124

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Porcentagem de crianças matriculadas em Creches e Pré-Escolas Brasil – 2012-2019	38
Gráfico 2 – Evolução do número de matrículas na educação infantil, segundo a rede de ensino – Brasil – 2017-2021	43

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura da SME/RJ	72
Figura 2 – Distribuição territorial das CRE, SME/RJ	74
Figura 3 – Ciclo de análise das Políticas Públicas	104

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Caracterização da burocracia de médio escalão, em comparação com os demais níveis/categorias da burocracia pública	21
Quadro 2 – Sujeitos de pesquisa	24
Quadro 3 – Escolas da pesquisa	26
Quadro 4 – Comparativo da definição de educação infantil nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	30
Quadro 5 – Cargos e Funções no âmbito da educação infantil da SME/RJ	55
Quadro 6 – Filtragem para o levantamento no Banco de Teses e Dissertações da Capes	61
Quadro 7 – Análise dos editais para a consulta a comunidade escolar do cargo de diretor escolar na SME/RJ	66
Quadro 8 – Atribuições da Coordenadoria Regional de Educação	77

Quadro 9 – Atribuições da Gerência de Educação	79
Quadro 10 – Recorte documental sobre a legislação vigentes para o cargo de diretor escolar na SME/RJ e Creche Parceira	95
Quadro 11 – Temas que não podem faltar na formação dos diretores da educação infantil – Categorização	106
Quadro 12 – Temas que não podem faltar na formação dos diretores da educação infantil – Categorização por entrevistada	106

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição das matrículas na educação básica por dependência administrativa – Brasil 2021	41
Tabela 2 – Evolução das matrículas em creche - Brasil 2017-2021	41
Tabela 3 – Evolução das matrículas em pré-escola - Brasil 2017-2021	42
Tabela 4 – Matrículas na SME/RJ 2023	72
Tabela 5 – Unidades Escolares pertencentes à SME/RJ	73
Tabela 6 – Matrículas na Educação Infantil, 2ª CRE	74

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BME – Burocrata de Médio Escalão

BNCC – Base Nacional Comum Curricular

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CRE – Coordenadoria Regional de Educação

DCNEIs – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil

EI – Departamento de Educação Infantil

EF – Ensino fundamental

EI – Educação infantil

EPF – Escola de Formação Paulo Freire

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

GED – Gerência de Educação

LDB 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica n. 9.394/96

LTS – Licença para Tratamento de Saúde

MEC – Ministério da Educação

PME – Plano Municipal de Educação

PNE – Plano Nacional da Educação

PPP – Projeto Político Pedagógico

Profissionais da educação

RJ – Rio de Janeiro

SME – Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro

AGRADECIMENTOS

“Eu vim na proteção dos meus guias, com Clara Guerreira e Bahia, cheguei eu cheguei para festejar...”

Portela, 2012

Chorei compulsivamente para iniciar essa escrita, pois eu simplesmente não estou acreditando que eu cheguei até aqui. Eu nunca sonhei em ser acadêmico, tornar-me referência de algo, eu só pensava em ser professor de crianças. Mas, ao longo do tempo, eu descobri que, para ser professor de crianças, eu precisava estudar. Pois bem, aqui estou eu, “mesmo marginalizado pelo meu próprio pai”, eu concluo o curso de Mestrado em Educação em uma Universidade Pública Federal.

Eu não cheguei até aqui sozinho, eu tive inúmeras forças espirituais e físicas que contribuíram para esse momento. Eu vou tentar sintetizar de forma que não esqueça ninguém, porém alguns serão citados nominalmente, pois eles têm um destaque muito grande em minha vida, e por onde for, encerrando hoje minha trajetória acadêmica, eu os levarei sempre.

A Deus e a todas as forças espirituais que regem esse mundo nos mantendo firmes em nossos propósitos e caminhada nesse mundo terreno. À minha família, em especial a minha mãe, Eloá Xavier, meu irmão, Lucas Felipe, meu padrasto, Ricardo Ribeiro, e minhas madrinhas, Mônica Xavier e Gayde de Carvalho, que compreenderam minhas ausências durante esse período, mas que sempre me auxiliaram a prosseguir no meu objetivo.

À ela, minha inspiração no campo da gestão escolar, a minha orientadora Prof^a Ana Cristina Prado de Oliveira, que sempre acreditou em mim, com suas palavras doces auxiliou na construção deste trabalho acadêmico, com toda a sua experiência, competência e, como sempre brinco, “envergadura teórica”. Ana é uma pessoa especial que levo para a minha vida, pois ela não é só orientadora, uma amiga e companheira durante toda essa trajetória.

Às estimadas professoras Maria Fernanda Rezende Nunes e Cynthia Paes de Carvalho pelo aceite em contribuir e auxiliar na construção da pesquisa. As suas contribuições foram de extrema valia e riqueza para os resultados apresentados, cada palavra e/ou comentário contribuíram para o descortinamento de muitas questões no âmbito da Educação Infantil e Gestão Escolar.

Aos companheiros do Grupo de Pesquisa Políticas, Gestão e Financiamento da Educação (POGEFE) pela acolhida no ingresso do mestrado e pelas discussões, conversas informais, reflexões sobre o campo da gestão e políticas públicas que tanto contribuíram para este trabalho.

Aos meus amigos queridos que estiveram ao meu lado nessa caminhada árdua de estudos e pesquisas, que muitas vezes compreenderam eu não poder estar em todos os lugares, resenhas etc., mas que nunca me deixaram desistir, sempre estiveram com as mãos estendidas dispostos a me ajudar e a contribuir com o melhor.

Às crianças, aos estudantes, profissionais e às famílias que passaram pela minha trajetória profissional na rede pública e/ou privada e que contribuíram para o meu crescimento profissional para que eu chegasse até aqui.

Às Diretoras que participaram da pesquisa, que tanto contribuíram com as suas falas para a análise dos estudos de Gestão escolar e Educação Infantil – vocês são incríveis e fazem essa roda da Educação Pública girar com maestria.

Aos profissionais da SME/RJ e CRE que são aguerridos e tentam, em meio a tantas questões, fazer o melhor no campo da Educação Pública, agradeço pelas falas que contribuíram para o campo da pesquisa e nos auxiliaram a compreender esse processo de implementação das políticas educacionais na SME/RJ.

A todos que direta e indiretamente contribuíram para este estudo e a realização de um sonho.

RESUMO

Esta pesquisa abordou aspectos sobre as políticas educacionais de atendimento a Educação Infantil, especialmente as que se referem às especificidades da atuação do diretor escolar nas unidades que atendam a essa faixa etária. Tendo como tema central a atuação das equipes de gestão escolar na garantia do direito ao acesso à educação infantil de qualidade nas escolas públicas brasileiras, nossa questão de pesquisa foi: De que forma vem se dando a formação de diretores escolares da educação infantil no âmbito da SME/RJ? Metodologicamente, foi realizada uma análise documental, no âmbito da Rede Municipal de Educação do Rio de Janeiro, dos editais de Seleção para Diretores Escolares, buscando observar o lugar da Educação Infantil na política de inserção ao cargo. Para aprofundar esta análise, realizamos entrevistas semiestruturadas com servidores do nível central e intermediário (Coordenaria Regional de Educação – CRE), burocracias de alto e médio escalão (LIPSKY, 2010) sobre a implementação de políticas relacionadas à formação de diretores. Em seguida, foi necessário escutar os diretores da SME/RJ, como forma de compreender sua percepção sobre sua formação e sobre a implementação de políticas voltadas para o tema na rede pública municipal. Assim, foram entrevistados quatro diretores representando diferentes modelos de escolas que atendem à educação infantil na SME/RJ. Os dados foram analisados à luz dos estudos sobre gestão escolar (OLIVEIRA, 2018; PAES de CARVALHO, 2012; SOUZA, 2017; entre outros) e sobre a Educação Infantil (NUNES et al, 2011; KRAMER, 2014; GIL, 2018; entre outros). Como resultados, destacamos a escassez de trabalhos acadêmicos relacionados aos aspectos da Educação Infantil e a Gestão Escolar e que ausência de uma política pública consistente faz com que os agentes da BME não compreendam seu papel na atuação da formação dos diretores escolares da Educação Infantil. Espera-se que a análise dos dados apresentados nessa pesquisa possa contribuir para que a gestão pública municipal reflita sobre o lugar da Educação Infantil na política de seleção de diretores, bem como para formulação de uma formação específica que atenda às necessidades destes diretores.

Palavras-chave: Educação Infantil - Gestão Escolar - Formação de Diretores - Políticas Públicas.

ABSTRACT

This research addressed aspects of educational policies for Early Childhood Education, especially those referring to the specificities of the school principal's role in units that serve this age group. Having as a central theme the performance of school management teams in guaranteeing the right to access to quality early childhood education in Brazilian public schools, our research question was: How has the training of school principals of early childhood education been taking place within the scope of SME/RJ? Methodologically, a documentary analysis was carried out, within the scope of the Municipal Education Network of Rio de Janeiro, including the selection notices for school principals' position, seeking to observe the place of Early Childhood Education in the policy. To deepen this analysis, we conducted semi-structured interviews with servers at the central and intermediate level (Coordenaria Regional de Educação – CRE), high and medium-level bureaucracies (LIPSKY, 2010) on the implementation of policies related to the principals' training. Then, it was necessary to listen to the principals of the SME/RJ as a way of understanding their perception of their training and of the implementation of policies aimed at the subject, in the municipal public network. Thus, 4 principals were interviewed, representing different models of schools that provide early childhood education in the SME/RJ. The data were analyzed in the light of studies on school management (OLIVEIRA, 2018; PAES de CARVALHO, 2012; SOUZA, 2017; among others) and on Early Childhood Education (NUNES et al, 2011; KRAMER, 2014; GIL, 2018; among others). As a result, we highlight the scarcity of academic studies relating the aspects of Early Childhood Education and School Management and that the absence of a consistent public policy results in the BME agents not understanding their role in the performance of the training of school principals in Early Childhood Education. It is expected that the analysis of the data presented in this research can contribute to the municipal public management to reflect on the place of Early Childhood Education in the principal selection policy, as well as for the formulation of a specific training that meets the needs of these principals.

Keywords: Early Childhood Education; School Management; Principals' training; Public Policies.

APRESENTAÇÃO

Como diz o grande poeta Manoel de Barros (1916-2014), nós só descobrimos que o nosso quintal é maior que a cidade depois de grandes. O processo de escrita dessa apresentação me levou à descoberta de que há aproximadamente dez anos ou mais deixei a criança que existe em mim no quintal da Tia Gayde. Minha trajetória docente começa nesse quintal, na varanda, com um quadro pequeno, as coleções de livros dos anos anteriores dos primos e os pedacinhos de giz que catava ao final de cada aula. Ao chegar, rapidamente corria para trocar a roupa, tomar banho e iniciar a aula para minhas crianças, afinal eles tinham horário de entrada, recreio e saída, sem contar a grade horária das disciplinas da semana.

O tempo passou e o quintal tornou-se uma varanda de segundo andar, o quadro já era maior, já tinha mesa de professor, diário de classe, e eu exercia a dupla função de professor de espanhol e de gestor da escola. No papel, eu dividia a minha casa nos espaços da escola, desde a direção às salas de aula. Minha família fazia parte do corpo docente, eu escolhia a disciplina de cada um, de acordo com o perfil que analisava nas reuniões de família, festas etc. No mundo imaginário essa instituição era chamada de Colégio 23 de agosto, dia do meu nascimento.

Em 2007, ingressei no Instituto de Educação Carmela Dutra, instituição renomada no âmbito do magistério, para realizar o ensino médio na Modalidade Normal – Formação de Professores. Foram quatro anos imersos na primeira formação para a docência da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental. A primeira oportunidade profissional surgiu no Centro Educacional Festa das Letrinhas, como estagiário, auxiliando professores e alunos. Também nesse lugar obtive a primeira oportunidade de assumir a turma, durante o último ano de formação no curso Normal.

Em 2011, iniciei a formação acadêmica na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), no curso de licenciatura plena em Pedagogia. Naquele momento, meu grande desejo era me tornar Professor de Disciplinas Pedagógicas, mas ainda não tinha muita noção das possibilidades e da vasta riqueza do campo profissional no âmbito da Pedagogia. Essas questões foram sendo elucidadas ao longo da graduação.

Durante os quatro anos da licenciatura, me causavam inquietação os embarços do cotidiano escolar. No segundo ano de graduação (2012), tive a oportunidade de fazer parte do grupo de pesquisa Infância, Juventude e Educação, como ouvinte, e em seguida como bolsista de Iniciação Científica, porém, em função da aprovação em concurso público e convocação para professor da rede pública de São João de Meriti, foi necessário o desligamento do programa, por incompatibilidade na carga horária.

Ao final da graduação desenvolvi, como critério para obtenção do grau de licenciado em Pedagogia, o trabalho monográfico intitulado *Mãe, cadê a tia? Discussões da presença do masculino na educação infantil*, trabalho orientado pela Prof.^a Dr.^a Karla da Costa Seabra e avaliado pelo Prof. Dr. Aristeo Gonçalves Leite Filho, no qual problematizei a presença do educador homem na educação infantil, ressaltando a realidade pedagógica de uma escola da rede municipal de ensino da cidade do Rio de Janeiro.

No ano de 2012, iniciei minha carreira na educação pública. Fui aprovado mediante concurso público e convocado para atuar no cargo de Professor II – anos iniciais do ensino fundamental na Prefeitura Municipal de São de Meriti, Baixada Fluminense. Aos dezenove anos, subia as rampas do CIEP 138 Municipalizado Dauta Jobert Barreto, localizado em Agostinho Porto, São João de Meriti, como professor regente em uma turma de quarto ano do ensino fundamental, lá permanecendo até o ano de 2014.

Em 2015 fui convidado pela minha ex-orientadora do Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) a assumir o cargo de diretor adjunto da Escola Municipal Casimiro de Abreu, localizada no bairro de Jardim Sumaré. Essa unidade escolar atende do primeiro ao nono ano do ensino fundamental, incluindo a educação de jovens e adultos no ensino noturno.

Em 2016 fui convidado pela Secretária Municipal de Educação de São João de Meriti a assumir a direção escolar da Escola Municipal São João Batista, localizada no bairro de Vila Rosali, unidade que atendia somente a educação infantil. Durante o período em que atuei como diretor da unidade procurei desenvolver um trabalho coletivo junto à comunidade escolar de forma a privilegiar a formação continuada para que o grupo pudesse refletir sobre a prática pedagógica desenvolvida com as crianças no cotidiano. Em 2017 fui oficialmente desligado da direção da unidade escolar em virtude das tensões políticas e da não clareza na

escolha democrática de diretores na rede. Sendo assim, fui trabalhar como orientador pedagógico em uma escola de educação de jovens e adultos no período noturno até 2018.

Paralelamente, iniciei em 2013 no cargo de Professor de Educação de Infantil na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, onde atuei na 6ª Coordenadoria Regional de Educação em Costa Barros, no Complexo da Pedreira, com turmas de creche e pré-escola. Atuei nesse espaço até a metade de 2016, quando recebi um convite para atuar na equipe de educação infantil da Gerência de Educação na 4ª Coordenadoria Regional de Educação, onde trabalhei até janeiro de 2021, como assistente, responsável pela interlocução e pelas ações voltadas para a primeira infância e anos iniciais junto à Secretaria Municipal de Educação, diretamente relacionada à formação continuada dos diretores, coordenadores pedagógicos, professores articuladores e professores regentes.

Em 2019, iniciei nova experiência ao atuar como professor de disciplinas pedagógicas do curso de formação de professores do Colégio Realengo¹, como regente das disciplinas de Fundamentos da Educação Infantil, Didática da Língua Portuguesa, Estrutura e funcionamento do ensino, entre outras. Considero que concretizei o sonho de início da graduação, de modo que nessa experiência pude articular o campo teórico-prático na formação dos futuros docentes.

Atualmente, trabalho na Coordenadoria da Primeira Infância, na Subsecretaria de Ensino da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, onde exerço a função de assessor, de forma a atuar diretamente na formulação das políticas educacionais da infância da cidade do Rio de Janeiro.

A escolha do tema para a pesquisa do mestrado, registrada nesta dissertação, foi marcada por minha trajetória profissional especialmente no âmbito da coordenadoria da educação no setor da gerência de educação, trazendo suas inquietações e tensões.

¹ Instituição privada, localizada na Zona Oeste do Rio de Janeiro, que atende da educação infantil ao ensino médio e cursos técnicos, incluindo a formação de professores em nível médio.

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como tema central a atuação das equipes de gestão escolar na garantia do direito ao acesso à educação infantil de qualidade nas escolas públicas brasileiras.

Na educação brasileira, após a aprovação da Constituição Federal de 1988, amparada em um momento social de alargamento dos direitos sociais, a gestão democrática figura, pela primeira vez, como princípio através do qual a escola deverá organizar-se.

Na mesma perspectiva, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – lei nº 9394/96) e o atual Plano Nacional de Educação (PNE) trazem a complementaridade do princípio preconizado constitucionalmente. Em seu artigo 14, a LDB garante o citado princípio no ensino público e prevê, em seu art. 15, “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira observada às normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 1996).

O diretor das escolas públicas brasileiras é um servidor público, cujo acesso ao cargo é de competência de cada ente federado.

Em paralelo à discussão sobre os princípios da efetivação da gestão democrática nas escolas públicas, a agenda política nacional volta sua atenção, desde a década de 1990, para a democratização do acesso à educação básica. Mas foi somente nos anos 2000 que esta democratização atingiu a educação infantil de forma efetiva, com a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que torna obrigatória a matrícula na educação básica dos quatro anos de idade até os 17, tendo então as redes municipais de ensino o prazo de até o ano de 2016 para se adequarem progressivamente ao novo preceito constitucional. Além da obrigatoriedade de matrícula e oferecimento gratuito, a lei estabelece que a educação infantil se torne direito público subjetivo e deve ser oferecida com carga horária anual de 800 horas, distribuídas em 200 dias letivos.

O novo texto da LDB passa a vigorar a partir da lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que regulamenta a alteração feita na Constituição através da Emenda

Constitucional nº 59, em 2009, e legitima a educação infantil como primeira etapa da educação básica, passando esta a ser dividida como: educação infantil, ensino fundamental e médio.

O contexto da obrigatoriedade da pré-escola traz à tona algumas questões, principalmente relacionadas à qualidade do acesso às instituições de educação infantil, que já estavam em pauta mesmo antes de 2009.

Em 2006, por exemplo, o Ministério da Educação (MEC) lançou os documentos *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil – Volumes 1 e 2* e *Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil – Volumes 1 e 2*, que tinham como objetivo orientar estados e municípios na organização da educação infantil, como um fio condutor para a formulação de políticas educacionais no atendimento à primeira infância.

Em 2009, o MEC lançou os *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil*, cuja proposta é de que professores e diretores escolares observem, através de uma metodologia de autoavaliação, se os itens indicados como planejamento, gestão democrática, infraestrutura, espaços, linguagens etc. atendem às recomendações orientadas nos parâmetros. O documento define que os indicadores de qualidade na educação infantil servem como o propósito de:

auxiliar as equipes que atuam na Educação Infantil, juntamente com famílias e pessoas da comunidade, a participar de processos de autoavaliação da qualidade de creches e pré-escolas e ser um instrumento que ajude os coletivos – equipes e comunidade – das instituições de Educação Infantil a encontrar seu caminho na direção de práticas educativas, que respeitem os direitos fundamentais das crianças e ajudem a construir uma sociedade mais democrática. (BRASIL; AÇÃO EDUCATIVA; MEC; SEB, 2009, p. 12).

Em 2018, os parâmetros foram atualizados pelo MEC em cooperação com a UNESCO, constituindo-se uma referência para as práticas de gestão e docência no âmbito da educação infantil.

Desde 2006 os marcos legais apontam caminhos para a construção de políticas educacionais no âmbito da primeira infância, preocupados com o contexto e a oferta de atendimento às crianças de 0 a 5 anos de idade. Campos (2011) diz que as diferentes trajetórias da creche e da pré-escola levaram a concepções de qualidade mais focalizadas nos direitos das crianças. Como apontado por Campos e colegas (2011):

[...] Definição de qualidade a consideração dos direitos das crianças, das mulheres e das famílias, consolidados na legislação e nos compromissos firmados pelo país no plano internacional; as diversas necessidades da criança pequena, levando-se em conta sua faixa etária, as condições de vida de sua família; as características culturais de seu meio, sua individualidade; as demandas sociais por apoio às famílias, ao trabalho e participação social da mulher e à educação infantil; os conhecimentos acumulados pela ciência nos campos da educação, da psicologia, das ciências sociais, da saúde etc.; as possibilidades reais das instâncias responsáveis pela gestão da educação infantil e da sociedade como um todo na concretização dessas exigências. (CAMPOS et al., 2011, p. 6).

Diante da relevância da educação infantil (EI) como espaço de formação do sujeito, na defesa e garantia de desenvolvimento integral da criança, compreende-se que a gestão destas instituições é peça fundamental para democratização do acesso a uma EI de qualidade, que garanta o processo de socialização e aprendizagem das crianças de quatro e cinco anos. Dessa forma:

A gestão democrática deve ser um instrumento de transformação das práticas escolares, não a sua reiteração. Este é o seu maior desafio, pois envolverá, necessariamente, a formulação de um novo projeto pedagógico. [...] Se as escolas não estiverem predispostas a essa mudança, a gestão e a melhoria da qualidade serão expressões de qualquer conteúdo substantivo. (SPÓSITO, 2005, p. 55).

Sendo assim, a gestão na EI viabiliza práticas pedagógicas que possibilitem à criança posicionar-se diante do mundo como sujeito e agente de sua própria história.

Assumindo as crianças como indivíduos que pertencem a grupos sociais, entendemos que a pré-escola que lhes oferecemos deve necessariamente contribuir para sua inserção crítica e criativa na sociedade. (KRAMER, 1994, p. 37).

Portanto, no cumprimento do seu papel social, as instituições educativas precisam criar espaços de discussão que favoreçam a participação dos vários segmentos da instituição (pais, professores, crianças e funcionários) na organização, na construção, execução e avaliação dos projetos pedagógicos e administrativos.

A educação infantil é tratada pelo Capítulo II da LDB, assegurando "o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade" (BRASIL, 1996).

Pensando no papel do diretor escolar na garantia da oferta, acesso, permanência e qualidade nas instituições de educação infantil, tivemos as seguintes

questões centrais de pesquisa: **De que forma vem se dando a formação de diretores escolares da educação infantil no âmbito da SME/RJ? Existe uma formação específica para ser diretor escolar na educação infantil?**

E, em decorrências delas, as seguintes questões complementares: **Quais são as percepções dos órgãos municipais sobre a formulação de políticas para a formação de diretores na educação infantil? Quais estratégias a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro vem traçando para garantir a formação de diretores escolares na educação infantil? As Coordenadorias Regionais de Educação atuam na proposição e/ou intermediação da formação continuada de diretores escolares? Qual a articulação da CRE junto ao órgão central na implementação de políticas de formação dos gestores de educação infantil? Qual é a percepção dos diretores de EI sobre sua formação para o cargo?**

Nesse sentido, a análise da atuação da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME/RJ), através das Coordenadorias Regionais de Educação (CREs)², pode vir a contribuir para a condução de políticas públicas voltadas à formação dos diretores escolares que atuam na educação infantil, de forma a prepará-los para atuarem na garantia da oferta de uma EI de qualidade a todo o público-alvo. A pesquisa também pretende fornecer elementos para pensar a atuação da gestão escolar no âmbito da EI, sobretudo chamando atenção para a complexidade das relações no interior das instituições. Como aponta Oliveira (2012), a atuação da equipe de gestão da escola (diretora, diretora-adjunta e coordenadora pedagógica) é determinante na intermediação entre as orientações da SME/RJ e os professores.

Considerando que a formação desta equipe é (ou deveria ser) foco da política pública local, procuramos compreender como a SME/RJ tem empreendido esta agenda, especialmente através de seus órgãos intermediários. Tendo como pressuposto a análise da atuação do corpo técnico da CRE, busca-se compreender, a partir dos estudos da burocracia de médio escalão (BME), o papel do agente público que atua em âmbito intermediário, como elo entre o burocrata de alto escalão e o agente implementador da política pública.

² Coordenadoria Regional de Educação – Órgão intermediário da Secretaria Municipal de Educação.

Lima (2019, p. 17) aponta que “esse aporte teórico ainda é novidade para os pesquisadores do campo da educação que investigam políticas educacionais, sobretudo quando o foco da análise recai sobre a fase da implementação da política”.

No campo da educação infantil, encontramos poucos trabalhos que analisaram a BME. Monteiro (2023) tem utilizado esse referencial na análise da oferta de vagas na Baixada Fluminense, fazendo referência à atuação dos diferentes órgãos da Secretaria Municipal de Educação dos municípios estudados.

Oliveira e Abrucio (2018, p. 212) consideram que o “papel dos funcionários de médio escalão na implementação e no sucesso de políticas públicas é crucial”, e destacam ainda que: “No caso da educação, estudos internacionais mostram que a qualidade do diretor escolar pode fazer diferença no desempenho dos alunos” (BROOKE e SOARES, 2008 *apud* OLIVEIRA e ABRUCIO, 2018, p. 2012).

Na busca pela definição material do conceito de BME, Oliveira e Abrucio (2018, p. 212) definem que:

a burocracia de médio escalão geralmente não determina as diretrizes gerais do seu setor de atuação, não definindo em última instância, por exemplo, os serviços que serão ofertados no órgão público sob sua direção; por sua vez, esta não se encontra na ponta desse processo, trabalhando diretamente nos serviços que gerencia, tal como o faz médicos, enfermeiros, professores etc. A burocracia de médio escalão promove o diálogo entre as necessidades do público que atende com as prioridades estabelecidas pelo alto escalão.

A partir desta concepção entendemos que os burocratas da CRE estão nesse caminho intermediário entre os burocratas de alto escalão e a ponta, a entrega da política aos beneficiários, que acontece na unidade escolar. É nessa perspectiva que analisamos a atuação da SME/RJ e, em especial, da CRE, na implementação de políticas para a formação continuada de diretores escolares, como será visto no capítulo 3 desta dissertação. Ainda considerando a definição dos autores, o diretor escolar enquadra-se também como um burocrata de médio escalão, uma vez que suas atribuições estão, na maior parte das vezes, relacionadas à mediação e não à entrega da política pública. Os autores destacam, ainda, que a BME é uma categoria de “burocracia pública” que tem alguma “autonomia em termos de recursos públicos disponíveis para a implementação de ações em políticas públicas” (OLIVEIRA e ABRUCIO, 2018, p. 212).

Como forma de caracterizar a atuação dos burocratas, tanto de médio escalão como de nível de rua, Oliveira e Abrucio (2018) elaboraram um quadro que mostra de forma didática essa atuação, de forma a melhor compreender sua atuação nos mais diversos níveis.

Quadro 1 – Caracterização da burocracia de médio escalão, em comparação com os demais níveis/categorias da burocracia pública

Variáveis e presença ou ausência nos distintos níveis da burocracia pública	Alto escalão	Burocracia de médio escalão	Burocracia do nível da rua
Define diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Não	Não
Coordena diversos equipamentos públicos ou programas concomitantemente	Sim	Não	Não
Sugere diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Sim	Não
Indicado – em vez de concursado – para o cargo	Sim	Sim ou não (varia conforme a pasta/área/Unidade da Federação – UF)	Não ¹
Lida diretamente com recursos públicos	Sim	Sim	Não
Serve a apenas um equipamento público ou programa de política pública	Não	Sim	Sim
Encontra-se em contato direto com o público-alvo	Não	Sim ou não (varia conforme a atuação: se em serviço público ou na gestão de programas)	Sim
Relaciona-se diretamente com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática	Não	Sim	Não

Fonte: Oliveira e Abrucio, 2018, p. 213.

Segundo Oliveira e Abrucio (ibid.), a “burocracia de médio escalão ora comporta-se como burocracia de alto escalão, ora como aquela do nível da rua, diferenciando-se, ao mesmo tempo, de ambas”. (p.213)

Conforme apontado por Pires (2012), fazem parte da burocracia de médio escalão os gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia – neste caso, a SME/RJ – que as formula. Poderiam ser considerados como burocratas de médio escalão, no âmbito do órgão intermediário, o coordenador da CRE e o gerente de educação da CRE, sujeitos desta pesquisa.

No caso dos diretores escolares, Lima (2019, p. 99) considera:

compreendo o diretor de escola como um burocrata de médio escalão. Ainda que o diretor atue no espaço escolar e que possua encontros diários

com os estudantes e/ou família dos estudantes– considerados os beneficiários do serviço educacional – e, mesmo que algumas de suas tarefas os coloque em contato direto com esses beneficiários, o conjunto de suas atribuições são próprias de burocratas que atuam no nível intermediário da hierarquia burocrática, de forma que esse conjunto de atribuições o caracteriza como o elo entre o alto escalão e o nível de rua.

Nesse sentido, Lima (2019, p. 100) considera os diretores escolares como BME, a partir do referencial que vem sendo estudado no campo da implementação das políticas públicas. Neste estudo, consideramos também os diretores da EI como BME, tendo em vista sua atuação na mediação da implementação de políticas que visam garantir a oferta de uma educação infantil de qualidade, como aquelas relacionadas à administração dos processos de funcionamento da escola, ao acompanhamento do trabalho pedagógico, à organização e manutenção do espaço etc. Destacamos a relevância desta atuação no capítulo 2 desta dissertação, quando discutimos as especificidades do trabalho da gestão escolar no atendimento à EI.

Contudo, esta pesquisa também considerou o lugar dos diretores escolares enquanto beneficiários de uma política, neste caso voltada para a sua formação continuada. Propomos uma análise sobre a atuação da CRE, em interação com a SME/RJ, na proposição e implementação de políticas para este fim.

Assim, podemos analisar o papel da CRE enquanto órgão intermediário na implementação das políticas da SME/RJ voltadas ao atendimento à EI. Entendendo que a formação de diretores é fator determinante para a qualidade do trabalho escolar (como discutiremos mais à frente), este estudo buscou analisar as iniciativas e interações da CRE e/com a SME para a implementação de políticas voltadas à formação de diretores da educação infantil.

O foco da pesquisa se refere à efetivação desse trabalho no campo, buscando observar os processos e as políticas de planejamento da formação continuada dos diretores das escolas que atendem a EI e seus espaços formativos. Além disso, pretende-se compreender como se dá a atuação do corpo técnico de profissionais da gerência de educação para execução e participação nesse projeto de formação. Serão observados aspectos referentes à formação dos diretores escolares, à formação continuada oferecida pela SME/RJ e aos espaços de atuação da CRE.

Este estudo tem, portanto, os seguintes objetivos:

- Observar os processos e políticas de planejamento da formação continuada dos diretores de educação infantil no âmbito da SME/RJ.
- Compreender como se dá a atuação do corpo técnico de profissionais da gerência de educação da CRE para execução e participação no projeto de formação para diretores para atuar na educação infantil.
- Fornecer dados que contribuam para a construção, formulação e implementação das políticas educacionais voltadas para os diretores escolares da educação infantil na Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro.

ABORDAGEM METODOLÓGICA E CAMPO DA PESQUISA

Para a investigação sobre a implementação de política pública educacional voltada à formação de diretores escolares no atendimento à EI, optamos por uma abordagem qualitativa por compreender que

[...] a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 1995, p. 21-22).

Foram observados aspectos referentes à formação dos diretores de educação infantil, à formação continuada oferecida pela SME e à atuação das CREs na formação do diretor. As fontes de dados foram entrevistas, pesquisa bibliográfica e análise documental.

Para referenciar as análises dos dados coletados, buscamos as principais referências nos estudos de gestão, políticas públicas, educação infantil e formação de diretores. Estes conceitos serão discutidos no capítulo 1 desta dissertação. Ainda, realizamos um levantamento bibliográfico sobre o objeto desta pesquisa – formação de diretores na/para a educação infantil –, levando em consideração a literatura nacional a partir da definição de critérios de busca e seleção que serão apresentados, junto a seus resultados, no capítulo 2.

Para compreender o processo de execução das iniciativas referentes ao tema, no âmbito municipal, foram levantadas resoluções, portarias e deliberações da SME/RJ que abordam o trabalho do diretor escolar da educação infantil.

Como campo de pesquisa, delimitamos as escolas que atendem à EI pertencentes à 2ª CRE da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro. A escolha pela 2ª CRE se deu pela continuidade da pesquisa em andamento “Gestão Escolar e Implementação de Políticas Públicas Educacionais”, desenvolvida no âmbito do grupo de pesquisas POGEFE - Política, Gestão e Financiamento da Educação, ao qual pertença. A pesquisa, coordenada pela Profª. Ana Cristina Prado de Oliveira, busca investigar a implementação de políticas públicas no âmbito da gestão escolar de escolas de ensino fundamental. Na atual pesquisa pretende-se a continuidade desse projeto, definindo como recorte a educação infantil, ampliando o olhar para a coordenadoria na análise da implementação das políticas educacionais voltadas para a gestão escolar.

Os sujeitos entrevistados nesta pesquisa foram escolhidos levando em consideração o seu envolvimento na implementação das políticas educacionais da SME/RJ em relação à formação dos diretores escolares da educação infantil. Dessa forma, procuramos compreender o papel de cada um destes sujeitos no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e em que medida o que eles pensam e acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas (MAINARDES, 2006).

O Quadro 2 apresenta os atores fundamentais para o processo de pesquisa, burocratas em diferentes níveis de atuação na implementação das políticas de formação continuada para diretores escolares.

Quadro 2: Sujeitos de pesquisa

Cargo	Número de entrevistados	Justificativa
Responsável da SME pela formação dos diretores em educação infantil	1	Está diretamente ligado à formulação das políticas educacionais de formação para diretores escolares da educação infantil.
Coordenador da CRE	1	Implementa as políticas educacionais da SME/RJ e/ou elabora iniciativas territoriais para a formação de diretores escolares da educação infantil.
Gerente de Educação	1	Implementa as políticas educacionais da SME/RJ e/ou elabora iniciativas territoriais para a formação de diretores escolares da

Cargo	Número de entrevistados	Justificativa
		educação infantil.
Diretor de Unidade Escolar – Creche	1	Sujeitos que vivenciam na prática as políticas elaboradas pela SME/RJ no que diz respeito à sua formação em serviço.
Diretor de Unidade Escolar – EDI	1	Sujeitos que vivenciam na prática as políticas elaboradas pela SME/RJ no que diz respeito à sua formação em serviço.
Diretor de Unidade Escolar – Escola que atenda a EI	1	Sujeitos que vivenciam na prática as políticas elaboradas pela SME/RJ no que diz respeito à sua formação em serviço.
Diretor de Unidade Parceira da educação infantil	1	Sujeitos que vivenciam na prática através de parceira estabelecida com a SME/RJ as políticas elaboradas no que diz respeito à sua formação em serviço.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A SME/RJ dispõe atualmente de diversos modelos arquitetônicos para o atendimento à educação infantil: as creches municipais, que surgiram na década de 80; o Espaço de Desenvolvimento Infantil, cuja proposta está centrada na criação de unidades que abrigam tanto a creche quanto a pré-escola em um mesmo ambiente físico (Documento Modelo Conceitual – 2010); e as escolas municipais, que em muitas ocasiões são utilizadas devido à ausência de vagas nos demais espaços exclusivos da educação infantil.

Na rede municipal do Rio de Janeiro, o público-alvo da educação infantil é também atendido em Creches Parceiras. As Creches Parceiras são instituições sem fins lucrativos, conveniadas com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, através da SME/RJ, o que é viabilizado/formalizado com a celebração do termo de colaboração previsto na Resolução SME Nº 289 de 20 de outubro de 2021, que tem como meta o atendimento educacional e nutricional a crianças na faixa etária de 6 (seis) meses até 3 (três) anos e 11 (onze) meses.

É de importância para a pesquisa observar e analisar como a política de formação de diretores escolares da educação infantil e a atuação da CRE impactam na gestão no âmbito do chão da escola. Desta forma, optamos por considerar estas diferentes formas de oferta da EI na SME/RJ na escolha do campo e dos sujeitos de pesquisa.

Para esta pesquisa, a escolha das escolas no âmbito da 2ª CRE para representar cada um dos diferentes tipos de atendimento da SME/RJ para a educação infantil levou em consideração aquelas com o maior número de crianças

matriculadas em turmas de pré-escola, com base nas informações obtidas junto a SME/RJ. A partir da análise minuciosa de taxas de matrícula na Educação Infantil na 2ª CRE delimitamos o campo da pesquisa.

No quadro 3 são apresentados os dados relacionados à matrícula de cada unidade, bem como os nomes fictícios definidos para os dados que serão apresentados e analisados posteriormente.

Quadro 3 – Escolas da pesquisa

Unidades da pesquisa	Taxa de matrícula
Creche Alto da Colina (Creche Municipal)	86
EDI Sonho de Infância (Unidade Exclusiva de EDI)	200
Escola Grandona (Escola Municipal)	132
Creche Amiga (Creche Parceira) ³	192

Fonte: Censo Escolar 2021.

Delimitado o campo da pesquisa, que incluiu o órgão central (SME/RJ), o órgão intermediário (CRE) e quatro unidades escolares, foram realizadas e gravadas sete entrevistas seguindo o roteiro proposto (Apêndice 1), totalizando 04h51min de gravação. Todas as entrevistas foram transcritas em sua totalidade.

Os dados foram analisados com inspiração na Análise de Conteúdo. A Análise de Conteúdo (BARDIN, 2009) é entendida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens coletados ao longo da pesquisa, e nos parece útil para o descortinamento dos documentos pertinentes à educação infantil municipal e a gestão, assim como na delimitação das categorias de análise dos discursos coletados.

O principal instrumento metodológico para a pesquisa de campo foi a entrevista semiestruturada. Tendo como premissa o que aponta Seidman (1991) sobre o principal motivo de se realizar uma entrevista, temos interesse pelo outro, por suas histórias, reflexões, ordenamentos dos fatos e acontecimentos. Seguindo os protocolos de ética em pesquisa da UNIRIO e da SME/RJ, todos os participantes preencheram e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), cujo modelo encontra-se nos Anexos desta dissertação. Destaca-se, ainda, que o projeto desta pesquisa passou pelo Comitê de Ética da Câmara de Pesquisa

³ Informação obtida através do site da SME/RJ. Disponível em: <https://educacao.prefeitura.rio/unidades-educacionais/> Acesso em: 20 mar. 2023.

UNIRIO (através do registro na Plataforma Brasil) e pelo Comitê de Ética em Pesquisa da SME/RJ, sendo aprovado nas duas instâncias.

A presente dissertação está estruturada em cinco capítulos. No primeiro capítulo serão discutidas as políticas públicas voltadas para o atendimento à primeira infância, partindo de um histórico sobre a garantia do direito à EI, passando pelo cenário político sobre este atendimento na atualidade e chegando ao contexto da política educacional para a EI no município do Rio de Janeiro. O segundo capítulo abordará a gestão no âmbito da educação infantil, levando em consideração os aspectos nacionais e a atuação do diretor escolar no município do Rio de Janeiro. Já no terceiro capítulo buscaremos compreender a atuação da SME/RJ e da CRE na formação do diretor escolar da educação infantil, a partir da análise documental e dos relatos de seus agentes. No quarto capítulo serão apresentados e analisados os dados da pesquisa referentes à percepção dos diretores sobre a formação necessária para a atuação na gestão da EI e sobre as estratégias da CRE desenvolvidas para a sua própria formação. E, finalmente, o quinto capítulo apresentará as considerações finais deste trabalho.

CAPÍTULO 1.

ASPECTOS POLÍTICOS E LEGAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL: O DIREITO DAS CRIANÇAS ÀS INSTITUIÇÕES EDUCATIVAS

“Nós temos direitos que gente grande não tem. Só brincar, brincar, brincar, sem pensar no boletim, bem que isso podia nunca mais ter fim.”

Toquinho

Na epígrafe desse capítulo é trazido um trecho da canção “É Bom Ser Criança”, que faz parte do álbum *Canções dos Direitos da Criança*, de Antonio Pecci Filho, o Toquinho. A obra foi inspirada nos princípios aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que ressaltam dez convicções fundamentais para a proteção dos direitos básicos das crianças. Pretendemos, assim, evidenciar e trazer a discussão sobre o direito das crianças como premissa fundamental no campo legislativo e das políticas de atendimento à educação infantil.

Portanto, antes de discorrer sobre as políticas de atendimento à educação infantil, se faz necessária uma breve discussão acerca do significado da palavra direito. Para isso, recorreremos ao dicionário de Filosofia, em que o conceito se materializa na seguinte expressão: “se concretiza em conjunto de regras (nesse caso leis ou normas), que têm por objeto o comportamento intersubjetivo, ou seja, o comportamento dos homens entre si” (ABBAGNANO, 2007, p. 278).

Partindo do exposto acima, entendemos direito como um conjunto normas obrigatórias que regulam a vida do sujeito em sociedade, ou seja, o direito da criança que, muitas vezes, foi invisibilizado pelo poder público e que hoje ganha tônica na agenda política e nas pesquisas do campo acadêmico.

O presente capítulo desta dissertação baseia-se na apresentação das políticas públicas educacionais para a educação infantil, principalmente no que tange ao reconhecimento dessa etapa no contexto da Educação Básica como um direito da criança e um dever do Estado na garantia da oferta.

1.1 Marcos legais da educação infantil enquanto direito da criança

Desde a Constituição Federal de 1988 o direito das crianças para o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade já estava previsto, ainda que a menção às instituições de educação infantil, ao dever do Estado na oferta de vagas e à obrigatoriedade da matrícula só tenham sido incorporadas em 2009, com uma emenda constitucional, como será discutido mais à frente.

A educação infantil compreendida como direito público e subjetivo da criança é reafirmada na lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

Entender os caminhos legais para a efetivação da EI enquanto direito da criança é fundamental para a compreensão dos direitos das crianças no que se refere ao acesso e a permanência nas instituições.

- **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**

A terceira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (9394/96) define, atualmente (com a redação dada pela Emenda Constitucional 59/2009, como será discutido em seguida), a educação infantil como primeira etapa da educação básica e como se dá a oferta de atendimento para as crianças de até cinco anos e onze meses. Para chegarmos a essa concepção, vale a pena considerar como a EI foi definida ao longo das LDBs:

Quadro 4 – Comparativo da definição de educação infantil nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Lei 4.024/61	Lei 5.692/71	Lei 9.394/96 (Antes da alteração – EC 59/2009)	Lei 9.394/96 (Vigente)
<p>Art. 23. A educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos e será ministrada em escolas maternas ou jardins-de-infância.</p>	<p>Art. 19. Para o ingresso no ensino de 1º grau, deverá o aluno ter a idade mínima de sete anos.</p> <p>§ 2º Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes.</p> <p>Art. 87. Ficam revogados os artigos de números 18, 21, 23 a 29, 31 a 65, 92 a 95, 97 a 99, 101 a 103, 105, 109, 110, 113 e 116 da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, bem como as disposições de leis gerais e especiais que regulem em contrário ou de forma diversa a matéria contida na presente Lei.</p>	<p>Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.</p>	<p>Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao analisar a LDB de 1961, percebe-se que não há nenhuma menção à educação infantil como direito da criança, só a referência aos menores de sete anos,

em seu atendimento nas escolas maternais ou jardins-de-infância. Somente é possível perceber a preocupação com a infância na Constituição Federal de 1988, ou seja, dezessete anos depois da primeira LDB e, posteriormente, em 1996 com a nova LDB.

Até 1971 não se percebe nos dispositivos legais nenhuma preocupação com o caráter pedagógico desse atendimento, e cabe destacar que nesse período o artigo que mencionava o atendimento às crianças foi revogado. A legislação preocupava-se mais com a garantia do direito das famílias a terem um espaço para deixarem seus filhos – em uma perspectiva assistencialista do atendimento às crianças. Outro ponto em destaque na época são as cooperações privadas para o atendimento à criança, conforme era previsto na LDB em seu art. 24: “As empresas que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária” (BRASIL, 1961).

As cooperações privadas e filantrópicas estão presentes até os dias atuais na educação infantil dos municípios brasileiros, em termos de política para a expansão do atendimento às creches, desenho muito marcado no Brasil, como aponta o próprio documento do Ministério da Educação de Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para oferta de educação infantil (Brasília, 2009). Estas iniciativas se intensificaram nos últimos anos com a expansão da oferta da educação infantil.

A LDB, a partir de 1996, apresenta um avanço em relação à concepção do trabalho na EI. A lei define uma educação centralizada na criança, tendo como finalidade o seu desenvolvimento integral, nos mais diversos aspectos. A criança passa ser vista e reconhecida no texto legislativo, como um sujeito social e direitos.

De acordo com Leite Filho (2005, p. 2), “é incontestável que, na última década do século XX, a sociedade brasileira avançou no que diz respeito a assegurar, pelo menos no papel, os direitos das crianças”.

Atualmente, a LDB apresenta três artigos, que tratam especificamente da EI, onde reafirma que a educação destinada às crianças de zero a seis anos e, posteriormente, com a redação atual, até cinco anos, é a primeira etapa da educação básica.

Leite Filho (2005, p. 2) nos chama a atenção para o artigo 30, onde é apresentada a organização da educação infantil em âmbito nacional:

A referida lei usa a nomenclatura “creche” e “pré-escola” apenas para designar a faixa etária das crianças a serem atendidas pela educação infantil – 0 a 3 anos pelas creches e 4 a 6 anos pelas pré-escolas. Ela deixou marca definitiva de que a primeira etapa da educação básica é a educação infantil, independentemente do nome da instituição que cuida/educa as crianças menores de 6 anos. Elimina-se, portanto, no texto legal, ranços históricos de que creches são para crianças de uma determinada classe social ou para atender crianças em horário integral, como usualmente se designava no Rio de Janeiro.

De acordo com Leite Filho (2005, p. 4), “a atual legislação não se refere à educação pré-primária, como determinava a LDB de 1961 (lei 4024/61), nem pré-escola, como aparecia na LDB de 1971 (reforma do ensino – lei 5692/71), mas à educação infantil destinada às crianças com menos de 6 anos de idade”.

É importante destacar, no texto legislativo, a ideia de romper com a concepção da criança que historicamente foi ignorada e colocada no lugar da dependência e fragilidade (Dias, 2007). Como nos aponta Oliveira (2010, p. 5), a criança “é considerada um sujeito histórico e de direitos. Ela se desenvolve nas interações, relações e práticas cotidianas a ela disponibilizadas e por ela estabelecidas com adultos e crianças de diferentes idades nos grupos e contextos culturais nos quais se insere”.

No último artigo destinado ao capítulo da EI, a lei traz à tona uma definição de extrema importância para o campo da infância e para a organização do trabalho pedagógico com as crianças, que se refere à avaliação.

A lei é explícita ao definir que a avaliação será realizada mediante o acompanhamento e registro do desenvolvimento da criança. É válido destacar, como nos aponta Oliveira (2002, p. 253), que a “avaliação necessita de um olhar sensível e permanente do educador, perpassa por todas as atividades propostas, mas não se confunde com aprovação/reprovação”.

O texto determina que a avaliação na EI não tem o objetivo de promoção para etapa seguinte. Leite (2005, p. 5) nos chama a atenção para uma “concepção de oposição à educação infantil preparatória”⁴. Isto corrobora com a concepção de avaliação na EI, defendida por Kramer (2014, p. 12), que acredita que esta “deve

⁴ Educação Infantil preparatória é aquela que tem como função primordial preparar as crianças para terem sucesso nas primeiras séries do ensino fundamental, e mais especificamente para não fracassarem na alfabetização (Leite Filho, 2005).

tomar como referência as especificidades dessa etapa da Educação Básica e romper com a lógica que impregna o currículo da educação com fragmentação dos conhecimentos em campos disciplinares distintos”.

Com a lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, outros aspectos são incorporados ao artigo 31, relacionados à frequência, carga horária e expedição de documentação da trajetória escolar da criança na EI. Nesse sentido, a LDB avança ao exigir que as instituições que atendam às crianças na faixa etária da EI cumpram as 800h (anuais), bem como os 200 dias letivos de trabalho educacional.

Partindo dessa análise, é de extrema importância a compreensão em relação à legislação, que sustenta a política educacional, para o desenvolvimento do trabalho na EI pois, como aponta Saviani (1976, p. 193),

a legislação do ensino constitui um referencial privilegiado para análise crítica da legislação escolar. Para compreender o real significado não basta ater-se à letra da lei: é preciso captar o seu espírito. Não é suficiente analisar o texto; é preciso examinar o contexto. Não basta ler nas linhas; é necessário ler nas entrelinhas.

Os avanços descritos nas legislações citadas reafirmam o direito à educação para as crianças de zero a cinco anos de idade, além de definir, através dos documentos legais, a concepção do trabalho na EI.

- **PNE 2001-2010**

A LDB (9394/96) aponta, em seu artigo 9º: “A origem do plano nacional de educação, de forma que a “União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. Porém, somente em 2001, com a lei 10.172/2001, foi aprovado o PNE – Plano Nacional de Educação. O documento aponta, para a educação infantil, 25 metas e objetivos, que estão elencados em categorias como ampliação da oferta de vagas, formação profissional e infraestrutura. Cabe ressaltar que o Plano estipulava como meta que, ao final de sua vigência, estivessem sendo atendidas 30% das crianças de até três anos e 80% das crianças de quatro a seis anos⁵. Cabe considerar que as metas são ainda tímidas e que não se menciona a universalização da pré-escola. Sobre a porcentagem de atendimento, “questiona-se com base em quais dados foram definidos esses números, visto que chegamos ao ano de 2011 com 17,1% do atendimento em creches e com 77,6% em pré-escolas” (MONTEIRO, 2018, p. 224).

⁵ Neste momento, as crianças de seis anos ainda não estavam inseridas no Ensino Fundamental.

- **Lei nº 11.274/2006: Ensino Fundamental de 9 anos**

É importante destacar que, durante esse período, o PNE transforma em meta nacional a escolaridade básica em nove anos, implementada por meio da lei nº 11.274/2006, 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.

Tendo como premissa esse contexto da obrigatoriedade do ensino fundamental a partir dos seis anos, a atenção recai sobre a educação infantil, principalmente na especificidade do trabalho com a pré-escola. Nessa direção Cruz assinala: “a tendência a práticas caracterizadas como antecipatórias ou preparatórias do ensino fundamental, além de colocar em risco a expansão do atendimento às crianças de zero a três anos na educação infantil” (CRUZ, 2017, p. 264).

Vieira ressalta essa relação entre as políticas de atendimento ao ensino fundamental e as consequências para a educação infantil, ao afirmar: “a relação com o ensino fundamental deve igualmente ser levada em conta, pois a adoção de políticas para uma etapa ou segmento da educação pode gerar efeitos promissores ou retrocessos em outras etapas ou segmentos” (VIEIRA, 2011, p. 245).

Toda a fundamentação e construção de uma política educacional perpassa por concepções. No caso da educação infantil, as concepções sobre crianças e infâncias que são retratadas nos documentos. Dentro dessa perspectiva, concordamos com Mainardes sobre a compreensão da conjuntura das políticas em seus mais diversos aspectos:

A análise de políticas demanda levar em consideração uma multiplicidade de aspectos, tais como: a estrutura social; o contexto econômico, político e social no qual as políticas são formuladas; as forças políticas; e a rede de influências que atuam no processo de formulação de políticas e de tomada de decisões nas diferentes esferas. Considerar esse conjunto de influências implica levar em consideração o fenômeno da globalização em toda a sua complexidade, a influência das agências multilaterais, as arquiteturas político-partidárias nacionais e locais, bem como a influência de indivíduos, grupos e redes políticas. (MAINARDES, 2009, p.10).

O MEC lança, em 2007, o documento *Ensino Fundamental de Nove Anos*, que traz orientações para inclusão da criança de seis anos de idade nesta etapa da educação básica. Logo no capítulo 1, é apresentado um texto da professora Sônia Kramer, importante referência nas políticas de educação infantil, em que são

abordados os aspectos referentes à criança como uma produtora de conhecimento e cultura, fazendo um paralelo com a própria construção social da infância.

Em seguida, o destaque se dá à professora Anelise Monteiro, atuante na área da educação infantil, que nos traz a reflexão sobre características da faixa etária da EI, nos levando a refletir quem são essas crianças que chegam ao ensino fundamental.

Assim, após a inserção das crianças de seis anos no ensino fundamental, podemos considerar que houve, como consequência, a intensificação de um movimento de reflexão (no campo teórico e da agenda política) sobre o papel e a relevância da EI.

- **EC 59/2009**

Outro grande marco para a educação infantil na política educacional da última década foi a Emenda Constitucional nº 59/2009, que torna obrigatória a matrícula das crianças a partir dos quatro anos de idade (incumbência das famílias) e a disponibilização dessas vagas (incumbência do poder público).

Essa normativa tem reflexos importantes para as redes municipais de ensino, principais responsáveis pela oferta da EI. Monteiro nos traz a reflexão sobre a inserção da educação infantil na agenda política, enquanto primeira etapa da educação básica, para pensarmos: “que apostas e desafios carregam os municípios ao planejarem a ampliação de seu atendimento?” (MONTEIRO, 2018, p. 225). Caberia nos perguntarmos: quais seriam as concepções de criança e infância que mobilizaram esse planejamento? Como estas concepções foram consideradas nas estratégias de ampliação do quadro profissional para este atendimento?

Nessa perspectiva de compreensão sobre o lugar das crianças nas políticas para a EI, nos ancoramos em Nunes, Corsino e Didonet (2011, p. 9), ao definirem que:

o lugar da criança brasileira na política pública de educação é o de sujeito histórico, protagonista e cidadão com direito à educação a partir do nascimento, em estabelecimentos educacionais instituídos com a função de cuidar e educar como um único e indissociável ato promotor de seu desenvolvimento integral, de forma global e harmônica, nos aspectos físico, social, afetivo e cognitivo.

Assim, garantida a normatização sobre a obrigatoriedade da oferta de vagas e da matrícula de crianças de quatro e cinco anos na EI, é preciso compreender como

as redes municipais de ensino incorporaram essa demanda, sobretudo no que se refere aos profissionais que irão atender a esse público – tema de interesse a esta pesquisa.

- **PNE 2014-2024**

Em 25 de junho de 2014, no governo da presidenta Dilma Rousseff (PT), foi aprovado, com atraso e após uma intensa tramitação, o novo Plano Nacional da Educação com vigência de dez anos, compreendidos entre 2014-2024, determinando metas e diretrizes para a educação brasileira. Entre elas, a primeira meta estabelece “universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2014).

Ao discutir a meta de universalização da pré-escola, Vieira (2011) nos traz a tônica sobre os desafios atrelados à qualidade do atendimento:

Ter pré-escola para todos já era a meta do PNE, desde 2001, mas como garanti-la com a qualidade necessária para respeitar e efetivar os direitos das crianças de zero a cinco anos de idade à educação, resguardados os riscos da massificação?

É importante frisar que os municípios teriam até o ano de 2016 para a implementação da política de obrigatoriedade, o que, segundo Vieira (2011, p. 247), é apontado como “um marco na educação brasileira, na medida em que pode propiciar a universalização e a democratização do acesso à pré-escola e ao ensino médio”.

Ainda imbuídos dessa discussão, destacamos que, além da Meta 1, outras metas do PNE (2014-2024) estão relacionadas, diretamente ou não, à educação infantil:

META 4: Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

META 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.

Para a formação dos profissionais, destacamos:

META 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos 19 profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

META 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

META 17: valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

META 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

META 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

É notório o grande desafio para a EI, considerando as metas do PNE, principalmente pela sua construção histórica, marcada pelo assistencialismo. Vieira (2011, p. 246) reafirma esta complexidade ao dizer: “o primeiro grande desafio é democratizar e universalizar o acesso, baseado na concepção de Educação Infantil construída nos últimos 30 anos no Brasil, corrigindo distorções e atenuando desigualdades”.

Outro ponto que precisa ser analisado sobre as metas é a premissa do regime de colaboração, previsto na Constituição Federal (1988) e na LDB (9394/96), através do qual os entes federados estão articulados em ações comuns para apoiar a implementação de políticas públicas.

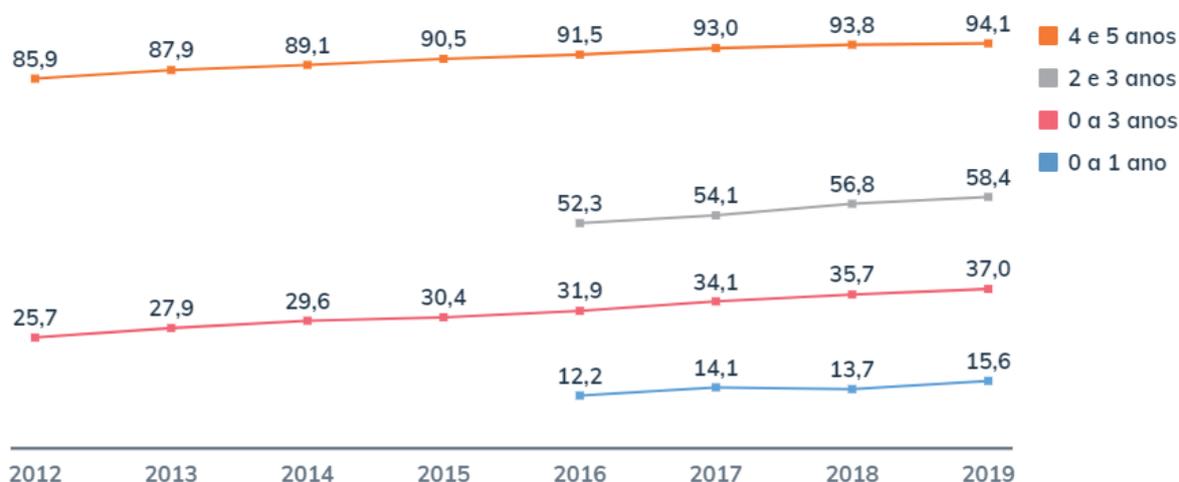
Ainda nessa perspectiva, Nunes e colegas reforçam a EI como “direito da criança a partir do nascimento, atribuída como dever do Estado, ofertada pelos sistemas de ensino, em regime de colaboração, sendo os estabelecimentos de EI da competência dos municípios” (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 16).

Para que essa colaboração aconteça, os autores destacam:

A União tem a competência de formular as diretrizes, a política e os planos nacionais e prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios, na medida de suas necessidades. Os estados têm a competência de elaborar diretrizes e normas complementares, além de prestar assistência técnica e financeira aos municípios do seu território” (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 16).

Neste sentido e considerando os prazos previstos pelo PNE, podemos considerar que a Meta 1 não foi alcançada, uma vez que identificamos que 94,1% das crianças de quatro e cinco anos estavam matriculadas em escolas de educação infantil em 2019, e 37% das crianças de zero a três anos estavam matriculadas em creche no mesmo ano, de acordo com o Anuário da Educação Básica.

Gráfico 1 – Porcentagem de crianças matriculadas em creches e pré-escolas no Brasil – 2012-2019



Fonte: IBGE/Pnad, 2012 a 2015. IBGE/Pnad Contínua, 2016 a 2019. Elaboração: Todos Pela Educação⁶.

⁶ Disponível em: <https://www.moderna.com.br/anuario-educacao-basica/2021/educacao-infantil.html#porcentagem-de-criancas-matriculadas-em-creches-e-pre-escolas-brasil-2012-2019>. Acesso em: 25 mar. 2023.

Ainda que a garantia do acesso às vagas não seja uma questão resolvida no cenário educacional brasileiro apesar das políticas que impulsionaram o acesso, como visto acima, torna-se importante discutir qual espaço e qual concepção de infância estas crianças encontram ao tomarem seu lugar nas escolas de EI.

Muitas pesquisas no campo das políticas públicas para o atendimento à EI têm demonstrado a importância dessa etapa, bem como os desafios e relações específicas na implementação das políticas. Esses ideais não iniciaram no tempo presente, mas advêm de lutas e movimentos sociais que procuram dar visibilidade à criança como um sujeito potente.

1.2 Políticas de atendimento à educação infantil no Brasil: onde são atendidas as crianças?

A CF (1988) estabelece duas premissas que são essenciais para a compreensão do que será tratado neste trabalho. O artigo 11 estabelece: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Em seguida, define: “§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)”. A LDB (9394/96) reafirma o previsto na CF (1988), de forma a relatar a incumbência dos municípios perante a educação. Cabe destacar que, segundo dados do IBGE (2021), o Brasil é formado por 5.568 municípios, mais o Distrito Federal e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

Tratando-se da oferta da EI e da extensividade territorial do Brasil, é notória a amplitude, complexidade e diversidade que encontramos para o atendimento qualificado às crianças de zero a cinco anos e onze meses. Compreendemos qualidade na EI como Nascimento, Campos e Coelho:

Há um conhecimento maior sobre o desenvolvimento e a aprendizagem da criança pequena. Ela aprende muito com a interação entre pares, em ambientes estáveis e estimulantes; aspectos afetivos, cognitivos, físicos, sociais, culturais estão ligados; a brincadeira é a forma de expressão e criação por excelência, o vínculo com adultos é fundamental, mas não precisa ser com um só. Há orientações que a pedagogia deveria adotar, ao propor currículos, programas e formas de organização. Se espaços e rotinas não favorecem a brincadeira, não permitem que bebês interajam entre si e com os adultos, impedem o movimento e a expressão, não promovem a ampliação do conhecimento, então a qualidade da instituição é baixa. É urgente desenvolver traduções práticas sob esses critérios, abertos à contribuição de professores, famílias e às próprias crianças. Deixada à

própria sorte, a maioria dos educadores não tem condições de fazer essa tradução. (NASCIMENTO; CAMPOS; COELHO, 2011, p. 203).

As autoras nos ajudam a refletir sobre o olhar cuidadoso e significativo que precisamos ter quando tratamos especificamente do atendimento à EI, de como o contexto de infraestrutura e institucional nos auxiliam para a construção de práticas pedagógicas significativas na EI. Esse fato nos remete a pensar: Como tem se dado a oferta de vagas, de forma qualificada, às crianças da EI?

Essa diversidade de atendimento ainda é mais latente na esfera pública, em termos de modelo arquitetônico e oferta de jornada de tempo integral e parcial na EI. Cabe destacar que em 06 de abril de 2007 foi instituído o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil (Brasília, 2007). Destaca-se que o Programa é anterior à obrigatoriedade da oferta, bem como ao PNE atual e sua meta de universalização do atendimento à EI.

De acordo com as informações contidas no endereço eletrônico do FNDE, estabeleceu-se as condições mínimas para a construção de escolas do Proinfância⁷:

- Demanda mínima conforme o projeto escolhido, com base em dados do Censo Escolar.
- Dominialidade do terreno por parte do órgão interessado.
- Terreno que possua viabilidade técnica e legal para implantação da escola.
- Para Escola tipo B e tipo 1 dimensões mínimas de 40,00 x 70,00m.
- Para Escola tipo C e tipo 2 dimensões mínimas de 45,00 x 35,00m.
- No caso de Escola tipo B e tipo 1 o terreno deve estar localizado em área urbana.
- No caso de Escola tipo C e tipo 2 o terreno pode estar localizado em área urbana ou área rural.
- No caso de projetos tipo A não há limite de atendimento, nem dimensões mínimas exigidas para o terreno.

Dentro desse contexto de demanda de atendimento à EI, trazemos os estudos de Falciano, Nunes e Santos (2019, p. 276), que fazem uma análise no estado do Rio de Janeiro após dez anos do programa e os efeitos para a política pública de indução:

⁷ Informação disponível no Portal do MEC, disponível em: Portal do MEC. Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/index.php/programas/proinfancia/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-proinfancia> Acesso em: 25 mar. 2023.

acreditamos que potencial de impacto do Proinfância, a partir de seus projetos-padrão, ainda não foi atingido plenamente no estado do Rio de Janeiro, haja vista o baixo número de municípios com unidades concluídas e os poucos estabelecimentos implementados em cada um deles. Se esperávamos que a obrigatoriedade de universalização da pré-escola pudesse concentrar todos os esforços de expansão da rede, vimos que a creche foi a maior beneficiada pelo programa, garantindo, assim, a sua expansão e o aprimoramento da qualidade. Em certos casos, o programa não foi determinante para a expansão, tendo muitas redes seguido seus próprios planos de expansão. Talvez outro mérito do Proinfância tenha sido o de induzir um padrão mínimo de referência de qualidade e provocar mudança em toda a rede de educação infantil.

O documento *Panorama das Políticas Públicas da Educação Infantil no Brasil*, elaborado pela UNESCO (2018), já apontava também:

Uma variedade de “tipos” de estabelecimentos que oferecem matrículas na educação infantil. Há municípios em que a educação infantil (principalmente no caso da pré-escola) é oferecida também em instituições que oferecem ensino fundamental e/ou médio. Há prefeituras que investem em unidades exclusivas de educação infantil (apenas creche e pré-escola), ao passo que outras redes possuem unidades exclusivas para creche e exclusivas para pré-escola. (UNESCO, 2018).

Segundo relatório do Censo Escolar de 2021, atualmente o Brasil conta com 178.370 escolas de educação básica, sendo a rede municipal responsável por, aproximadamente, 60,2% destas. No que diz respeito ao atendimento à EI, elenca que a pré-escola é umas das etapas da educação básica mais ofertada, já que corresponde a 56,0%, ou seja, 99.895 escolas.

Na tabela abaixo podemos fazer uma análise da distribuição de matrículas na educação básica, reafirmando a maior porcentagem de atendimento da rede pública municipal, ou seja, segundo dados do Censo Escolar (BRASIL, 2021) quase metade dos estudantes da educação básica estão sendo atendidos pelas redes municipais brasileiras.

Tabela 1 – Distribuição das matrículas na educação básica por dependência administrativa – Brasil, 2021

Dependência administrativa	Porcentagem das matrículas
Federal	0,8
Estadual	32,2
Municipal	49,6
Privada	17,4

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Censo Escolar de 2021.

Os dados mostram que, na EI, no período de 2017-2021, houve uma evolução na matrícula de crianças na faixa etária da creche, principalmente na rede pública, porém, é importante destacar a queda no número de matrículas em creches entre os anos de 2019-2021, o que corresponde a 6% das matrículas.

Tabela 2 – Evolução das matrículas em creche —Brasil 2017-2021

Ano	Número total de matrículas em creches
2017	2.226.173
2018	2.352.032
2019	2.456.583
2020	2.443.303
2021	2.399.766

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Censo/Grifado pelo autor.

Mesmo que a CF (1988), a partir da redação dada pela EC 59/2009, garanta o acesso e a permanência na educação básica obrigatória a partir dos quatro anos de idade, o último Censo Escolar (BRASIL, 2021) revela que 1,4 milhões de crianças nessa faixa etária (quatro e cinco anos) não frequentam escolas no Brasil. Cabe destacar que 470.241 destas correspondem à população com cinco anos.

Ao longo desse texto, temos trazido a construção da efetivação do direito à escolarização para as crianças, fato esse muitas vezes invisibilizado nos próprios **documentos estatísticos** do Brasil, que servem como indicadores para a construção de novas políticas públicas ou até mesmo indutoras para estados e municípios.

Apresentamos a seguir os dados detalhados relacionados ao acesso à pré-escola, que tinha como meta sua universalização até 2016, como indicado no PNE (2014-2024). Como discutido anteriormente, essa meta ainda não foi atingida e, para complexificar o cenário, a análise dos dados do último Censo Escolar (BRASIL, 2021) nos aponta uma queda no número de matrículas de crianças da pré-escola no Brasil, de 2019-2021, como se vê na tabela abaixo.

Tabela 3 – Evolução das matrículas em pré-escola – Brasil 2017-2021

Ano	Número total de matrículas em pré-escola
2017	3.919.690
2018	3.969.919
2019	4.010.358
2020	4.057.575

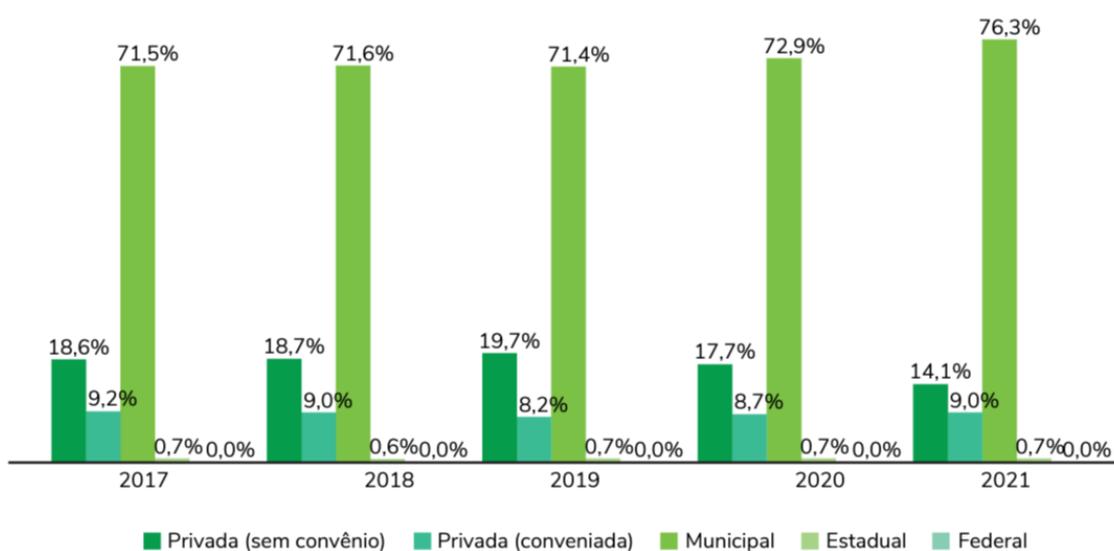
2021

4.004.100

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Censo. Grifado pelo autor.

Como parte dessa construção histórica do direito à EI, em suas mais diversas formas de atendimento no Brasil, nos salta aos olhos, na apresentação dos dados do Censo Escolar de 2021, o crescente aumento das instituições sem fins lucrativos na primeira infância. Fato que, como mencionado anteriormente neste trabalho, é previsto legalmente desde a LDB de 1961 e tem sido muito recorrente nas prefeituras para que estas instituições atendam à oferta que as redes públicas não conseguem atender, principalmente na faixa etária da creche.

Gráfico 2 – Evolução do número de matrículas na educação infantil, segundo a rede de ensino – Brasil – 2017-2021



Fonte: Deed/Inep com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica⁸.

De acordo com Nascimento e Silva (2015), a política de convênios é vista como uma opção transitória, a qual deslumbraria o seu fim. Mas, será que, no Brasil, a política de convênios não estaria cada vez mais sendo ampliada? Outro ponto em

⁸ Disponível em:

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2021.pdf Acesso em: 25 mar. 2023.

destaque: Tal política visaria apenas ao cumprimento da demanda incorporada pelas redes municipais de ensino? Ou estaria ligada à qualidade do atendimento?

1.3 O atendimento da educação infantil na cidade do Rio de Janeiro

A pesquisa desenvolvida tem como foco analisar a atuação da Coordenadoria Regional de Educação na formação de diretores escolares da educação infantil no município do Rio de Janeiro. Para aprofundar esta análise, faz-se necessário apresentar alguns aspectos históricos, contextuais, políticos e sociais que fazem parte da história da oferta da educação infantil na cidade do Rio de Janeiro.

Segundo o Censo 2021⁹, o Rio de Janeiro tem uma população de 6.775.561 pessoas. De acordo com a pirâmide etária (2010)¹⁰, que apresenta a distribuição da população por sexo e faixa etária, esta era a distribuição da população da cidade: entre as crianças de zero a quatro anos, 500.802 meninos e 486.813 meninas; entre as crianças de cinco a nove anos, 555.463 meninos e 537.528 meninas.

Antes de adentrarmos na discussão sobre o cenário das políticas da educação infantil no Rio de Janeiro, fez-se necessário compreender que os marcos legais em esfera nacional, apresentados nas seções anteriores, foram, também, norteadores e indutores das políticas do município.

A defesa pelo direito a creches públicas, uma vez que a lei 5692/71 omitia a qualquer assistência a criança de zero a cinco anos e onze meses, com a justificativa de que o ensino obrigatório abrangia dos sete aos 14 anos. Sobre esse movimento, Corsino (2003, p. 185) afirma que:

A falta de atendimento público e das condições financeiras, o movimento feminista e a própria concepção de infância foram os principais responsáveis pelo surgimento, crescimento e constituição das creches nas comunidades que começavam a se organizar.

No Rio de Janeiro, em 1979, foi criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), que tinha como objetivo promover a melhoria do bem-estar das comunidades em contextos vulneráveis através de ações do poder público da infância à velhice, com cunho fortemente assistencialista.

⁹ Conforme consulta ao *site* do IBGE (2022).

¹⁰ Ausência de dados atualizados.

Neste período, o discurso político frente ao desenvolvimento social da população em contexto de vulnerabilidade social crescia fortemente, retratando a secretaria como uma medida necessária para, se não solucionar, ao menos atenuar a situação, pois desde a década de 1960 o rápido crescimento desordenado da população favelada e de bairros proletários preocupava o governo. A partir desse cenário político e ideológico, surge a secretaria nesse viés de uma intervenção nas favelas, principalmente apoiada pelas instituições internacionais, como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional e o Fundo das Nações Unidas para a Infância.

Sobre a relação do Banco Mundial e a Educação Infantil, Peen (2002, p.13) destaca que “[...] o objetivo da infância é tornar-se um adulto plenamente produtivo, ‘o capital humano’ do futuro”. Ainda segundo a autora, existe, para este órgão, todo um conceito de infância fundamentado na teoria do capital humano.

Na década de 1980, iniciativas comunitárias de atendimento à população menos favorecida prosseguem, sendo implementado o Programa de Desenvolvimento de Comunidades, convênio estabelecido entre a SMDS e o UNICEF. Sobre esse programa, Oliveira (2007, p. 81) comenta:

No que tange ao atendimento à criança em educação, este programa auxiliou na organização de escolas comunitárias já existentes em algumas favelas e buscou capacitar as “crecheiras” que tomavam conta das crianças para que estas creches domiciliares organizadas pelas comunidades pudessem ser ampliadas.

É importante destacar que, na história do atendimento à infância, desde a década de 1940, encontra-se uma vasta influência da UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), principalmente no âmbito de ações que envolvem a ampliação de programas de saúde, nutrição e assistência social.

Nesse mesmo período da década de 1980 finaliza-se a parceria entre UNICEF e SMDS, passando a responsabilidade integral das creches à secretaria, tendo como consequência a criação do Programa de Creches e Escolas Comunitárias da SMDS. O programa unificou o trabalho das escolas comunitárias e creches, estruturando, assim, o Programa de Atendimento à Criança (PAC) no ano de 1985, com a preocupação de que o aspecto pedagógico fosse desenvolvido nesses espaços. Sobre este aspecto, Oliveira (2007) afirma que:

Ainda neste período, o trabalho realizado com as crianças era visto também como um meio de se educar a família e a comunidade, usando como estratégia seu envolvimento na discussão e na busca de soluções para questões emergenciais da comunidade. Desta forma, a creche comunitária era concebida como um local de aglutinação da comunidade para resolução de seus problemas, inclusive os que extrapolavam as questões da criança e da escola, características que parecem perpassar o âmbito das creches comunitárias até pouco tempo atrás. O trabalho com as crianças era desenvolvido pelos próprios moradores, dos quais não era exigida qualquer formação escolar, mas sim vontade de ajudar e participação comunitária.

Nesse período observa-se que não há uma preocupação com a formação e/ou titulação do adulto para o trabalho na infância, ou seja, não há uma garantia do poder público sobre qual trabalho será ofertado às crianças, no que se refere à preparação necessária para esta função.

Em 1994, a cidade do Rio de Janeiro passou por uma transformação política que afetou o atendimento à infância, com a mudança na gestão municipal marcada pelo fim da gestão do prefeito Marcello Alencar (1989 – 1992) e o início da gestão do então prefeito César Maia (1993 – 1996) em seu primeiro mandato. Essa transformação dá uma nova roupagem na oferta das creches, porém não modificando na essência a concepção sobre este atendimento presente no governo anterior.

Durante o período da gestão Cesar Maia, foram criados os Centros Municipais de Atendimento Social Integrado (CEMASIS), que tinham como objetivo articular as ações descentralizadas desenvolvidas pela SMDS. Através dessas políticas de assistência social foram implementadas novas CEMASIS Creches, algumas infraestruturas reutilizadas da SMDS e outras novas, que foram construídas para este fim. Sendo assim, as creches passaram a ser chamadas por esta nova nomenclatura.

Outra política assistencialista deste período foi integrar a favela à urbanização, através de um programa intitulado Programa Favela Bairro, que previa como objetivo da terceira etapa a construção de novas creches nas comunidades.

Mudam-se as nomenclaturas, porém ainda não há um pensamento acerca da formação do educador que irá atender as crianças nas creches comunitárias. Esses trabalhadores eram profissionais designados pelas organizações da sociedade civil (OSC) que mantinham convênios de prestação de serviços com a

Prefeitura. Cabe lembrar que estes profissionais não tinham vínculo empregatício com a prefeitura, e para serem contratados a exigência de formação inicial era, apenas, 1º grau (atual ensino fundamental) concluído.

Através do Decreto nº 20.525, de 14 de setembro de 1999, ocorre a transposição do atendimento da educação infantil da SMDS para a Secretaria Municipal de Educação (SME). Em entrevista à revista *MULTIRIO*, em 2002, quando a publicação era chamada *Nós da Escola*, Kenya Camerotte Soares, que foi gerente do Programa Rio Creche, da SMDS, aponta que

a creche passa, então, a ser vista como mais uma etapa do processo educativo. Não mais como um depósito de crianças ou simples espaços assistencialistas, mas como local de aprendizado, de constituição de conceitos e valores. Estar sob os cuidados da SME certamente fará a diferença. Embora a SMDS, ao longo de todos esses anos, tenha se preocupado com a questão pedagógica, a pasta da educação tem novas propostas e ações. (Revista *Nós da Escola*, SME/RJ, 2002, n. 6, p. 19).

Em relação à transferência do atendimento das creches para a SME, Corsino (2003) ressalta que o fato vai além da ruptura entre o atendimento exclusivamente assistencial e o pedagógico e repensa outras questões acerca da história da educação infantil na cidade do Rio de Janeiro:

Esta transferência, por sua vez, não foi nem tem sido simples, pela própria história da Educação Infantil do município. Pode-se transferir a gestão educacional, mas não se transfere uma história e nem responsabilidades sociais. A SME passou a ter que lidar com uma série de questões: faixa etária que tradicionalmente não fazia parte de seu atendimento, necessitando de estudo sobre a especificidade da creche e definição de um projeto político-pedagógico para reorientação do trabalho nesse segmento; entrada em comunidades de difícil acesso, trabalho com grande número de “professores leigos”, sem formação específica de magistério, tendo que investir na formação em serviço, formação e ampliação dos quadros de supervisores de creches, salários e vínculos empregatícios diferentes dos funcionários da SME, já que os funcionários das creches, na sua grande maioria, são contratados por fundações, ONGs etc. (CORSINO, 2005, p. 205).

As mudanças em relação ao atendimento da educação infantil no Rio de Janeiro, em especial na creche, são provocadas, também, pelas mudanças na legislação nacional (CF 1988 e LDB 1996), ainda que tardiamente. Entre estas mudanças, temos a regularização das creches privadas, conforme disposto na Deliberação CME nº 002 de 29 de dezembro de 1999, que fixa normas provisórias para a oferta de educação infantil em instituições privadas, no âmbito da Sistema Municipal de Ensino do Rio de Janeiro. A partir dessa deliberação (Artigo 1º):

As instituições educacionais privadas que ofertem Educação Infantil, na modalidade de creche, que possuam ato de autorização emitido por outro órgão do Poder Público que não a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, ficam obrigadas ao credenciamento pela SME-RJ, como condição para a continuidade da regularidade de seu funcionamento e integração ao Sistema Municipal de Ensino, na forma estabelecida no art. 89 da LDBEN. (PCRJ, 1999).

No ano de 2000, o Conselho Municipal de Educação, através da Deliberação CME nº 003 (Rio de Janeiro, 2000), fixou as normas para autorização de funcionamento de instituições privadas de educação infantil, no Sistema de Ensino do município do Rio de Janeiro.

A deliberação em tela, na época, ofereceu as normativas para o trabalho a ser desenvolvido com as crianças de zero a seis anos que eram atendidas em estabelecimentos privados, comunitários, confessionais e filantrópicos.

Cabe destacar que todo esse movimento se refere à normatização do atendimento nas instituições privadas de educação infantil, não fazendo nenhuma menção à rede pública municipal.

Para o cumprimento da LDB 9394/96, que previa o atendimento da criança até seis anos de idade na EI, a SME promoveu, em 2001, a criação de grupos de trabalho (GT) para mapear a situação do atendimento nas creches. Segundo Oliveira (2010), esse GT encontrou o seguinte cenário do atendimento à infância carioca: 468 creches com algum tipo de vínculo com a prefeitura, atendendo 39.508 crianças entre zero e seis anos, sob a responsabilidade de 4060 trabalhadores – 468 diretores, 2.642 recreadores, 110 lactaristas¹¹, 642 cozinheiras e 407 auxiliares de serviços gerais.

O GT propôs que a SME e a SMDS iniciassem uma gestão compartilhada, na qual a SME deveria assumir inicialmente a supervisão pedagógica das creches públicas e, até o final de 2003, todas deveriam passar à responsabilidade da SME. Um outro aspecto importante discutido no GT foi a formação do profissional que iria atender à primeira infância, enfatizando a necessidade de se investir na formação das recreadoras através de programas de continuação de estudos do ensino médio em parceria com o Secretaria Estadual de Educação. Previa-se, ainda, que gradativamente estes profissionais fossem substituídos por professores.

Gil (2013, p. 41) nos aponta, sobre os GTs, que:

¹¹ Profissional responsável pelo preparo das refeições dos bebês de acordo com o cardápio orientado pela SME.

um primeiro documento municipal oficial foi publicado em concomitância à transição das creches para o sistema municipal de ensino. Num primeiro prazo envolvia as instituições privadas e, em um segundo momento as públicas, que se encontravam vinculadas à SMDS. No geral, tais prazos criaram parâmetros temporais para que a transição estivesse completa.

Oliveira (2010) traz o panorama do primeiro semestre de 2003, sinalizando que as instituições de educação infantil na modalidade pré-escola já se encontravam sob a responsabilidade da SME desde 1997, enquanto as creches, que eram mantidas integralmente pelo poder público municipal, passaram a integrar o sistema municipal de ensino. As creches comunitárias, que eram conveniadas com o município, permaneceram ligadas à SMDS, com previsão de sua transferência para a SME ser concluída em dezembro de 2003.

Somente em 05 de janeiro de 2004 a SME/RJ publicou o primeiro documento sobre a normatização das creches municipais compreendidas como responsabilidade da SME/RJ (Resolução SME nº 816/2004). O documento não faz nenhuma menção ao trabalho pedagógico nas creches municipais, muito menos descreve as concepções de criança, currículo etc., ou outro assunto que estivesse especificamente relacionado ao trabalho com as crianças.

Toda a ênfase da resolução é fortemente marcada pelas normativas administrativas de organização da dinâmica de funcionamento das creches municipais, como: horário de atendimento, atribuições de profissionais e o corpo técnico.

- **Lei nº 3.985: O Agente Auxiliar de Creche, novos rumos e desafios à educação carioca**

Em 08 de abril de 2005, o então prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Cesar Maia, sanciona a lei de criação da categoria funcional do quadro permanente de apoio à educação: o Agente Auxiliar de Creche.

Gil (2013, p. 48) define que “a criação do cargo visava a progressiva substituição dos recreadores pelos profissionais concursados, sendo esta a primeira categoria criada para atuação nas creches municipais”.

O cargo de Agente Auxiliar de Creche deu-se através de concurso público de provas ou provas de títulos, com carga horária de 40h e com exigência de formação mínima o ensino fundamental completo. De acordo com o documento, esse profissional iria prestar

apoio e participar do planejamento pedagógico das creches e teria, entre outras, as seguintes atribuições:

1. participar em conjunto com o educador do planejamento, da execução e da avaliação das atividades propostas às crianças;
2. participar da execução das rotinas diárias, de acordo com a orientação técnica do educador;
3. colaborar e assistir permanentemente o educador no processo de desenvolvimento das atividades técnico-pedagógicas;
4. receber e acatar criteriosamente a orientação e as recomendações do educador no trato e atendimento à clientela;
5. auxiliar o educador quanto à observação de registros e avaliação do comportamento e desenvolvimento infantil;
6. participar juntamente com o educador das reuniões com pais e responsáveis. (RIO DE JANEIRO, 2007).

Cabe destacar que o documento cita por diversas vezes a presença do educador no processo de articulação do trabalho pedagógico, porém não deixa claro quem será o articulador deste fazer pedagógico, uma vez que afirma que o Agente Auxiliar de Creche será um profissional de apoio.

Mesmo que, em seu texto, a LDB (9394/96) previsse para a atuação na educação básica a figura do docente, tendo como mínimo de habilitação o curso de formação de professores em nível médio, esta exigência não abrangia a creche e a pré-escola, uma vez que não eram etapas da educação básica ainda. Nesse período as creches municipais do Rio de Janeiro não contavam com esses profissionais em quadro técnico de magistério para o atendimento a esse grupamento.

Outro ponto a destacar é a formação esperada dos profissionais previstos no concurso público, sem nenhuma especialização para o trabalho com crianças na faixa etária da educação infantil, ou seja, reforçando o caráter assistencialista deste atendimento, com foco no atendimento às necessidades básicas das crianças.

Segundo a Resolução SME Nº 816 de 2004, as creches municipais contam com a presença do “Professor regente articulador”, que tem como uma de suas principais atribuições “articular o desenvolvimento do trabalho pedagógico do grupo de alunos sob sua responsabilidade, interagindo em diferentes momentos do cotidiano com as crianças e demais pessoas envolvidas nesse processo”.

O texto regulamentador não define como se dará, em termos de organização, a presença do professor regente articulador no trabalho com todas as turmas de atendimento às creches municipais, e não trazem de forma explícita tratar-se de um cargo ou uma função.

Em sua pesquisa sobre as políticas de atendimento a EI na SME/RJ, Gil (2013) discute a questão do profissional que fará esse atendimento:

Embora o nome “professor regente” nos remeta a uma atuação docente e as atribuições façam menção a esta situação, desse profissional não era esperado que estivesse frente a um grupo específico de crianças, mas sim fosse o responsável por todas as atividades de cuidar e educar desenvolvidas pelos profissionais da creche com as crianças. Sua ação seria institucional e deveria envolver as articulações necessárias ao trabalho realizado na creche. (GIL, 2013, p. 45).

Após dois anos de criação do cargo, o edital SME/SMA nº 08, 24 de julho de 2007, é publicado, prevendo 1600¹² vagas de professor regente articulador para a educação infantil distribuídas pelas diferentes CREs.

Um ponto de extrema importância para nossa pesquisa é a formação dos profissionais que atendem à EI, mesmo que os agentes sejam, no âmbito da SME/RJ, considerados como uma categoria de apoio e que “esta classificação o coloca [sic] administrativamente à parte do quadro de profissionais do magistério” (GIL, 2013, p. 49).

Para pensar a questão da formação dos agentes, bem como a contradição do que era previsto na LDB 9394/96 – que já estabelecia a formação mínima de curso de formação de professores em nível médio, para regência em turmas de EI –, Aquino (2008, p. 192) aponta que:

[...] mesmo aquele que possa estar numa posição de auxiliar, na ação direta com a criança, compõe a equipe pedagógica, para o que lhe é exigida a qualificação profissional de acordo com a lei magna da educação. Essa determinação foi reafirmada no recente documento oficial do MEC, os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006), elaborado com o intuito de estabelecer uma referência nacional a ser discutida e utilizada pelos sistemas de ensino na definição de padrões de qualidade locais para as instituições de educação infantil.

Essas discussões nos fazem refletir, também, sobre o lugar do diretor escolar e do Professor Articulador – PA frente ao trabalho com os agentes auxiliares das creches. O PA é o profissional, no âmbito da SME/RJ – EI, responsável pela articulação do trabalho pedagógico nas unidades exclusivas de EI, cumprindo função semelhante à do Coordenador Pedagógico do ensino fundamental. Nota-se que para os cargos de Agente Auxiliar de Creche e PA não há uma obrigatoriedade de formação acadêmica específica sobre a EI, fator fundamental, levando em

¹² Edital SME/SMA nº 08, 24 de julho de 2007.

consideração as especificidades e a diversidade do trabalho com as crianças pequenas.

Somente em 02 de julho de 2021 a SME/RJ revoga a Resolução nº 816 de 2004 e regulamenta novas atribuições e critérios para o desempenho da função de Professor Articular nos espaços exclusivos da Educação Infantil.

Nesta nova resolução SME nº 270/2021 são apresentados avanços em relação à composição do desenho da função de Professor Articulador, delimitando qual cargo poderá exercer a função. Logo em seu artigo 1º, dispõe que, para o exercício da função, são esperados os profissionais ocupantes dos cargos de Professor de Educação Infantil, Professor Adjunto de Educação Infantil e Professor II.

Mesmo com o novo documento, a função de Professor Articulador não é reconhecida como uma “função gratificada”, ainda que, como já apresentado, ela se assemelhe à do Coordenador Pedagógico, função essa que recebe um valor adicional no salário de Professor. Esta valorização não é reconhecida ao PA dos espaços exclusivos da educação infantil.

Em seu artigo 2º, o documento define que a escolha do PA é de indicação do diretor da unidade escolar, o que só será autorizado após análise da Gerência de Recursos Humanos da SME/RJ, porém não são apresentados quais os critérios serão determinantes para a autorização do setor.

Outro destaque em relação à nova resolução é sobre a importância do PA no conhecimento dos dispositivos legais que asseguram a educação infantil em âmbito nacional e municipal.

Em relação à Resolução de 2004, a nova disposição legal traz avanços no campo da atuação do PA na SME/RJ, no que diz respeito ao trabalho pedagógico a ser desenvolvido nas unidades exclusivas de atendimento à educação infantil.

Frente a isso, algumas questões ainda precisam avançar, principalmente no que diz respeito à valorização desses profissionais que, desde 2004, estão à frente no avanço do trabalho pedagógico e de formação dos profissionais nas unidades exclusivas.

Retomando a trajetória das políticas educacionais para a educação infantil no município do Rio de Janeiro, em janeiro de 2009 Eduardo Paes assume a prefeitura da cidade. Com ele, novas concepções políticas e ideológicas cercam a educação

carioca, principalmente a educação infantil. A SME passa a ter uma nova secretária, Claudia Costin¹³.

Nesse mesmo ano a prefeitura lança o Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009 – 2012, no qual uma das metas é a criação dos Espaços de Desenvolvimento Infantil:

Atualmente há um enorme déficit de vagas em creches e pré-escolas da cidade do Rio de Janeiro. Devido à falta de vagas, muitas crianças não têm a oportunidade de ter uma educação infantil adequada, podendo sofrer danos irreparáveis à sua capacidade de aprendizado. Além disso, muitas mães são obrigadas a abdicar de seus trabalhos para ficarem com seus filhos.

Sobre o argumento no plano estratégico, Gil (2018, p. 108) aponta que:

A utilização de argumentos que têm origem nas propostas do Banco Mundial parece ter dupla função: sensibilizar os eleitores para o propósito das construções, assim como iniciar uma postura de cuidado com as mães, uma vez que menciona a impossibilidade de as mães trabalharem fora no caso de não terem um local para deixarem seus filhos.

Em 2010 a criação dos EDIs marca uma nova política de atendimento à infância do município. Segundo o documento *Marco Conceitual e Estrutural* (Rio de Janeiro, 2010)¹⁴ divulgado pela SME/RJ, estas instituições são assim definidas:

EDI: Espaços de Desenvolvimento Infantil cuja proposta está centrada na criação de unidades que abrigam tanto a creche quanto a pré-escola em um mesmo ambiente físico. Essa iniciativa possibilita a permanência da criança em um grupo de colegas em uma mesma unidade durante a Educação Infantil, facilitando assim o monitoramento do seu desenvolvimento e crescimento ao longo desse percurso. Os principais pilares do EDI são: junção de creche e pré-escola, sala de primeiros atendimentos, biblioteca infantil e atendimento em período integral. (SME, 2010, p. 4).

O Espaço de Desenvolvimento Infantil – EDI – é um novo modelo público de atendimento à primeira infância e tem como objetivo principal realizar atendimento educativo às crianças entre 3 meses e 5 anos e 6 meses, por meio de uma proposta pedagógica que reconheça e valide a integralidade da criança, isto é, as suas necessidades físicas e de crescimento, psicológicas e emocionais, educativas e cognitivas, assim como seus desejos e interesses.

¹³ Claudia Costin é diretora do CEIPE e professora visitante na Faculdade de Educação de Harvard. Foi, até recentemente, Diretora Global de Educação do Banco Mundial. Antes disso, Claudia Costin foi Secretária Municipal de Educação no Rio de Janeiro, de janeiro de 2009 a maio de 2014. Fonte: FGV.

¹⁴ Disponível em: <http://www0.rio.rj.gov.br/sme/downloads/coordenadoriaEducacao/2viaEDI.pdf>
Acesso em: 25 mar. 2023.

Gil (2018, p. 108) nos chama atenção para a análise do texto desta política educacional construída para a primeira infância:

Não há menção de quem o escreveu, qual equipe, sob qual encomenda. Essa falta de autoria chama nossa atenção, uma vez que as demais publicações internas são sempre assinadas pela equipe que as elaborou. Talvez esse fato explique a razão dele não compor mais a página eletrônica da SME.

Cabe ressaltar a ausência, no texto desta política educacional, do reconhecimento da EI como um direito da criança, conforme previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988), na LDB 9394/96 (BRASIL, 1996) e ECA (BRASIL, 1990).

Em 2010, a SME/RJ marca um outro momento para a política educacional da primeira infância da cidade, através da lei nº 701/2010, que cria no quadro permanente de pessoal a categoria funcional de Professor de Educação Infantil, para atuação exclusiva no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.

O ingresso ao cargo de Professor de Educação Infantil, de acordo com o edital:

dar-se-á mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, admitida a hipótese de certame de forma regionalizada para preenchimento de vagas distribuídas pelas Coordenadorias Regionais de Educação (CREs), exigindo formação Curso de Nível Médio completo, na modalidade Normal, para o trabalho de 22,5h semanais, com salário inicial de R\$ 1.025,22 para atuar em Unidades de Educação Infantil da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino, tendo como principal atribuição planejar, executar e avaliar, junto com os demais profissionais docentes e equipe de direção, as atividades da unidade de Educação Infantil e propiciar condições para o oferecimento de espaço físico e de convivência adequados à segurança, ao desenvolvimento, ao bem-estar social, físico e emocional das crianças. (RIO DE JANEIRO, EDITAL SMA Nº 111, DE 28 DE MAIO DE 2012).

Uma análise importante do ingresso do Professor de Educação Infantil é que os Agentes Auxiliares de Creche receberam o professor ao qual iriam apoiar, como previa a lei de criação de seu cargo. Ou seja, desde a criação do cargo de Agente Auxiliar de Creche, em 2007, o cargo de Professor da Educação Infantil era previsto para as unidades da SME/RJ, porém, a normatização do cargo se dá apenas em 2010, com Edital publicado em 2012. Isto nos remete a pensar sobre como era feito esse atendimento às crianças menores sem uma orientação docente, uma vez que o Professor Articulador é um profissional que tem carga horária semanal de 22,5h, ou seja, sua atuação é restrita a um turno, sendo que as Creches e EDIs funcionam em

horário integral e visto que eles não tinham o objetivo de atender uma turma específica.

Em continuidade à apresentação das políticas educacionais no município do Rio de Janeiro no período de 2010 e 2011, a SME/RJ lança documentos produzidos por ela própria para nortear o trabalho na Rede Pública e/ou Parceira: *Orientações curriculares para a Educação Infantil* (fevereiro/2010); *Orientações para profissionais da Educação Infantil* (julho/2010); *Planejamento na Educação Infantil* (fevereiro/2011). Esses documentos têm como foco principal a apresentação de linhas gerais para o trabalho cotidiano na educação infantil, destacando a importância de uma rotina criativa, dos materiais e brinquedos, da não fragmentação das áreas de conhecimento e linguagens.

Tais documentos fizeram parte da política educacional da SME/RJ por aproximadamente dez anos. Em 28 de janeiro de 2020, o Conselho Municipal de Educação (E/CME nº 37) aprovou o *Currículo Carioca para a Educação Infantil*. O documento é fruto do movimento da reformulação curricular estabelecida na SME/RJ, de forma a considerar as disposições contidas na Resolução CNE/CP nº 02, de 22 de dezembro de 2017, que institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da educação básica. Considerando o período da pandemia de covid-19 que se instaurou logo em seguida, fazendo que as escolas se mantivessem fechadas por mais de um ano, podemos considerar que a implementação deste novo currículo ainda se encontra em processo.

Nesta seção apresentamos os aspectos históricos e legais da educação infantil no âmbito da SME/RJ. A história do atendimento escolar à infância como direito é recente, e o cenário nos aponta para os desafios da oferta deste direito a todos. Todavia, mostram avanços relacionados à concepção do trabalho pedagógico para essa faixa etária, principalmente na compreensão da criança como sujeito ativo e protagonista de todo o processo educativo.

Considerando o tema central desta pesquisa, fechamos este capítulo sintetizando no quadro abaixo os profissionais que atenderam/atendem à educação infantil na SME/RJ nos últimos anos (exceto o diretor escolar, que será tratado especificamente no próximo capítulo):

Cargo/Função	Formação inicial exigida	Atribuições principais	Regulamentação
Agente Auxiliar de Creche	Ensino fundamental completo	Auxiliar o professor no atendimento à criança.	Lei nº 3.985/2005
Professor Regente Articulador	Não há formação especificada	Articulação do trabalho pedagógico.	Resolução SME n. 270, de 02 de julho de 2021
Professor Adjunto da Educação Infantil	Ensino médio – formação de professores	Auxiliar o professor regente da turma.	Lei nº 6433/2018
Professor de EI	Ensino médio – formação de professores	Regente da turma de educação infantil.	Lei nº 701/2010

Fonte: Elaborado pelo autor.

CAPÍTULO 2.

GESTÃO ESCOLAR NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: A EDUCAÇÃO INFANTIL EM DESTAQUE

*“Batam palmas pra ele
Batam palmas pra ele
Batam palmas pra ele que ele merece!”
Leci Brandão*

Neste capítulo são abordados aspectos relacionados à gestão escolar, sua relação com a gestão educacional na implementação de políticas educacionais, e daremos especial atenção aos estudos de gestão escolar na educação infantil.

Historicamente, destacam-se as concepções elencadas por Andreotti (2015) no que diz respeito à trajetória da formação e da carreira dos administradores escolares nos anos de 1930 a 1960, como um dos primeiros movimentos de estudos sobre a administração escolar. Souza (2007) nos aponta que um dos primeiros trabalhos acadêmicos produzidos a nível nacional sobre administração escolar foi de

autoria de Antônio Carneiro Leão¹⁵, em 1939, intitulado *Introdução à administração escolar*.

Nesta mesma perspectiva, incorporando o caráter político da gestão escolar, a LDB (Lei nº 9394/96) traz a complementaridade do preconizado constitucionalmente. Em seu artigo 14, a LDB garante o citado princípio da gestão democrática no ensino público e prevê, em seu artigo 15, “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 1996).

De acordo com o Centro de Referência em Educação Integral¹⁶:

É fundamental compreender a questão da gestão democrática não apenas em seu aspecto conceitual. Não se trata apenas de uma concepção de sociedade que prima pela democracia como princípio fundamental, mas do entendimento de que a democratização da gestão é condição estruturante para a qualidade e efetividade da educação, na medida em que possibilita que a escola crie vínculos com a comunidade onde está inserida, pautando seu currículo na realidade local – conferindo sentido a proposta pedagógica – e envolva os diferentes agentes em uma proposta de corresponsabilidade pela aprendizagem e desenvolvimentos das crianças.

Souza (2009) detalha esse aspecto político da discussão sobre a gestão democrática:

a gestão democrática é compreendida então como um processo político através do qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. (p.125).

O autor ainda nos traz a seguinte reflexão sobre a gestão da escola pública:

a gestão da escola pública pode ser entendida pretensamente como um processo democrático, no qual a democracia é compreendida como princípio, pois que se tem em conta que essa é a escola financiada por todos para atender ao interesse que é de todos; e como método, como um processo democratizante, uma vez que a democracia é também uma ação educativa, no sentido da conformação de práticas coletivas na educação política dos sujeitos. (SOUZA, 2007, p. 126).

Tendo em vista a relevância da função do profissional que vai assumir a direção de uma escola e o compromisso da gestão democrática deste espaço

¹⁵ Educador, professor e escritor brasileiro, imortal da Academia Brasileira de Letras.

¹⁶ Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/glossario/gestao-democratica> Acesso em: 25 mar. 2023.

público, caberia nos debruçarmos sobre a formação dada a estes profissionais. No campo da legislação, sobre a formação dos diretores escolares Oliveira, Paes de Carvalho e Brito (2020, p. 475) nos apontam que:

Desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN de 1971, instituiu-se que essa formação específica deveria se dar em curso superior de graduação ou de pós-graduação. A LDBEN de 1996 - Lei nº 9.394/96 - praticamente manteve as orientações vigentes desde 1971, acrescentando a especificação do curso de graduação em seu Artigo 64.

Sobre a formação inicial de diretores escolares, os autores apontam que, em 2017, 83% dos diretores escolares afirmavam ter cursado alguma modalidade de pós-graduação, mesmo que não fosse especificada a área da gestão escolar (OLIVEIRA; CARVALHO; BRITO, 2020).

Nesse estudo, Oliveira e colegas apontam, também, para escassez de pesquisas voltadas para o tema de formação inicial de diretores escolares. A partir de um levantamento exploratório sobre as matrizes curriculares de uma amostra de cursos de licenciatura, mostram a insuficiência dos diferentes níveis de abordagem dos cursos de graduação, no que diz respeito à gestão escolar.

Nesta linha, considerando a insuficiência da formação inicial para o exercício da gestão escolar, destaco a importância de aprofundar a discussão do tema, levando em consideração a especificidade da educação infantil como primeira etapa da educação básica.

Na discussão sobre gestão democrática na educação infantil e a compreensão dos processos de organização desses espaços, levando em consideração as especificidades do trabalho com a criança pequena, Monção (2013, p. 153) aponta:

A gestão democrática na educação infantil, vista de forma mais ampla, pode contribuir para que a infância seja um compromisso de toda a sociedade. Ao lutar por melhores condições de vida das crianças e de suas famílias, por seus direitos fundamentais, rompem-se as matrizes que sustentam o isolamento da prática educativa, restrita ao momento da aula e aos conteúdos curriculares das áreas de conhecimento.

Pensando a partir dessa concepção que Monção (2013) nos traz, faz-se necessário refletir sobre o lugar do(a) diretor(a) escolar que vai atuar diretamente nos espaços de educação infantil, principalmente pela especificidade dessas

instituições, em seu trabalho educativo centrado nas interações e brincadeiras e suas relações entre crianças, famílias e educadores.

2.1 Gestão escolar na educação infantil

A gestão escolar e a educação infantil são temas abordados, separadamente, por vários autores. Mas, para fins desta pesquisa, faz-se necessário buscar autores que tratem especificamente do assunto em questão, a gestão escolar na educação infantil.

A educação infantil trilha caminhos distintos das escolas de ensino fundamental e médio, considerando toda a sua trajetória histórica e política já mencionada no capítulo anterior, tendo como premissa básica o reconhecimento da criança como sujeito histórico e de direitos, fruto de muita luta dos movimentos sociais e em defesa da educação infantil.

Como aponta Monção (2021), a singularidade das instituições de educação infantil é traduzida pela sua trajetória histórica, a necessária articulação entre cuidado e educação, a centralidade das brincadeiras e das relações sociais no currículo da educação infantil e o compartilhamento da educação da criança entre educadores e famílias.

Para discussão sobre a gestão deste atendimento, Kramer e Nunes (2007), nos trazem uma reflexão sobre a ótica do conceito a partir do olhar das crianças, que nos propõe:

A gestão exige cuidados e mobiliza afetos. O desafio é continuar a tomar providências em relação aos pequenos problemas e não descuidar do clima geral, do sentimento de confiança e da responsabilidade de posição de liderança na instituição ou nas políticas, seja na supervisão, na direção ou na coordenação, seja na atuação direta com as crianças. É preciso observar a si mesmo, observar o grupo de trabalho de formação, pensando na diversidade que marca todos os grupos humanos, mas pensando também enquanto eles têm em comum. A reflexão coletiva, a rememoração e a reconciliação são componentes necessários nesse trabalho que, por ser humano, envolve tantos matizes do saber e do sentir. (KRAMER e NUNES, 2007, p. 452).

Nesse modelo de gestão específico da educação infantil, alguns princípios precisam estar articulados no modo operante do diretor escolar na instituição. Esses princípios são os descritos no Art. 6º das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, princípios que norteiam as instituições de atendimento à primeira infância:

- I – Éticos: da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum, ao meio ambiente e às diferentes culturas, identidades e singularidades.
- II – Políticos: dos direitos de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática.
- III – Estéticos: da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade e da liberdade de expressão nas diferentes manifestações artísticas e culturais. (BRASIL, 2009).

Os espaços destinados à educação infantil são lugares de trocas, saberes, aprendizagens, reconhecendo sua dimensão política enquanto instituição educativa e que exige um compromisso social com as crianças e suas famílias. Partindo da premissa do compromisso do trabalho da escola como espaço educativo, Oliveira (2018, p. 25) aponta que:

a questão que se coloca ao adentrarmos o universo de trabalho do diretor escolar nesse contexto é: o que é feito por ele para garantir o “cumprimento da função educativa” em sua escola e como ele articula as diferentes demandas que lhe cabem para priorizar esse aspecto?

A ideia da gestão escolar trazida nessa discussão procura romper com a centralidade do diretor escolar da educação infantil com o compromisso do administrador apenas com os rituais da burocracia (Oliveira, 1997). Mas implica refletir sobre o lugar desse ator no processo educativo, cujo compromisso reside na garantia da efetiva participação nos processos, bem como no cumprimento dos objetivos educacionais da instituição (Campos, 2015).

Com isso, as propostas elencadas para a gestão em espaços de educação infantil devem assumir a responsabilidade com as práticas que garantam a democratização do acesso a um atendimento escolar de qualidade e que estejam também centradas na participação das crianças no processo de gestão da instituição educativa. Ou seja, o planejamento, a organização da escola, dinâmica, materiais, ambientes, acervo, profissionais devem ter como foco estratégico a centralidade da criança.

2.2 Pesquisas sobre a gestão na educação infantil

Essa seção dedica-se a apresentar o levantamento bibliográfico realizado no banco de teses e dissertações da Capes, tendo como foco o tema da “gestão escolar na educação infantil” e como recorte temporal os anos de 2019 a 2021. Esse

levantamento foi inspirado em Campos e Fernandes (2015), que buscaram, no período de 2010 e 2011, trabalhos relacionados à gestão escolar na educação infantil. As autoras apontam que naquele período só foram encontrados dois trabalhos.

Considerando a possibilidade de complementar o levantamento realizado por Campos e Fernandes (2015), nos dedicamos a atualizar a pesquisa sobre o tema considerando a hipótese de que os trabalhos sobre a atuação do diretor escolar, gestão e educação infantil têm sido temas bem constantes no debate acadêmico. Além disso, as recentes políticas educacionais voltadas para a EI podem ter impulsionado um aumento das pesquisas sobre a gestão escolar desse atendimento nos últimos anos.

Sobre a escassez dos trabalhos nesta temática, no período avaliado, Campos e Fernandes (2015, p. 141) destacam que:

os estudos sobre a gestão da educação infantil são poucos, e as reflexões sobre os processos de gestão se fundamentam em pesquisas realizadas em instituições de ensino fundamental e estudos teóricos sobre a administração e a gestão que não guardam relação com a educação infantil.

Na continuidade desse levantamento, tendo como recorte temporal os anos 2019-2021, encontramos quatro trabalhos relacionados ao tema de “gestão escolar e educação infantil” e “gestão escolar na educação infantil”.

A revisão foi realizada como forma de subsidiar a pesquisa e o arcabouço teórico a ser desenvolvido durante o curso de mestrado, “de maneira a investigar de forma mais sistemática o processo de gestão dentro das instituições de educação infantil” (CAMPOS; FERNANDES, 2015, p. 141). O quadro abaixo apresenta os filtros utilizados no levantamento.

Quadro 6 – Filtragem para o levantamento no Banco de Teses e Dissertações da Capes

TIPO	Teses (doutorado) e dissertações (mestrado) (Exceto Profissionais)
PROGRAMAS	Programas de Pós-Graduação em Educação
RECORTE TEMPORAL	2019 – 2021
DESCRITORES	Gestão Escolar e Educação Infantil Gestão Escolar na Educação Infantil Gestão Escolar da Educação Infantil
GRANDE ÁREA	Ciências Humanas
ÁREA DE CONHECIMENTO	Educação
ÁREA DE AVALIAÇÃO	Educação

Fonte: Elaborado pelo autor.

Utilizando os descritores “gestão escolar” e “educação infantil”, foram encontrados 6888 trabalhos. Porém, na análise detalhada percebeu-se muitas pesquisas relacionadas a questões do cotidiano escolar, como o “trabalho com bebês”, “currículo”, “o brincar na educação infantil”, sem relação com o trabalho da gestão escolar.

Quando utilizamos o descritor “gestão escolar **na** educação infantil”, é encontrado um trabalho/tese intitulado *O contexto da Educação Infantil: implicações da gestão escolar na prática pedagógica*. Elaborado por Cristiane Aparecida Woytichoski de Santa Clara no ano de 2019, teve como foco da investigação a atuação da equipe gestora nas práticas pedagógicas da educação infantil.

A estrutura da construção teórica do trabalho se faz semelhante ao que realizamos: primeiro, discute os dispositivos legais da educação infantil, bem como as políticas e o atendimento, para então iniciar a discussão sobre a especificidade do trabalho da gestão escolar na educação infantil.

Todavia, em uma análise preliminar, foi possível identificar no trabalho a ausência de referencial teórico sobre a discussão da gestão escolar na educação infantil, bem como na apresentação das políticas de atendimento à infância. Em sua grande maioria os referenciais estavam pautados em autores que discutem as infâncias e o brincar, sem relação com a política e a gestão, e sim mais atrelados aos conceitos do cotidiano da EI.

Utilizando o descritor “gestão escolar **da** educação infantil”, foram encontrados três trabalhos trazendo como discussão central a relação da gestão com questões de gênero e a gestão democrática.

O primeiro, relacionado à questão de gênero do diretor escolar, é uma tese de doutorado que tem como objetivo de pesquisa analisar como as questões de gênero atravessam as experiências de diretores escolares que ingressaram no cargo por intermédio de concurso público.

A tese apresenta que, mediante o concurso público, novas possibilidades de acesso ao cargo de diretor escolar foram estabelecidas, sendo “promotor de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres” (MONTEIRO, 2019, p.8).

Os outros dois trabalhos discutem processos no âmbito da gestão escolar com recortes distintos, sendo um com enfoque de compreender o viés da gestão

democrática, em seus desafios e possibilidades, a partir de uma diretora eleita na EI; já o outro procurou investigar como se dá a participação da comunidade escolar na gestão da EI. Destacamos que ambos são dissertações de mestrado.

Essa limitação em relação aos trabalhos sobre a gestão escolar na educação infantil aponta para os caminhos que Campos e Fernandes (2015) já nos alertavam acerca das abordagens dos estudos neste campo, que possuem as seguintes características:

ênfase na dimensão política da gestão educacional e escolar, com destaque para os processos de gestão democrática; foco na gestão escolar do Ensino Fundamental; reflexões sobre a gestão da Educação Infantil pautadas nos estudos sobre a gestão escolar; ausência de trabalhos teóricos sobre a gestão da Educação Infantil e escassez de estudos sobre a natureza técnica da gestão. (CAMPOS, 2012 *apud* CAMPOS e FERNANDES, 2015, p.142).

A partir dessa análise, Campos e Fernandes (2015) refletem sobre as poucas referências ainda encontradas na discussão sobre gestão escolar na educação infantil, o que tem sido um desafio também na construção dessa pesquisa. As autoras nos apontam:

A existência de uma produção insuficiente sobre a gestão da educação infantil, no Brasil, acrescenta-se a falta de uma preocupação maior em se discutir as especificidades da administração das instituições de educação infantil. (CAMPOS; FERNANDES, 2015, p.142).

O levantamento exploratório empreendido para essa pesquisa apontou para escassez de trabalhos voltados para a gestão escolar e a EI, como já apontaram Campos e Fernandes (2015). Os trabalhos citados nesta seção serão retomados ao longo dessa pesquisa, como forma de estabelecer um diálogo entre nossa empiria e o que já foi produzido no âmbito acadêmico.

2.3 Ser diretor na rede municipal do Rio de Janeiro

Segundo dados do *site* da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2021), a rede é formada por 1.543 unidades escolares em funcionamento, atendendo aproximadamente 634.007 estudantes matriculados. A Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME/RJ) tem como competência, segundo o Decreto Nº 46808 de 18 de novembro de 2019: “Formular e implementar a política

educacional da Rede Pública Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro”. Compreende-se, no rol destas políticas, aquelas que determinarão a escolha de diretores que assumirão a gestão destas unidades.

Em consonância com Oliveira (2018, p.19), compreendemos o papel do diretor escolar como “aquele que também orienta e norteia o trabalho e a equipe pela qual é responsável”. Face a essa discussão sobre o papel do diretor escolar, esta seção aborda a seleção de diretores escolares de educação infantil no âmbito da SME/RJ.

Como aponta Paro (1986), a gestão é o uso racional de recursos para atingir determinados fins. É através do diretor escolar, por meio do processo de gestão junto à comunidade, que se buscam as condições para efetivação dos direitos das crianças no âmbito das instituições escolares.

Tomamos como foco de análise a educação infantil na esfera pública municipal do Rio de Janeiro, tendo como recorte a implementação das políticas públicas para a seleção de diretores no âmbito da SME/RJ. Entendemos que analisar os processos de escolha para o cargo de diretor das escolas que atendem à EI nos ajudará a compreender as expectativas em relação à formação inicial e continuada deste profissional.

Nascimento e Cordeiro (2019) consideram que a entrada das crianças na agenda política (ECA, 1990; Constituição 1988; LDB 9394/96) marca um novo olhar da sociedade para esta categoria. Partindo dessa premissa, se faz necessário pensar e analisar a gestão educacional no âmbito da educação infantil.

O diretor escolar da educação infantil tem como desafio atuar para a efetivação dos direitos das crianças, a aprender e se desenvolver, tendo como premissa um projeto político pedagógico que viabilize:

o ato de brincar e as brincadeiras representam para muitos autores a possibilidade de as crianças se desenvolverem e por meio deles a criança aprende a se conhecer e atuar no mundo que rodeia. Assim, as instituições voltadas para as crianças devem levar em conta a maneira como a criança brinca, suas preferências, pois estas indicam uma produção de sentidos e ações. (NUNES *apud* PORTO, 2011, p. 23).

Com a passagem da responsabilidade das creches municipais do órgão da assistência social para a SME/RJ, normatiza-se o funcionamento das creches públicas do Sistema Municipal de Ensino (Resolução SME nº 816/2004). Nela o texto é explícito ao abordar quem poderá assumir o cargo de diretor escolar, sendo

assim, dispõe que “§ 2º A função de Diretor será ocupada, exclusivamente, por servidor detentor do cargo de Professor ou de Especialista de Educação integrante do quadro de profissionais da Secretaria Municipal de Educação”.

É importante destacar que a resolução não traz nenhuma menção à formação dos servidores públicos que ocupariam o cargo de diretor escolar, ou seja, não há, por parte da SME/RJ, um olhar específico para pensar a formação necessária ao diretor que atende a essa etapa.

Já em seu artigo 7º, a mesma Resolução traz as competências relacionadas ao diretor escolar nas creches municipais:

1. Cumprir e fazer cumprir a legislação específica vigente, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, o Estatuto do Funcionalismo Público Municipal e demais normas a que se vincule o Poder Público Municipal, bem como as determinações emanadas dos Níveis Central e Intermediário da Secretaria Municipal de Educação.
2. Implementar a proposta pedagógica emanada da Secretaria Municipal de Educação.
3. Responsabilizar-se pelo desenvolvimento dos Recursos Humanos da creche, consoante política de capacitação emanada da Secretaria Municipal de Educação.
4. Distribuir tarefas e atribuir responsabilidade aos funcionários sob sua direção, tomando decisões com base em instrumentos e propostas decorrentes do processo participativo.
5. Implementar rotinas para o desenvolvimento das atividades e incentivar o desempenho dos diferentes setores da creche.
6. Divulgar assuntos de interesse da comunidade.
7. Incrementar ações que promovam o desenvolvimento das relações interpessoais entre os profissionais da creche, as crianças e pais/responsáveis.
8. Promover a integração da creche com a comunidade.
9. Responsabilizar-se pelo patrimônio público que se encontra sob sua guarda.
10. Gerenciar o programa de alimentação da creche conforme orientações emanadas da SME e do Instituto de Nutrição Annes Dias.
11. Gerenciar as ações pedagógicas, administrativas e orçamentárias da creche.
12. Coordenar as atividades de higienização do ambiente, equipamentos e utensílios, zelando por sua conservação.
13. Acompanhar e avaliar a execução dos serviços realizados pelos profissionais que atuam na creche.
14. Zelar pela qualidade do atendimento às crianças, integrando ações educativas com as famílias, promovendo e participando dos encontros de pais e educadores.
15. Promover reuniões periódicas e extraordinárias, quando necessárias, com familiares das crianças atendidas, com a equipe técnica e demais profissionais da creche.
16. Responsabilizar-se pela documentação das crianças matriculadas na creche.
17. Disponibilizar informações requeridas por Órgãos da Secretaria Municipal de Educação e por Órgãos de Controle interno e externo.

Nota-se que a resolução é específica ao tratar das “creches municipais”, não deixando claro se essas mesmas competências estão atribuídas também aos diretores escolares que atendem a pré-escola, em espaços físicos que não são creches municipais, e sim escolas.

Cabe frisar que em nenhum momento a SME/RJ cita tal resolução em seus editais de seleção ao cargo de diretor escolar, ou seja, não há nenhuma menção do que se espera do diretor escolar, ao menos da creche, visto que a própria secretaria formulou uma normativa que define uma lista das competências esperadas deste profissional.

Oliveira (2018), ao pesquisar a atuação de diretores escolares na mesma rede de ensino, levanta um questionamento que cabe também para pensar a gestão escolar na educação infantil, no âmbito da SME/RJ: “uma vez empossado, o que se espera de um diretor escolar nas escolas públicas brasileiras?” (OLIVEIRA, 2018, p. 24).

Para a atuação na EI, no âmbito da SME/RJ, foi encontrado, posterior a essa resolução, no documento de Orientações Curriculares da Educação Infantil (2010), apenas um parágrafo que se destina ao que se espera do diretor escolar dessa etapa e que também não faz nenhuma menção à resolução em vigor no período:

Portanto, é papel da gestão estar atenta às questões físicas, administrativas e pedagógicas agindo no sentido de oferecer possibilidades para que o trabalho com as crianças, educadores e suas famílias se desenvolva efetivamente. (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2010, p. 14).

No dia 02 de julho de 2021 a Resolução SME nº 270 revoga a Resolução nº 816 e estabelece novos critérios para o acesso ao cargo de Professor Articulador, conforme apresentado no capítulo anterior, porém não é mencionado em nenhum artigo qual deve ser a competência do diretor escolar que atua na EI.

Para compreender o que é esperado deste profissional nesta rede de ensino, foi realizada uma análise documental que envolveu o levantamento e a análise dos editais para a seleção de diretores escolares da SME/RJ (2008-2021). Dessa maneira, temos uma análise documental dos últimos editais para escolha de diretores na SME/RJ, partindo dos seguintes pressupostos temporais: i) o marco legal que define a educação infantil como primeira etapa da educação básica (2009); ii) o PNE 2014-2024, que estabelece a meta da universalização do atendimento da pré-escola até 2016; e iii) a construção, desde 2010, dos EDIs na SME/RJ, espaços

exclusivos de atendimento de EI. A partir desses pressupostos, que valorizavam o atendimento à EI neste período, nos indagamos se houve algum olhar criterioso na formulação de processos seletivos de diretores que atenderiam à EI na SME/RJ.

Para análise dos editais, levou-se em consideração três categorias, conforme quadro abaixo.

Quadro 7 – Análise dos editais para a consulta a comunidade escolar do cargo de diretor escolar na SME/RJ

Resolução	Experiência prévia	Formação inicial	Formação continuada
RESOLUÇÃO SME Nº 1133 DE 16 DE MAIO DE 2011 Prefeito: Eduardo Paes Secretária de Educação: Claudia Costin	Experiência de 5 anos de regência de turma.	Ensino Superior Completo	Não foi mencionado no edital.
RESOLUÇÃO N.º 1303, DE 17 DE SETEMBRO DE 2014 Prefeito: Eduardo Paes Secretária de Educação: Regina Helena Diniz Bomeny	Experiência de 5 anos de regência de turma.	Ensino Superior Completo/Curso de Gestão *	Não foi mencionado no edital.
RESOLUÇÃO SME Nº 20, DE 29 DE SETEMBRO DE 2017 Prefeito: Marcelo Crivella Secretário de Educação: César de Queiroz Benjamin	Experiência de 5 anos de regência de turma no município do RJ. Permanência por 3 anos em cargo comissionado ou função gratificada em U.E da Rede.	Não foi mencionado no edital.	Não especificada no edital.
RESOLUÇÃO SME N. 281, DE 14 de setembro de 2021. Prefeito: Eduardo Paes Secretária de Educação: Renan Ferrerinha	3 anos de efetivo exercício na SME; experiência no mínimo 05 anos de regência de turma ou estar no exercício de cargo ou função de diretor.	Não foi mencionado no edital.	Curso de certificação para o cargo de diretor-adjunto.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na análise documental.

Em 15 de setembro de 2021, a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro publica em Diário Oficial o “Programa de Certificação de Gestores”, através da Resolução SME N. 281. Segundo a publicação, o programa tem como objetivo: “conferir grau de qualificação aos profissionais que atuam ou desejam atuar nas funções de Diretor IV e Diretor Adjunto de unidade escolar, bem como os procedimentos necessários à realização da SELEÇÃO de Gestores Escolares da Secretaria Municipal de Educação - SME” (SME, 2021).

É importante destacar que o primeiro texto que embasa a construção da resolução através do ato do secretário considera:

- a necessidade de serem implementadas políticas educacionais voltadas a processos de melhoria da educação pública;
- a importância de manter o constante aprimoramento dos Gestores das Unidades Escolares;
- a capacitação de profissionais para o exercício da função de Gestor de Unidade Escolar, com foco no desenvolvimento das competências técnicas e comportamentais, contribui para elevar os resultados educacionais;
- a valorização do Gestor de Unidade Escolar abrange oportunidades de aperfeiçoamento.

Ao longo do texto da resolução não há clareza sobre quais políticas educacionais serão implementadas com foco na melhoria da educação pública, muito menos se houve, por parte da SME/RJ, alguma pesquisa recente que evidenciasse quais pontos necessitavam de avanço, principalmente em articulação com o trabalho do diretor escolar.

Nessa consideração nos embasamos sobre os estudos de Lotta (2019) sobre a “implementação de políticas públicas”, quando considera que muitos utilizam o termo de forma a trazer a concepção da execução da política, e não na ideia de um objeto passível de análise. Partindo desse pressuposto, ao partir da leitura do dispositivo legal pode-se inferir que a SME/RJ considera o diretor como executor da política, e não na inserção dele nas fases de construção da política.

É importante destacar também que não há menção, em nenhuma parte do documento, sobre a participação do próprio Conselho Diretor e outros representantes na formulação do processo de certificação para diretores escolares. Lotta (2019) aponta que a fase da formulação é o momento em que as políticas serão objeto de formulação, de planejamento, de decisão sobre seus modelos e objetivos. Se o processo envolve uma nova tomada de decisão para o processo de acesso ao cargo diretor escolar na Rede Municipal do Rio de Janeiro, por que não envolver os diretores?

Este trabalho busca compreender a política para a formação dos diretores escolares da Educação Infantil na SME/RJ. No que diz respeito ao acesso ao cargo,

analisamos a formação inicial exigida e a formação continuada prevista ou planejada para o cargo nos editais de seleção da SME/RJ no período de 2008 a 2021. Nota-se, analisando o Quadro 6, que não há nenhuma especificação sobre esta formação para aqueles diretores que assumirão as unidades que atendem a EI.

No último processo seletivo, detalhado na Resolução nº 281, o terceiro item citado destaca a “contribuição para elevar os resultados educacionais”. Quais os resultados educacionais esperados para a educação infantil como primeira etapa da educação básica? Como eles seriam aferidos? Vale lembrar que, no contexto da avaliação na EI, conforme preconiza a LDB, o foco é o desenvolvimento da criança, sem objetivo de promoção.

Para acesso ao cargo de diretor escolar, a atual resolução descreve que ela se dará em três níveis, porém não está explícito no texto por qual período e nem de forma mais detalhada como será essa certificação. O dispositivo legal considera a certificação em nível 1 como caráter mínimo e obrigatório para acesso ao cargo de diretor, constituída de duas fases de caráter eliminatório.

Na primeira fase elenca uma formação em conhecimentos técnicos e competências comportamentais, com avaliações objetivas e discursivas, baseadas em situações-problema. Tratando-se de uma rede que atende da educação infantil ao ensino fundamental, e as modalidades de ensino Educação Especial e EJA, não há especificação se as provas irão atender a esse universo de forma a contemplar e avaliar de fato estratégias de gestão para a etapa/e ou modalidade em que o diretor irá atuar.

Neste sentido, cabe reforçar, como fez Monção (2019), a especificidade da gestão na educação infantil, que requer conhecer e analisar como se constitui o cotidiano de uma instituição educacional que atende crianças pequenas, tendo como norte o fato de que a prática pedagógica deve assegurar seus direitos fundamentais. Como as formações propostas no atual processo de certificação contemplaram ou não a Educação Infantil?

Outro destaque obrigatório e eliminatório do processo consiste na avaliação de banca examinadora da SME/RJ do plano de gestão e portfólio de projetos e/ou análise de casos entregues pelo candidato. Porém, a resolução não define quais são os critérios de análise desses documentos, muito menos se existe algum que contemple as especificidades da educação infantil.

O ponto semelhante em todos os editais analisados é o que define a experiência prévia exigida para o cargo de Diretor: a regência de turmas na rede pública. Porém, o edital atual, como nos outros editais, não especifica a singularidade da regência da EI para o acesso ao cargo de diretor das unidades que contemplem essa etapa.

Percebe-se que, nos editais expostos, não há nenhum que especifique a seleção para o cargo de diretor (a) escolar da EI, sendo sua seleção realizada de forma geral em conjunto com a seleção de diretores para as outras etapas, desconsiderando as singularidades dessa atividade educativa. Mesmo que, em 2010, ainda que de forma sintética, as orientações curriculares da SME-RJ para a EI já traziam algumas especificidades desse profissional, os editais posteriores não fazem nenhuma menção ao documento. Segundo as orientações curriculares, o papel do diretor da educação infantil remetia-se a três pilares: “Proteção à saúde e segurança, Construção de relações positivas e Criação de oportunidades para a aprendizagem” (SME, 2010).

Destaca-se que, no último edital analisado, de 2021, há uma menção à experiência em cargos de Diretor IV, sem especificar em qual etapa, desconsiderando a experiência prévia específica para o cargo de diretor escolar.

Ressaltamos que nos dois últimos editais não há menção sobre a formação prévia para se candidatar ao cargo de diretor, reforçando a ideia de que a formação inicial para a atuação na gestão escolar é irrelevante. Alguns estudos já nos trazem que, com efeito, “a agenda da política pública educacional parece ter priorizado, nos últimos anos, o investimento na formação continuada de gestores escolares” (OLIVEIRA; CARVALHO; BRITO, 2020, p. 476).

Os dados preliminares nos apontam a não clareza nos editais no processo de formação continuada exigida e/ou ofertada para o exercício do cargo. É importante ressaltar que a formação continuada é primordial para o desempenho e as complexidades que possam surgir no cotidiano da escola, bem como para compreensão sobre a garantia de uma educação de qualidade para as crianças. De acordo com Libâneo (2001, p.190),

[...] não basta saber sobre as dificuldades da profissão, é preciso refletir sobre elas e buscar soluções, de preferência, mediante ações coletivas. Segundo Philippe Perrenoud, a reflexão possibilita transformar o mal-estar, a revolta, o desânimo, em problemas, os quais podem ser diagnosticados, explicados e até resolvidos com mais consciência, com mais método. Ou

seja, uma prática reflexiva [...] leva a uma relação ativa e não queixosa com os problemas e dificuldades.

Nota-se, nessa análise, que existem semelhanças e diferenças nos editais, porém nossa atenção se volta para a não preocupação de políticas, por parte da SME/RJ, para a seleção de diretores com características específicas para a atuação na EI e para a formação continuada de diretores escolares, principalmente no que tange às especificidades do trabalho com e para a educação infantil.

É importante destacar que, de acordo com a meta 19 do PNE, uma das estratégias para os sistemas de ensino, no que se refere à gestão, é:

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão. (BRASIL, 2014).

Então, diante do exposto, cabe o questionamento: Uma vez que a SME/RJ não prevê um processo específico para diretores escolares que vão atender à EI, estes profissionais recebem algum tipo de formação após assumirem o cargo? As ações regionais de cada CRE para a formação continuada de diretores podem ser caracterizadas como uma política? Poderíamos contar com diferentes políticas/iniciativas locais de formação de diretores no âmbito da SME/RJ?

CAPÍTULO 3.

A ATUAÇÃO DA COORDENADORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E DA SME/RJ NA FORMAÇÃO DO DIRETOR DA EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA FALA DOS AGENTES ENTREVISTADOS

Neste capítulo serão abordados aspectos relacionados à interação dos agentes da SME-RJ e da CRE na formação dos diretores escolares da educação infantil. Propõe-se uma apresentação do campo da pesquisa, de forma a apresentar os dados de matrícula e o território onde foram desenvolvidas as entrevistas.

Em seguida, a partir do referencial teórico da BME (Lotta, 2010; Pires, 2018), serão discutidos aspectos relacionados à atuação dos agentes da CRE na implementação das políticas de formação de diretores da educação infantil no âmbito da SME/RJ.

Este capítulo é de extrema relevância na pesquisa, pois nos auxilia a compreender as mais diversas burocracias no âmbito do serviço público – nesse caso, a SME/RJ –, e como as equipes atuam na formulação e implementação de políticas educacionais em seus mais diversos níveis.

3.1 A Rede Municipal do Rio de Janeiro e a 2ª Coordenadoria Regional de Educação: nosso campo da pesquisa

A Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME/RJ) é conhecida culturalmente como a maior rede educacional municipal da América Latina. Segundo dados do *site* da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2023), a rede é formada por 1.544 unidades escolares em funcionamento, atendendo aproximadamente 634.007 estudantes matriculados e tendo como competência, segundo o Decreto N° 46808 de 18/11/2019, “Formular e implementar a política educacional da Rede Pública Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro”.

Segundo os dados do *site* da SME/RJ, no item “Educação em Números”, a rede pública municipal do Rio de Janeiro está distribuída, em quantitativo de matrículas, da seguinte forma:

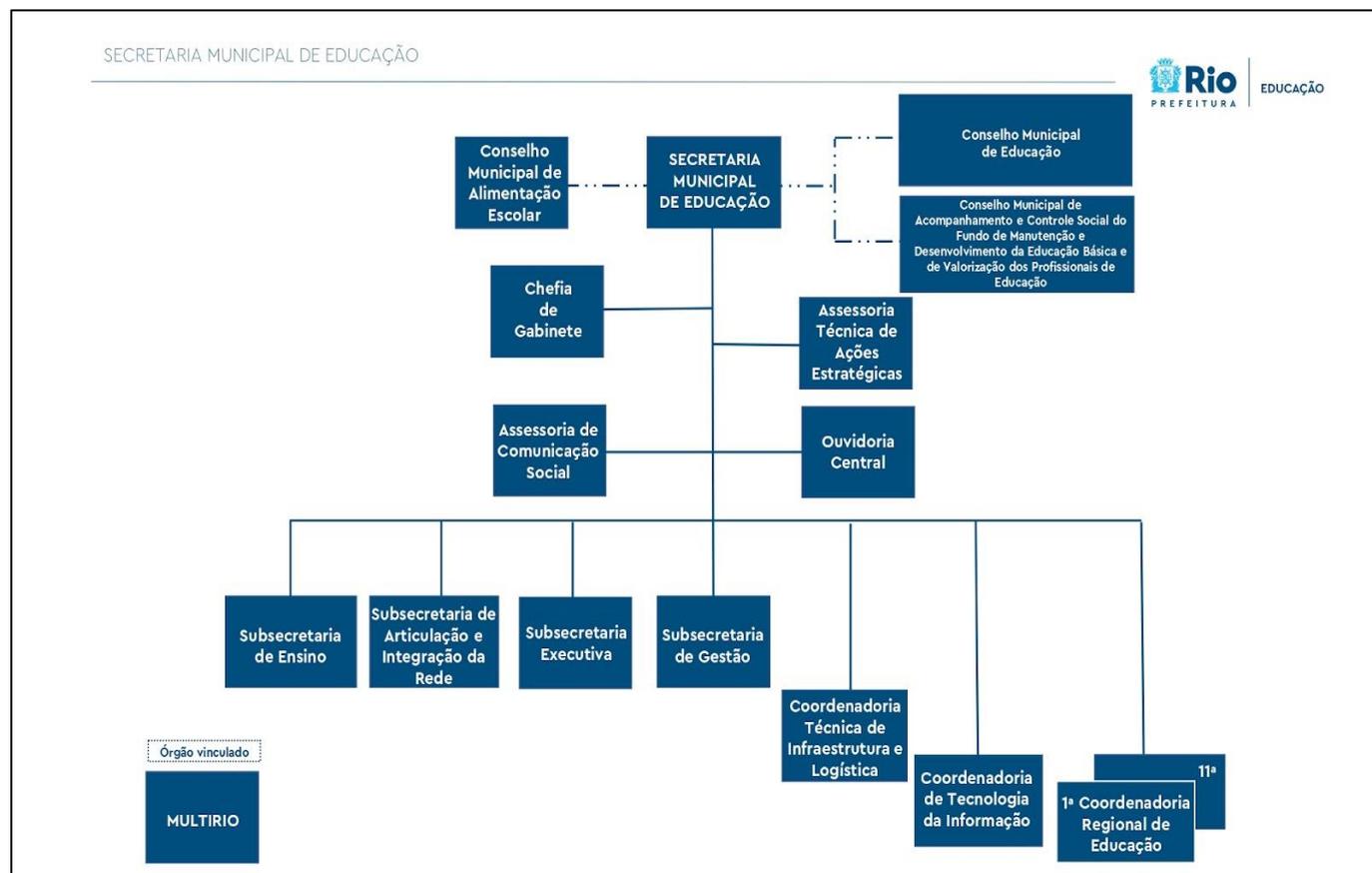
Tabela 4 – Matrículas na SME/RJ 2023

Educação Infantil: Creche e Pré-escola	144.206
Ensino Fundamental	445.188
Educação Especial: Classe Especial	4.188
Projetos de Correção de Fluxo	18.149
Educação de Jovens e Adultos	21.904
Total	634.007

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados obtidos no *site* da SME/RJ.

A imagem abaixo representa os níveis de hierarquia da SME/RJ que emanam e/ou implementam as públicas educacionais da Rede Municipal do Rio de Janeiro. Nesse trabalho nos debruçamos sobre a CRE, órgão intermediário, que está diretamente ligado ao Secretário Municipal de Educação.

Figura 1 – Estrutura da SME/RJ



Fonte: Imagem retirada do *site* da SME/RJ.

Para atender aos 634.007 alunos matriculados, a Rede Municipal, segundo o *site* da SME/RJ, está estruturada conforme a tabela a seguir:

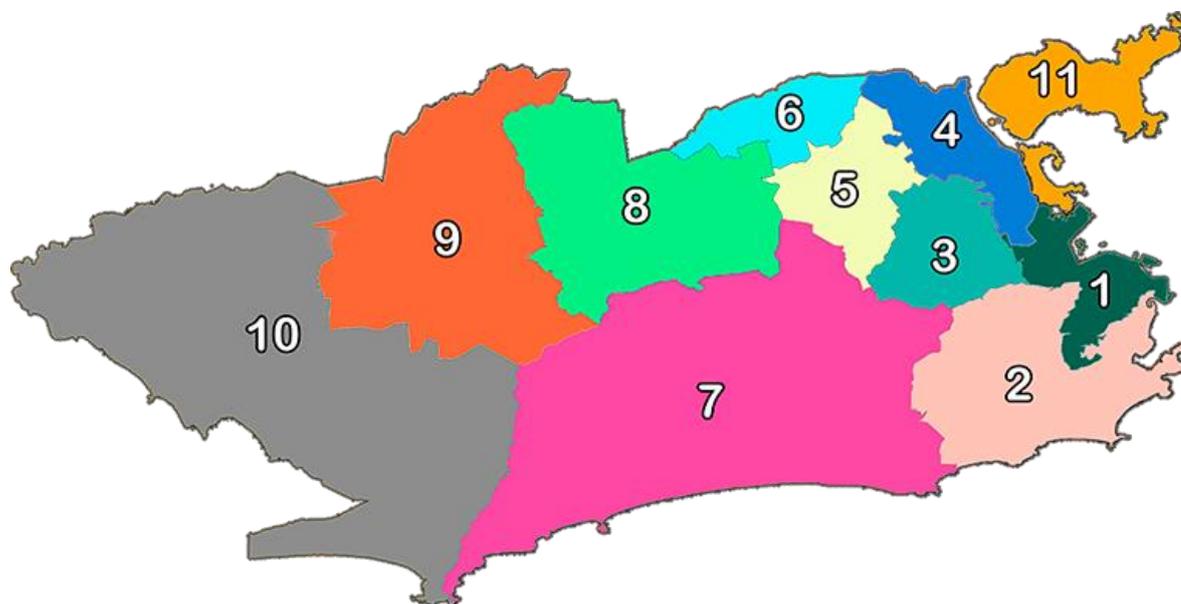
Tabela 5 – Unidades Escolares pertencentes à SME/RJ

Creche e EDI – Unidades exclusivas à Educação Infantil	525
Escolas/CIEP com atendimento exclusivo de Educação Infantil	11
Unidades exclusivas de Ensino Fundamental I	263
Unidades exclusivas de Ensino Fundamental II	286
Unidades com mais de uma modalidade / segmento	443
Educação Especial	9
EJA	6
GEA – Ginásio Educacional de Arte	1
GEO – Ginásio Educacional Olímpico	6
GEC – Ginásio Educacional Carioca	20
GET – Ginásio Experimental Tecnológico	2
GENTE – Ginásio Experimental de Novas Tecnologias Educacionais	1
GEM – Ginásio Educacional da Música	1
ECIM – Escola Cívico Militar	1
PEO	4
Creche Parceiras	314

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados obtidos no *site* da SME.

A Rede Municipal do Rio de Janeiro, segundo Decreto 456635 de 29 de janeiro de 2001, está organizada institucionalmente em 11 coordenadorias regionais de educação (CRE), que são órgãos intermediários entre a Secretaria Municipal de Educação e as Unidades Escolares. A estrutura das CRE está dividida em Gerências, a saber: Gabinete do Coordenador, Gerência de Supervisão e Matrícula, Gerência de Recursos Humanos, Gerência de Infraestrutura e Logística e Gerência de Educação, sendo essa última mais conhecida como “GED”. Essa Gerência é responsável pelo acompanhamento e assessoria pedagógica às creches e escolas.

Figura 2 – Distribuição territorial das CRE, SME/RJ



Fonte: Secretaria Municipal de Educação – Disponível em:
<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?id=9872673> Acesso em: 25 mar. 2023.

As Unidades Escolares de Educação Infantil, foco desta pesquisa, estão submetidas à 2ª Coordenadoria Regional de Educação, localizada na Lagoa, que coordena 153 escolas, distribuídas nos bairros da Zona Norte e da Zona Sul. São eles: Leme, Lagoa, Laranjeiras, Botafogo, Andaraí, Lagoa Praça Da Bandeira, Vidigal, Glória, Ipanema, Catete, Tijuca, Andaraí, Urca, Macaranã, Vila Isabel, Copacabana, Alto da Boa Vista, Gávea, São Conrado, Grajaú, Gávea (Rocinha), Praça da Bandeira, Copacabana, Morro dos Cabritos, Humaitá, Rocinha, Flamengo, Cosme Velho, Tijuca, Comunidade Chacrinha, Jardim Botânico, Grajaú, Morro Nova Divineia, Leblon.

No âmbito da 2ª CRE, das 153 Unidades Escolares, 109 atendem à educação infantil, tendo um total de 10.555 crianças matriculadas nesta etapa, segundo dados do Censo 2021, conforme distribuição apresentada na tabela abaixo.

Tabela 6 – Matrículas na Educação Infantil, 2ª CRE

Creche	3765
Pré-escola	6790

Fonte: Censo 2021, disponível na plataforma QEdu.

3.2 A interação das diferentes burocracias na formação de diretores

Nesta seção buscamos compreender a atuação dos agentes da CRE, em sua relação com o nível central, na formação dos diretores escolares que atendem à educação infantil na SME/RJ.

Para isso, foi realizado um estudo a partir da análise dos agentes entrevistados que atuam na CRE, bem como os diretores escolares que participaram da pesquisa, como forma de refletir sobre essa atuação na implementação de políticas de formação continuada.

Nesse contexto de análise, os agentes da CRE serão compreendidos como Burocratas de Médio Escalão (BME), que, de acordo com Lotta (2010 apud Oliveira; Abrucio, 2018), é a burocracia que, de certa forma, se encontra entre a elite política que compõe o alto escalão e a burocracia do nível da rua, viabilizando a implementação das políticas públicas por aquelas desenhadas.

Essa definição disposta por Lotta (2019) vai ao encontro da atribuição da CRE enquanto órgão intermediário entre a SME/RJ e as escolas. Segundo site da SME/RJ, uma de suas atribuições é coordenar a implantação e a implementação da Política Educacional nos órgãos da Rede Pública Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro, em sua área de atuação.

Conforme já apresentado, serão considerados como sujeitos desta pesquisa o Coordenador da CRE e o Gerente de Educação (GED). Trazemos à tona as atribuições destes dois órgãos centrais da CRE, descritas no site da SME/RJ, enquanto documento norteador para analisarmos as falas dos entrevistados, tendo o referencial teórico da burocracia de médio escalão (LOTTA; 2019; PIRES, 2018; CAVALCANTE, 2015) como norteador.

O Coordenador da CRE é o responsável pela gestão em âmbito pedagógico e administrativo no território. De acordo com o entrevistado, a atribuição de seu cargo se deu através da indicação da SME/RJ considerando, principalmente, sua experiência anterior:

Ah, eu já tinha sido coordenador de CRE, coordenador na 4ª CRE, mas antes de chegar na 4ª CRE eu tive bons resultados como diretor de escola e a partir da implementação de algumas políticas e modelo de unidade escolar, como 1ª Escola do Amanhã, eu fui diretor da 1ª Escola do Amanhã, depois 1º Modelo de Escola voltada para o esporte e, de acordo com o desempenho da escola, que a primeira escola tinha da educação infantil ao nono ano, tinha mil e três alunos, dentro da Cidade de Deus... (Agente 1 da CRE)

Sobre sua formação e chegada na atuação da CRE, o agente considera:

*De lá eu saio e vou para o nível central, primeiro, para ser assistente do gabinete, depois como assessor de escolas, e depois como coordenador da antiga extensão curricular, depois, coordenador de educação integral de turno único, de extensão curricular e daqui chego aqui, dado o trabalho e a complexidade, **a secretária me convida** até por conta do currículo também, tem formação também, acabei de sair do doutorado, eu larguei em Políticas Públicas na UFRJ e eu não quero mais fazer, falei que não queria mais fazer. Estou pensando em outras coisas para mim, **e o secretário, dado a complexidade da 2ª CRE, me pergunta se eu quero aceitar esse desafio**, de uma área complexa que é a 2ª CRE, tem o maior número de creches parceiras, é o maior número de escolas tombadas, a maior parte da reportagem na cidade é aqui, ou seja, ele achava que eu tinha esse perfil articulador para estar na coordenadoria de educação. Então, quando eu chego, é dado ao meu desempenho, meu histórico de desempenho. (Agente 1 da CRE, destaques do autor)*

A partir da fala do agente percebe-se que a decisão para ser coordenador da CRE é única e exclusiva do secretário de Educação, que parece considerar para a

atuação no cargo a trajetória acadêmica do indicado e, principalmente, a experiência na rede em outras funções.

Em pesquisa no *site* da SME/RJ não foi encontrado nenhum documento que regulamente os critérios para seleção de coordenadores de CRE, como temos, por exemplo, para o acesso ao cargo de diretor escolar.

Cabe ressaltar que a tentativa de um caminho mais democrático para a seleção de coordenadores da CRE foi revogada pela atual gestão da SME/RJ, logo nos primeiros decretos de Eduardo Paes (PSD) ao assumir, em 2021, como prefeito da Cidade do Rio de Janeiro. O Decreto nº 48412, de 1º de janeiro de 2021 (SME, 2021), revoga a Resolução da Secretaria Municipal de Educação nº 6, de 17 de fevereiro de 2017 (SME, 2017), que dispõe sobre o processo de seleção de candidatos ao cargo comissionado de Coordenador I das CREs da Secretaria Municipal de Educação, Esportes e Lazer da Cidade do Rio de Janeiro.

Suas atribuições, de acordo com documento disponibilizado no *site* oficial da SME/RJ, são as descritas no quadro a seguir.

Quadro 8 – Atribuições da Coordenadoria Regional de Educação

Coordenar a implantação e a implementação da Política Educacional nos órgãos da Rede Pública Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro, em sua área de atuação;
Participar do planejamento, da formulação das estratégias, da coordenação e do acompanhamento de programas e projetos de ação integrada;
Consolidar informações gerenciais;
Planejar, coordenar e executar ações descentralizadas do Sistema Educacional que fortaleçam a política de inclusão e êxito pedagógico;
Coordenar e planejar, acompanhar o processo de matrícula nas unidades escolares e creches;
Coordenar a execução das ações relativas à infraestrutura e logística, recursos humanos, documentação e execução orçamentária;
Estabelecer parcerias com setores públicos e privados;
Coordenar e orientar a execução do processo de gestão escolar;
Coordenar as ações das Comissões Permanentes de Sindicâncias Administrativas;
Estabelecer metas e indicadores para monitoramento e avaliação das ações da

Coordenadoria.

Fonte: Elaborado pelo autor.

É importante destacar que em nenhuma das atribuições da CRE está relacionada, especificamente, a responsabilidade pela formação dos diretores escolares. Outro aspecto a ser analisado é a sua atribuição de “coordenar e orientar a execução do processo de gestão escolar”, mas o documento não deixa explícito como se dará essa coordenação.

Considerando, como nos indica Lotta (2010), que os burocratas de médio escalão estão nos órgãos intermediários da estrutura do governo, sendo eles subordinados a uma chefia maior (nesse caso, o secretário municipal de Educação), indagamos se sua lista de atribuições não deveria apontar algum aspecto relacionado à implementação das políticas educacionais relacionadas a formação de diretores escolares. Uma vez que está previsto que este servidor deve “coordenar e orientar” o processo de gestão escolar, como citado acima, entendemos que uma atribuição complementar ou implícita a esta seria atuar na formação continuada das equipes de gestão escolar. Porém, a fala do coordenador aponta que este considera, de fato, que a formação de diretores não compete à CRE, mas sim ao órgão central:

*É, porque, com a gente aqui, a gente é **pura orientação, a gente não tem mais essa competência de formação**. A gente tem hoje a competência, através da gestão de avaliação de resultados, através da GRA¹⁷, quais são as lacunas que ficam no campo para a partir daí pressupor formação. (Agente 1 da CRE, destaques do autor).*

A partir da fala do agente entrevistado é possível perceber a atuação da CRE somente no que diz a respeito à “orientação”, não competindo mais o caráter formativo aos diretores escolares que estão em seus territórios. Não fica explícito, contudo, como é realizada essa orientação e com base em quais regulamentos. Em outro momento da entrevista, o agente da CRE reafirma a não atuação da CRE nesse sentido e aborda que a responsabilidade da formação de diretores está no âmbito da SME/RJ.

¹⁷ Gestão para Resultados de Aprendizagem – Acompanhamento por profissionais que atuam na CRE às Unidades Escolares com foco na gestão para o resultado.

Porque a formação, hoje, ela é toda demandada pela Escola de Formação Paulo Freire¹⁸, então a gente pensa que com essas questões precisa ser vista e demanda lá para a escola Paulo Freire. (Agente 1 da CRE)

Porém, no âmbito do órgão central, podemos observar a relevância dada à atuação da CRE - BME na implementação e na formação dos diretores escolares, como fica explícito nesta fala do profissional da SME quando aborda como a CRE atua (ou deveria atuar):

*Como é que você forma 936 diretores? Então, é um abraçar muito forte, e eu não sei se está no seu grupo de perguntas, mas eu vou dizer uma coisa que eu ainda acredito: **precisa capilarizar no território**. Eu estou insistindo nisso desde o dia que eu cheguei aqui porque quem demanda é o território. (Agente da SME/RJ, grifo do autor)*

Nesse sentido ao longo destas falas dos burocratas de médio e alto escalão entrevistados, percebe-se uma incoerência entre suas percepções sobre o papel de cada nível da burocracia na proposição da formação dos diretores escolares, questão que retomaremos mais à frente.

Em continuação à análise da estrutura da CRE, esta conta com uma gerência que é fundamental no processo da implementação das políticas educacionais relacionadas ao ensino e formação dos sujeitos: a Gerência de Educação (GED), também aqui compreendida como um agente burocrata de médio escalão. Sobre esta função, nossa entrevistada considera:

A princípio, o primeiro ponto é você ter a experiência no pedagógico, você tem que transitar na educação infantil, no ensino fundamental, na educação de jovens e adultos e em outros perfis que a rede dá para as unidades escolares, as parcerias, que nós temos da secretaria, ter o desejo de fazer uma formação, ler os documentos da própria rede, porque tem pessoas que não conhecem todos os documentos e a indicação de gerente, ela é feita pelo coordenador da CRE. (Agente 2 da CRE)

De acordo com ela, a atribuição de seu cargo se deu através da indicação da Coordenação da CRE, e ela é a sétima pessoa a assumir este cargo no período de três gestões. Pires (2018) aponta que a burocracia de médio escalão é o nicho no qual se observa uma aparente maior instabilidade e rotatividade. Dada a relevância da BME na intermediação entre os diferentes níveis de implementação das políticas públicas, é possível questionar sobre os efeitos dessa instabilidade.

¹⁸ A Escola de Formação Professor Paulo Freire, órgão da SME/RJ ligado à Subsecretaria de Ensino responsável pela formação dos profissionais da Rede Pública Municipal do RJ.

As competências da GED também estão previstas pela SME/RJ e serão analisadas com relação ao tema desta pesquisa, qual seja, a implementação das políticas educacionais voltadas à formação dos diretores escolares da educação infantil.

Quadro 9 – Atribuições da Gerência de Educação

Gerenciar o planejamento, a execução e avaliar as ações, os programas e projetos do processo pedagógico;
Orientar a elaboração e a implementação do Projeto Político Pedagógico das Unidades Escolares da Rede Pública Municipal de Ensino da cidade do Rio de Janeiro, na sua área de atuação;
Gerenciar a execução, acompanhar e avaliar, em conjunto com a Escola Paulo Freire, ações de formação Básica e Continuada dos profissionais da educação;
Supervisionar, orientar e acompanhar as atividades das Unidades Educacionais;
Orientar as unidades escolares de sua área de abrangência, quanto ao processo de regularização da vida escolar dos alunos;
Analisar o desempenho escolar, de sua área de abrangência, propondo ações que favoreçam o êxito escolar;
Inspeccionar e monitorar o funcionamento das instituições de educação infantil e creches da rede particular de ensino;
Consolidar os dados estatísticos relativos ao quantitativo de alunos de creches conveniadas, em sua área de atuação;
Elaborar relatórios gerenciais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em relação às atribuições da GED, percebemos que não há nenhuma menção específica sobre sua atuação no planejamento ou oferta de formação continuada para os diretores escolares. Mas é possível perceber sua importância para esta atuação, descrita nas falas do profissional da SME e da própria GED, como será apresentado e discutido em seguida.

Mesmo que um dos agentes da CRE considere que a formação de diretores não é de incumbência da CRE, o outro entrevistado aborda que essa formação está sendo desenvolvida, principalmente, no atual movimento de certificação de diretores escolares, apresentado no capítulo anterior desta dissertação. Todavia, concordando com o discurso do Agente da SME sobre a personificação da formação nos territórios:

Hoje, a formação está muito centrada com relação à certificação para a gestão mesmo na unidade escolar, atendendo todos os eixos: pedagógico, GRH, de infra, mas está muito ligada a essa questão de ganhar uma certificação para ser um gestor. Hoje em dia, para ser gestor na nossa CRE,

na nossa rede precisa ter essa certificação pela EPF. Então, a formação do gestor acaba sendo mais um movimento das próprias coordenadorias e cada uma faz de um jeito. (Agente 2 da CRE, destaque do autor).

Destaca-se que a entrevistada parece distinguir “certificação” de “formação”, ainda que a primeira, conforme apresentado, seja precedida por um curso de formação específico promovido no âmbito da SME/RJ. Ainda sobre a formação territorial, o Agente 2 da CRE aborda que:

E, por exemplo, aqui, pela experiência que eu tenho, você sabe que eu tenho um tempo aí de análise de gestão, eu prezo por uma formação nossa, com a nossa diversidade. Com a nossa característica porque eu implementei aqui GTs, e quando você falou da formação, eu não entrei nesse detalhe com você, mas eu tenho GTs da educação infantil, no GT que eu tenho escolas desde lá Vila Isabel, escolas daqui da Zona Sul. Então, eu peço que eles sentem e todas as demandas, um exemplo: a Jornada. A gente apresentou qual era a proposta do dia da CRE e das outras ações que iam acontecer, e eles foram para os seus territórios falar com seus parceiros para eles entenderem como é que podia acontecer e como a GED podia entrar para ajudar em alguns assuntos. Aqui na CRE eu gosto muito das relações étnico-raciais, tá? (Agente 2 da CRE, destaque do autor).

Na fala do Agente 2 da CRE, considerado um BME, percebe-se uma tentativa de um movimento que se acredita ser de formação para os diretores escolares da educação infantil. Porém, nas entrevistas com os diretores – que serão apresentadas no próximo capítulo –, esse movimento da CRE não é percebido junto às Unidades Escolares.

Nesse contexto, faz-se necessário refletir como esses agentes que atuam na implementação das políticas educacionais relacionadas à formação de diretores têm considerado (ou não) essa lacuna, apontada pela literatura de Campos et al. (2012), presente na formação dos diretores da educação infantil:

[...] a gestão de creches e pré-escolas apresenta especificidades importantes, quando comparada à gestão de escolas que atendem crianças acima de 6 anos de idade, como: integrar o cuidado à Educação, uma vez que as crianças pequenas necessitam maior atenção por parte dos adultos; organizar ambientes que estejam de acordo com as necessidades das faixas etárias atendidas; planejar rotinas para atendimento em turno integral (caso de muitas creches); manter uma relação próxima com as famílias. Assim, as instituições de Educação Infantil têm preocupações peculiares, que geram demandas bastante diversas das do Ensino Fundamental (CAMPOS et al., 2012, p. 28).

Assim, ainda que as pesquisas e os estudos referentes à gestão na educação infantil sejam escassos, como mostramos no Capítulo 2, reforçamos a relevância do tema, chamando atenção para a importância de refletir sobre como se dá a organização de uma unidade escolar que atenda a essa etapa. Esse aspecto não parece estar considerado nos textos legais referentes à atribuição ao cargo de diretor escolar na SME/RJ, nem está presente na fala do Agente 1 da CRE, que não entende a formação de diretores como função desta instância. Contudo, esta preocupação está presente na fala do profissional da SME/RJ, sobre a especificidade da gestão da EI e a importância de cada coordenadoria compreender essa gestão:

*Você entende que isso aqui precisa ser discutido com o território porque **eu não consigo chegar às 900 unidades, mas eu consigo chegar às GEDs** dizerem para mim o que precisa, o que o L. e a A. precisam lá para que a gente alinhe na formação **para que eles possam produzir formação também**. Você vê, as questões raciais a gente tem problemas [sic] e de um tempo para cá tem crescido muito na educação infantil. (Profissional da SME/RJ, grifos do autor).*

*[...] porque eu fico muito preocupada, sabe? Com **as questões dessa educação infantil nessas escolas. Fica muito de lado**. Você sabe disso, né? E isso me preocupa. Primeiro desenho na formação dos EDIs e creches, EDI, na verdade, creche já existia, foi trazer toda a educação infantil para esses espaços, e isso é praticamente inviável por conta da demanda. A gente tem uma demanda imensa e a oferta não atende. Então, como é que você faz? Você tira? Não tem como. Então, a gente observa isso... Esse ano a gente conseguiu fazer com o PA e com professores regentes de pré-escola. A gente precisa fazer com berçário, maternal I, maternal II... Eu sei porque no território isso grita. Então, quando você tem professores de pré-escola, você vai lembrar disso... A gente abriu [formação para professores] e eu arrisquei. [...] E pedi para o X fazer um recorte: “faz um recorte, vê quem está em escola, quem está em EDI”. Você vê claramente a diferença, entendeu? É na escola... Isso me chama a atenção. **A culpa não é do diretor, mas que diretor é esse que tem pré-escola, fundamental I, fundamental II, educação especial, EJA, projeto? Ele não dá conta. Como é que eu formo esse diretor especificamente para as ações, para o currículo, para o trabalho, entendeu?** Que é posto para a educação infantil. Infelizmente... Eu não gosto de falar isso, não, mas infelizmente é a última coisa que ele vai olhar, porque ele vai dar conta do fundamental II que está lá fora berrando, ele vai dar conta do fundamental I como era... (Profissional da SME/RJ, grifos do autor).*

Percebe-se, na fala da Agente da SME/RJ, uma compreensão de que a gestão local – CRE – teria mais acesso às demandas de formação dos diretores, podendo atuar diretamente nesta frente. Em outro momento, a entrevistada relata sua preocupação com o atendimento à EI, “deixada de lado” frente a outras

prioridades. Destaca, contudo, que algumas iniciativas de formação continuada para esta etapa vêm sendo realizadas, mas com foco nos docentes.

Assim, podemos inferir que, ainda que se considere que o nível central da SME/RJ atue na formação continuada dos diretores alocados nas unidades da rede – seja através do curso/certificação introduzido a partir da Resolução SME N. 281, de 14 de setembro de 2021, seja através da atuação da equipe de formação da Escola de Formação Professor Paulo Freire –, há uma expectativa de que, localmente, as CREs identifiquem as demandas e promovam iniciativas de formação dos diretores de suas unidades, atendendo às especificidades do território.

Em cada CRE, então, existe um formador para alfabetização, educação infantil e para liderança. E você está falando que é importantíssimo totalmente esse alinhamento entre os três, mas, e o alinhamento dos grupos dos 11, isso acontece também, das 11 CREs? (Entrevistador)

Essa é difícil, hein?! Vamos lá, o que acontece? Quando você fala dos 11, eu entendo as 11 GEDs, as 11 Gerências em Educação, é isso que você está perguntando? (Profissional da SME/RJ)

[...]

*Ah, então eu entendi certo. Como é que eu faço **para alinhar um trabalho com 11 mulheres com territórios completamente distintos, com coordenadores de CRE completamente distintos – porque são?! Como é que a gente faz isso?** Elas precisam de formação. Eu já falei para elas duas vezes e já falei com o Subsecretário. A gente tem um convênio com o Complexo de Formação da UFRJ, essa semana eu tive reunião com eles, e eles já se ofereceram milhões de vezes para fazer a formação, e a professora X, que você deve conhecer, falou comigo: “eu vou desistir”. (Profissional da SME/RJ, grifos do autor).*

É importante destacar o papel de atuação da CRE como sujeito que interage tanto com o alto escalão, compreendido nesse trabalho como a SME/RJ, como com a burocracia implementadora, os diretores escolares da educação infantil. Assim, considerando as falas da agente da SME/RJ, os agentes da CRE teriam informações específicas e detalhadas sobre os diretores de suas unidades e suas demandas, considerando o tamanho da rede municipal do Rio de Janeiro. A CRE tem, então, um papel de extrema importância na burocracia das políticas educacionais, pois é através desses órgãos que é realizado todo o gerenciamento da organização dos diretores escolares, criando, inclusive, outras estratégias para garantir o espaço de formação para estes sujeitos. Esta premissa é reafirmada por

Oliveira e Abrucio (2018), ao falarem sobre o papel dos burocratas de médio escalão ser crucial no sucesso da implementação das políticas públicas.

Ainda sobre o BME, Lotta, Pires e Oliveira (2014, p. 465) afirmam que:

desempenha função de “direção intermediária” – assumindo cargos como os de gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores. Se em determinadas questões se parece mais com o alto escalão – por exemplo, no que tange à autonomia para gerir recursos públicos –, em outros se assemelha àquela do nível da rua, especialmente em função do contato direto com o público-alvo da política pública que comanda.

Essa autonomia na atuação é vista na fala do Agente 1 da CRE, sobre as iniciativas para a formação dos diretores da educação infantil:

A Agente 2 da CRE, ela ferve nesse sentido. Apesar de a gente entender que a gente tem, hoje, assim, que [o que] a gente faz atualmente são colóquios, são trocas de experiências, são rodas de conversa, são GTs. (Agente 1 da CRE).

Apesar de a fala do Agente 1 CRE relatar que o Agente 2 da CRE desenvolve inúmeras estratégias para a formação de diretores, ele não reconhece esse movimento como um movimento de formação para os diretores escolares da educação infantil:

O que não é formação, que é continuidade do desdobramento de informação, a gente traz isso para as nossas rodas de conversa e acompanhamento. Então, a formação para a gente é muito clara, a gente vê a necessidade que o campo, ele emerge, traz à tona, e a gente conversa com a escola de formação e eles executam. Na verdade, com o subsecretário. (Agente 1 da CRE).

Para o Agente 1 da CRE, então, há na sua coordenadoria iniciativas junto aos diretores das suas unidades, propostas e desenvolvidas pelo Agente 2 da CRE, mas não as caracteriza como estratégias de formação. Esta fica, segundo ele, a cargo da Escola de Formação de Professor Paulo Freire, para a qual ele apresenta as demandas identificadas na sua CRE.

Uma das iniciativas desenvolvidas na 2ª CRE para atender às demandas dos diretores foi a proposição de Grupos de Trabalho (GTs), como mencionado pelos entrevistados. Sobre os GTs, no que se refere especialmente às demandas das unidades que atendem à EI, o Agente 2 da CRE relata que:

Educação infantil “bomba” muito, eles amam esse tipo de temática para agir dentro das unidades. Tem avanços mais significativos do que o fundamental, e eu tenho uma avaliação com relação a isso. Qual é a minha avaliação?! A educação infantil é mais, como eu vou dizer assim... Lidam [com a EI] de uma forma mais simples do que falar com determinados assuntos com os adolescentes. Por isso que na educação infantil muitos desejam, muitos pedem, muitos fazem parcerias dentro da sua própria comunidade e têm atividades belíssimas.

[...]

A iniciativa começou com a Jornada da Educação Infantil e deu muito certo, aí ampliamos para o GT de Alfabetização por causa da semana de alfabetização, e eles gostaram tanto que eles colocaram na avaliação deles que eles nunca tinham visto um trabalho como esse na 2ª CRE. Então, eles pediram para [em] [20]23 continuar, vou continuar e vou ampliar. Vou colocar para o ensino fundamental agora diferentes componentes curriculares. (Agente 2 da CRE).

Esses movimentos são iniciativas próprias dos órgãos intermediários na tentativa de atender a uma demanda por parte dos diretores da educação infantil que não percebem seu lugar na formação continuada da SME/RJ. É possível perceber, na fala do Agente da SME, que, devido à nova mudança de estrutura na SME/RJ (mencionada por ele), com a ida da Coordenadoria de Apoio à Gestão Escolar para a Subsecretaria de Ensino, talvez esta consiga estar mais à frente dessa formação junto aos diretores da educação infantil.

Com a vinda de uma parte da até agora chamada Coordenadoria de apoio e gestão escolar vindo para SUBE, que é a Subsecretaria de Ensino, eu acredito que eu vou conseguir capilarizar isso melhor. [Com] O atual Subsecretário eu já conversei da necessidade de formar esse gestor. (Profissional da SME/RJ).

Dessa forma, é notório que a ausência de texto político da SME/RJ sobre a formação dos diretores da educação infantil e sobre a definição do que se espera do diretor dessa etapa, somada a uma sobreposição de iniciativas vinculadas a diferentes níveis de atuação do órgão central, resulta em diferentes percepções acerca da responsabilidade e do foco da formação destes diretores. Esta ausência de unidade é reverberada na fala dos agentes entrevistados, de forma que cada um, no mesmo órgão, compreenda de forma diferente a política existente.

Se você não mostrar um outro caminho, como que a gente pode fazer um caminho único que atenda ao que está proposto no documento oficial da Secretaria? Eu sempre bato, porque os caminhos têm que partir dos documentos oficiais. A gente pode fazer de formas diferentes, mas na hora que um responsável, que é direito dele, chegar aqui, perguntar ou

questionar, a minha resposta será a partir dos documentos. (Agente 2 da CRE).

Segundo Oliveira e Abrucio (2018, p. 2012), “a burocracia de médio escalão promove o diálogo entre as necessidades do público que atende com as prioridades estabelecidas pelo alto escalão”. Essa relação entre os burocratas na SME/RJ, de acordo com a fala do agente entrevistado, não foi ainda construída de forma sólida, para que as reais necessidades dos diretores escolares da educação infantil possam ser visibilizadas na formulação das políticas públicas do alto escalão. Ainda, há a ausência de iniciativas que promovam, entre os BMEs, uma troca de experiências realizadas no âmbito local para o atendimento ao esperado pelo órgão central:

Primeiro porque, das onze coordenadorias, a gente tem muitas gerentes novas. Segundo, a gente não tem nas nossas reuniões internas uma fala da gente [para] apresentar a proposta da coordenadoria. Tem mais da gente desenvolver a política que está vigente e como a gente pode vencer umas coisas ou então colocar em prática, que é muita coisa. A gente ainda não teve momentos, nesse período que eu estou como gerente, a gente não apresentou para o grupo completo. (Agente 2 da CRE).

Assim, se as CREs, enquanto órgãos territoriais intermediários, podem propor iniciativas para a formação continuada de diretores das suas unidades, inclusive considerando as especificidades da EI, tais iniciativas (se acontecem) não estão sendo socializadas entre elas nos momentos destinados às reuniões com os mais diversos atores que formulam e/ou implementam a política pública.

Neste capítulo procuramos, inicialmente, apresentar um panorama de nosso campo de pesquisa através de dados do território (SME/RJ – 2ª CRE – Unidades escolares) no qual foi realizada a pesquisa. Em seguida, foi apresentada uma análise da atuação dos agentes da CRE a partir da atribuição legal de seus cargos e de seus relatos, tendo como referencial teórico a literatura sobre a BME. Buscamos uma melhor compreensão da atuação da SME/RJ e da CRE na implementação das políticas públicas, especialmente aquelas voltadas para a formação de diretores escolares. Destacamos a ausência de atribuição legal para a CRE na compreensão sobre o que é formação continuada, certificação x formação, sobreposição ou desarticulação de órgãos na SME/RJ responsáveis pela formação dos diretores da educação infantil em diferentes compreensões sobre a responsabilidade da CRE em atuar na formação continuada de diretores. A seguir, no Capítulo 4, analisamos a percepção dos diretores entrevistados sobre os aspectos pesquisados.

CAPÍTULO 4.

O QUE DIZEM OS DIRETORES ESCOLARES DA EDUCAÇÃO INFANTIL? UMA ANÁLISE SOBRE SUA FORMAÇÃO E ATUAÇÃO DA CRE

Nesse capítulo serão abordados os aspectos relacionados à gestão escolar na educação infantil e à formação dos diretores escolares da SME/RJ, tendo como base a relevância dessa etapa na Educação Básica e a importância do investimento na formulação e implementação de políticas educacionais que reflitam esse cenário.

A discussão partirá da fala dos diretores escolares da educação infantil na SME/RJ entrevistados nesta pesquisa. É importante frisar que este capítulo terá como foco a formação do diretor escolar na EI e a sua atuação na equipe de gestão, no sentido da importância do trabalho da gestão escolar para a qualidade no atendimento às crianças.

Na abertura desta discussão, destacaremos a reflexão sobre o conceito de qualidade educacional apontada por Oliveira e Waldhelm (2016, p. 826):

Qualidade educacional é um termo polissêmico, podendo adotar diferentes definições dependendo do contexto em que é empregado. No que diz respeito à garantia do direito social à educação, a Constituição Federal de 1988, Art. 206, inciso VII, apresenta como um dos princípios basilares da educação nacional “a garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 1988).

Cruzetta destaca que:

Qualidade inclui a discussão tanto do acesso quanto da permanência das crianças na EI e amplia o debate trazendo um olhar para a igualdade/desigualdades de oportunidades educacionais e exclusão social dentro e fora da escola. Em seu debate, construiu uma linha do tempo sobre o que é considerada qualidade na EI em diferentes épocas atrelando a discussão aos documentos nacionais que regem a primeira etapa da Educação Básica no Brasil. (CRUZETTA apud CAMPOS, 2013).

Para que possamos ter uma noção da escola de educação infantil de qualidade, nos ancoramos na discussão de Cruzetta (2013, p. 45), onde aborda que:

a Educação infantil como primeira etapa da Educação Básica é a porta de entrada para o início do processo educacional, é o espaço onde a criança de 0 a 5 anos tem a possibilidade de viver experiências educacionais significativas.

É o momento no qual deve ser garantido o direito de a criança ser criança e viver a sua infância em espaços institucionais, com aprendizagens que respeitem as características de sua idade.

Assim, destacamos e compreendemos como fundamental o trabalho dos diretores escolares para o cumprimento dos objetivos educacionais (OLIVEIRA; GIORDANO, 2018).

E estariam os diretores sendo preparados para atuarem, especificamente, na garantia da oferta de uma educação infantil de qualidade? Esta questão norteou esta pesquisa e, após analisarmos os textos das políticas locais desenhados para atender a esta demanda e o relato das burocracias de alto e médio escalão sobre sua atuação na implementação destas políticas, fez-se necessário ouvir os diretores escolares para compreender a percepção destes atores (neste caso, beneficiários da política) sobre o tema.

Essa escuta, através das entrevistas semiestruturadas, está ancorada na compreensão de que a gestão escolar na educação infantil precisa de caminhos

diferentes em relação às instituições do Ensino Fundamental, mesmo que, em muitos casos, os prédios sejam compartilhados com atendimento às duas etapas.

Nas seções seguintes serão apresentadas as análises dessas entrevistas, retomando toda a discussão já apresentada e destacando, sobretudo, a importância da gestão na educação infantil.

4.1 Perfil das unidades escolares da educação infantil participantes da pesquisa

- **Creche Alto da Colina (Creche Municipal)**

A Creche Alto da Colina está localizada no alto de uma comunidade na Zona Sul do Rio de Janeiro. O caminho para chegar à creche é de difícil acesso, mesmo através de transporte particular; cabe ressaltar que não há meio de transporte público para a chegada ao espaço.

Segundo dados da plataforma Qedu¹⁹, extraídos do Censo de 2021, a unidade escolar é composta por 48 professores, 77 matrículas na Creche e 86 na Pré-escola.

Na categoria de infraestrutura, os resultados apontam acessibilidade no interior da Creche, serviços de água tratada, energia elétrica etc. Como fragilidades nos serviços prestados, destaca-se a falta de internet banda larga.

A Creche passou recentemente por reformas internas e externas, como pintura, troca de grades e janelas, de forma a possibilitar um melhor atendimento às crianças matriculadas.

- **Espaço de Desenvolvimento Infantil Sonho de Infância (EDI)**

O Espaço de Desenvolvimento Infantil Sonho de Infância fica localizado em um bairro da Zona Norte do Rio de Janeiro que, segundo busca de informações sobre sua história, é conhecido como um dos mais antigos na cidade.

A Unidade Escolar, em sua essência, era conhecida como Escola Municipal Jardim de Infância, segundo fontes de pesquisa em endereço eletrônico da SME/RJ. Não foram encontrados dados precisos sobre quando ocorreu a mudança de nomenclatura para Espaço de Desenvolvimento Infantil.

¹⁹ Endereço do sítio eletrônico: <https://gedu.org.br/> Acesso em: 25 mar. 2023.

A escola é composta por 17 professores, segundo dados do Qedu. Todavia, não foram encontradas informações relativas às matrículas e infraestrutura.

- **Escola Grandona (Escola Municipal)**

A Escola Grandona fica localizada em um bairro da Zona Norte do Rio de Janeiro e não é uma unidade exclusiva de atendimento à educação infantil, atendendo da educação infantil (pré-escola) ao Ensino Fundamental – Anos Finais. Em sua totalidade, a escola possui 1093 matrículas, segundo dados do Censo Escolar 2021 disponibilizados pelo site Qedu. Em relação à infraestrutura, mostra-se diferente das outras unidades participantes, pois possui quadra de esportes, laboratório de informática, sala de recursos etc. Cabe destacar que há um espaço exclusivo dedicado às turmas de EI (pré-escola), que ficam localizadas em salas em um anexo à escola.

- **Creche Amiga (Creche Parceira)**

A Creche Amiga fica localizada em um bairro da Zona Sul do Rio de Janeiro. Essa unidade faz parte das cerca de 314 parcerias público-privado firmadas com instituições filantrópicas para o atendimento das crianças de zero a três anos de idade.

A creche tem capacidade para o atendimento a 200 crianças a partir de quatro meses de idade, segundo informações extraídas do *site* da SME/RJ. A organização é mantida por uma ordem religiosa da Igreja Católica, tendo uma hierarquia na equipe, composta por presidente, vice-presidente, tesoureiro, diretora, secretária e contadora, todas irmãs/freiras da congregação.

É importante destacar que no mesmo espaço em que funciona a creche parceira há uma escola exclusiva de educação infantil, fato esse desconhecido pelo pesquisador até conhecer a Unidade Escolar.

Outro ponto importante a salientar é que a creche parceira oferece, no contraturno, atendimento às crianças da rede municipal, pois a unidade pública só mantém seu funcionamento no período da manhã.

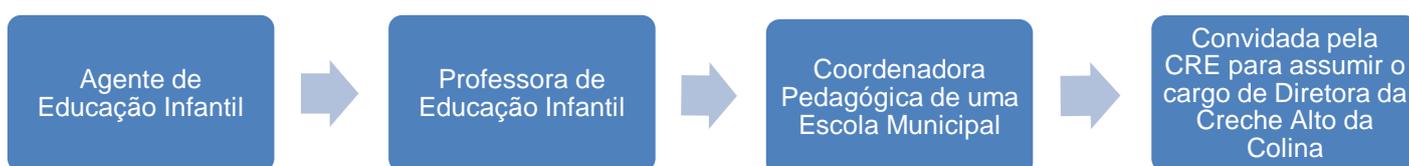
Todo o seu corpo docente é regido por regime CLT, não fazendo parte do corpo de docentes da SME/RJ.

Não foram encontradas, no *site* da SME/RJ, informações que justifiquem esse formato diferenciado no atendimento.

4.2 Perfil das diretoras²⁰ escolares da educação infantil entrevistadas na pesquisa

Creche Alto da Colina (Creche Municipal)

- Formação: Licenciatura em Pedagogia e Especialização na UNIRIO (não foi mencionado em qual área).
- Trajetória profissional na SME/RJ:



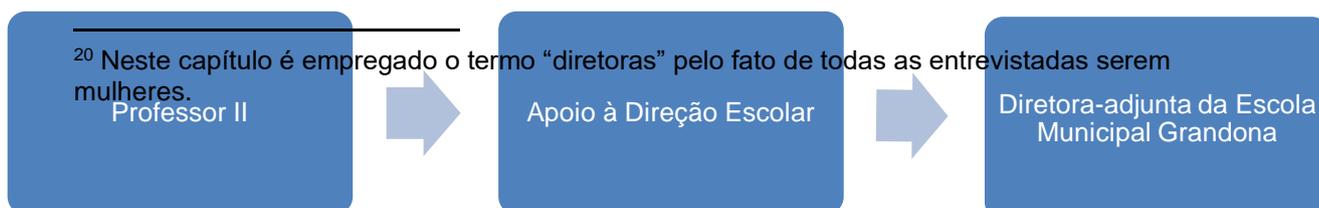
Espaço de Desenvolvimento Infantil Sonho de Criança (EDI)

- Formação: Licenciatura em Pedagogia, Bacharelado em Direito e Especialização em Docência da Educação Infantil.
- Trajetória profissional na SME/RJ:



Escola Municipal Grandona (Escola Municipal)

- Formação: Licenciatura em Pedagogia. Especialização em Educação Infantil e Gestão Escolar.
- Trajetória profissional na SME/RJ:



²⁰ Neste capítulo é empregado o termo "diretoras" pelo fato de todas as entrevistadas serem mulheres.

Creche Amiga (Creche Parceira)

- Formação: Licenciatura em História.
- Trajetória profissional:



4.3 “DEIXAAAA” as diretoras falarem: Uma análise sobre a formação das diretoras

Esta seção tem como título “*DEIXAAAAAAA*” as diretoras falarem, fazendo uma referência ao samba-enredo da Beija-Flor de Nilópolis (2023), que abordou o *Bicentenário dos Excluídos*. O trecho do samba-enredo “Deixa Nilópolis cantar...” traz à tona a importância da fala dos moradores da Baixada Fluminense na garantia de participação social. Nesse paralelo, queremos evidenciar as falas das diretoras entrevistadas como momento central da discussão, evidenciando o protagonismo das mulheres entrevistadas e as informações prestadas como de grande relevância para a pesquisa e os estudos no âmbito da gestão escolar na educação infantil.

No início desse trabalho, destacamos a importância das políticas públicas para o atendimento à primeira infância, realizando uma análise documental do campo legislativo, reforçando a importância da garantia ao direito a criança a sua escolarização e o reconhecimento da educação infantil como primeira etapa da Educação Básica.

Nesse aspecto, consideramos primordial o conhecimento de quaisquer profissionais da Educação sobre o papel da escola na garantia desse direito, principalmente dos agentes públicos e, no caso do interesse desta pesquisa, os diretores escolares, pois são esses profissionais que realizam as articulações junto ao seu território na entrega do atendimento ao cidadão.

Reconhecer o direito da criança é fator *sine qua non* no sistema de ensino, conforme Tovar (2019, p.1) destaca: “o sistema público e o modo como as crianças são culturalmente percebidas em cada sociedade afetam a concretização de seus direitos”. Se, desde 2009, a EC 59/2009 já abordava a obrigatoriedade da oferta da educação infantil, não seria esperado que, em uma escola pública, fosse propagado um discurso de não reconhecimento dessa etapa como obrigatória. Porém, ele esteve presente na fala de uma diretora entrevistada:

[...] *Tanto que você é obrigado a vir para a escola só do primeiro ano em diante, e não da educação infantil em diante.* (Diretora da Escola Grandona).

O fato de a diretora entrevistada não reconhecer essa etapa como obrigatória nos traz um alerta para a reflexão, retomando a pergunta que vem sendo feita ao longo deste trabalho: Qual o lugar da EI na política da SME/RJ? Conforme apontou a análise documental dos editais para acesso ao cargo de diretor, a SME/RJ não elenca, em seu processo de seleção de diretores, critérios específicos para o exercício do cargo de diretor em unidades que atendem a Educação Infantil.

Essa ausência das especificidades da educação infantil na seleção dos diretores escolares na SME/RJ não é só refletida em suas resoluções, conforme analisado no capítulo 2, mas também em seu processo certificatório, conforme destaca a entrevistada:

Uma coisa que mexeu muito comigo, na minha formação enquanto gestora dessa última formação – para a eleição de gestores – foi a formação não vir com algo... Eu tive que fazer um plano de ação, uma prova, várias propostas com casos de ensino fundamental. Então isso me... Eu falei “gente, não tinha uma proposta, né?”. Esse diretor vai ser diretor de uma escola que tem educação infantil, né? Que pode ter um EJA, que pode ter... então, eu penso também essas vivências... algo voltado específico para a educação infantil. Não tinha. Eu falava da vivência dos maiores só do fundamental. Fazendo esse estudo de caso, eu falei: “como é que eu vou, né?” E tinha estudos de casos, que eu não tenho experiência. Você vai dizer assim: “Aí, podia estar concorrendo até para o fundamental”, poderia, mas vamos trazer um estudo de caso da educação infantil. Uma vivência da educação infantil ali. Então eu sinto muita falta da educação infantil ter

esse momento, ter essa fala, ter esse olhar... ter esse espaço na educação no Rio de Janeiro. Eu acho que a gente tem caminhado. Se eu disser para você que a gente não caminhou, a gente caminhou muito. Muito, muito, muito. Enquanto deixar a educação infantil com a questão da assistência, mas estar vindo para a educação.” (Diretora do EDI Sonho de Criança, grifos do autor).

Na fala da diretora entrevistada é possível perceber o incômodo ao concorrer a uma seleção para diretor(a) de uma unidade de educação infantil e o curso vinculado à sua certificação não apresentar nenhum estudo de caso ou reflexão sobre a realidade na qual vai atuar como diretora. Essa ausência de formação/reflexão específica sobre a EI – inclusive como direito legal – acaba abrindo espaço para falas como a que apresentamos acima, de não reconhecimento dessa etapa como direito da criança, com oferta obrigatória pelo Estado e matrícula obrigatória pela família.

Nesta discussão reforçamos, novamente, o papel da equipe de gestão escolar no reconhecimento, na compreensão e na atuação para a garantia deste direito. Fernandes, Campos e Gimenes (2013) apontam que o recente foco na gestão é um dos exemplos. Parece que, aos poucos, temas considerados importantes para outros níveis educacionais passam a ser também valorizados nos estudos que focalizam a educação infantil.

Podemos perceber a partir do levantamento bibliográfico realizado nesta dissertação, a ausência de trabalhos que discutam diretamente a gestão e a educação infantil. Desde a inserção da educação infantil na Educação Básica, acompanhamos avanços em alguns quesitos, como apontam Fernandes, Campos e Gimenes (2013, p.3):

uma maior exigência de formação para professores; introdução de orientações curriculares; produção de material pedagógico voltado para a faixa etária anterior a 7 anos de idade; maior preocupação com a dimensão educativa da creche; formalização de critérios de qualidade; ampliação das pesquisas e crescimento do número de grupos especializados nas universidades, entre outros aspectos.

No caso da gestão escolar para esta etapa da escolarização, ainda é possível perceber uma lacuna, constatada após o levantamento bibliográfico, em que se percebe que os ainda escassos trabalhos sobre gestão escolar na/para a EI pouco ou quase nunca abordam aspectos relacionados à organização da escola para esta etapa.

Nesse sentido, a seleção de diretores e sua formação continuada deveriam apontar aspectos necessários ao trabalho da gestão escolar na educação infantil e, como aponta Monção (2021), o foco central deveria ser a efetivação dos direitos das crianças e suas famílias. Para isso, a equipe gestora precisa assumir seu papel de atuação frente à articulação de um Projeto Político Pedagógico (PPP) que privilegie a implementação das políticas educacionais com a centralidade no desenvolvimento da criança e a garantia dos seus direitos de aprendizagem (Brasil, 2018).

Uma das diretoras entrevistada reforça, na sua fala, a importância desses aspectos através da formação:

*[...] O gestor precisa entender do pedagógico. Que infâncias são essas? Que criança é essa que eu estou atendendo? Que comunidade é essa? O que é significativo para essa criança? Então, o diretor também precisa estudar o pedagógico. Não adianta ele só saber do administrativo, do acolhimento, de como a gente falou, das famílias, dessa relação. Ele também precisa saber do pedagógico **porque para esse diretor liderar essa equipe, eu preciso ter um discurso do que eu entendo como criança e como infância.** (Diretora do EDI Sonho de Criança, grifos do autor).*

No mesmo caminho, outra diretora entrevistada corrobora a importância da formação, pois muitas vezes diretores que nunca atuaram na educação infantil passam a exercer o cargo dessas unidades:

*Ele pode encontrar um diretor que nunca trabalhou com educação infantil e hoje está na educação infantil, mas que nunca se debruçou. E que estudou e entende de educação infantil, está buscando, como **você pode encontrar alguém que está muito longe ainda, está com os moldes do fundamental,** então tem de tudo. (Diretora da Creche Alto da Colina, grifos do autor).*

Neste sentido, para oferecer uma formação que atenda às necessidades dos diferentes perfis de diretores que assumem a gestão das escolas que atendem a EI, a SME/RJ deve conhecer esta diversidade e mapear as necessidades. O agente entrevistado da SME/RJ destacou a importância da CRE na busca de estratégias de formações regionais que possam atender às necessidades dos diretores escolares.

Para Soares (2007, p. 153), a atuação do(a) diretor(a), compreende as tarefas relativas à garantia do funcionamento da escola no que se refere à rotina de funcionamento “de forma que os recursos nela existentes possam ser usados para atender às necessidades de aprendizagem dos alunos”. No caso da EI, consideramos a relação com o desenvolvimento integral das crianças como articulação com a aprendizagem.

Na Creche Parceira essa atuação é distinta das unidades municipais, ainda que todas atendendo a EI. A fala da diretora da Creche Amiga retrata com detalhes como é feita a seleção desse diretor:

*Tem presidente, vice-presidente, tesoureiro, tem toda essa equipe maior. Depois vem para o setor administrativo, que é a diretora, secretária, contadora. No caso, nós, irmãs, acho que desde a época que a G. veio para cá, ficou [com] a responsabilidade [de] quem é o diretor e o presidente que dá as ordens. Sexta pela manhã ela já está aqui e toda segunda-feira, então à tarde vêm os tesoureiros e tudo mais. Então, desde que eu me entendo como coordenação e avaliação, **uma das irmãs é indicada para assumir a função de diretora**, até para fazer essa ponte com a diretoria, que é presidente. Ela só vem na segunda-feira, então no dia a dia **quem descasca os abacaxis é quem está à frente, que é a diretora**, e as outras irmãs também, no caso, aqui é a irmã X e a irmã Y, essas são professoras supervisoras do berçário e a irmã V., do maternal, que é professora também. Então, elas fazem esse jogo de cintura. (Diretora da Creche Amiga, grifos do autor).*

É importante destacar que, para as instituições privadas e/ou filantrópicas na cidade do Rio de Janeiro, existe uma publicação do Conselho Municipal de Educação (CME), Deliberação E/CME Nº 38, de 28 de janeiro de 2020, que “fixa normas para autorização de funcionamento de instituições privadas ou comunitárias de Educação Infantil do Sistema de Ensino do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências”. No documento há um artigo específico que aborda a direção das unidades privadas e filantrópicas, conforme apresentado a seguir:

Art. 25 A direção das entidades privadas ou comunitárias de Educação Infantil será exercida por, no mínimo, um profissional detentor de uma das seguintes formações:

I - Curso de Pedagogia; ou

II – Licenciatura acrescida de Pós-Graduação, lato sensu, em Administração Escolar e/ou Gestão Escolar, com no mínimo, 360 (trezentos e sessenta) horas em instituição de Educação Superior, credenciada e de acordo com normas federais que tratam da matéria; ou

III – licenciatura acrescida de Pós-Graduação, stricto sensu em Educação com ênfase em gestão escolar.

Percebe-se que, no caso das instituições privadas e filantrópicas, há uma exigência de formação mínima específica no campo da Gestão Escolar, em nível de pós-graduação, para os profissionais que atuem como diretor escolar, o que difere das exigências para o cargo de diretor escolar na SME/RJ, mesmo que ambas façam parte do sistema de ensino.

Quadro 10 – Recorte documental sobre a legislação vigentes para o cargo de diretor escolar na SME/RJ e Creche Parceira

Perfil de atendimento	Experiência prévia	Formação inicial	Formação continuada
Rede Municipal	03 anos de efetivo exercício na SME; Experiência de no mínimo 05 anos de regência de turma ou estar no exercício de cargo ou função de Diretor.	Ensino Superior Completo	Curso de Certificação de diretores
Rede Parceira	Não foi mencionado na Deliberação.	Licenciatura em Pedagogia, Ensino Superior Completo e Pós-Graduação em Gestão.	Não foi mencionado na Deliberação.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da análise documental.

No Quadro 10 destacamos que ambos os documentos vigentes que estabelecem critérios para a função de diretor escolar na rede pública e/ou parceira não abordam nenhum aspecto específico relativo à educação infantil. Ambos abordam alguma exigência em relação à formação inicial; na rede parceira, não é necessária experiência prévia para ser contratado ao cargo; e, no que tange à formação continuada, não há nenhuma menção na deliberação sobre a oferta de formação continuada para diretores da rede parceira.

De acordo com informações obtidas no *site* da SME/RJ²¹, foram abertas oito mil novas vagas em creches parceiras no ano de 2022, segundo o secretário municipal de Educação, Renan Ferreirinha:

Ter um lugar seguro e adequado para deixar suas crianças transforma a vida das famílias e permite que muitos responsáveis, principalmente mães, tenham acesso ao mercado de trabalho. Além disso, são nos primeiros anos de vida que o ser humano tem o seu maior desenvolvimento cognitivo. Por esses motivos, trabalhamos muito pra expandir a quantidade de vagas de creche no Rio e teremos pelo menos oito mil novas vagas esse ano. E não vamos parar por aí: nossa meta é abrir 22 mil novas vagas até 2024 – declarou o secretário Renan Ferreirinha.

Como vem sendo argumentado ao longo deste trabalho, a relevância da educação infantil perpassa uma oferta de atendimento de qualidade às crianças matriculadas nas Unidades Escolares. Esse trabalho destaca a formação dos profissionais que atuam com esses sujeitos, especialmente os diretores escolares. Para isso, é necessário um maior investimento na formação continuada dos

²¹ Disponível em: <https://prefeitura.rio/educacao/secretaria-de-educacao-ira-abrir-mais-de-oito-mil-vagas-em-creches-neste-ano/> Acesso em: 25 mar. 2023.

diretores que atuam nessa etapa, incluindo aqueles que atuam na parceria público-privado, que, no caso da rede estudada, podem estar ficando à margem de toda a política educacional do sistema no qual estão inseridas.

Essa não inserção das Creches Parceiras no discurso e na atuação para a implementação das políticas educacionais relacionadas à formação de diretores corrobora com a não qualificação no atendimento e a falta de acompanhamento sistemático e de auxílio nos desafios que são apresentados para atuação como diretor escolar da educação infantil. Sobre esta desresponsabilização do Estado, Monção (2021, p. 41) destaca que “a presença marcante da política de convênios, como alternativa para o aumento da oferta na Educação Infantil, contrapõe-se aos ganhos da legislação, que indicam que é o Estado que deve assumir esse compromisso”.

Nesta seção procurou-se compreender a percepção das diretoras entrevistadas sobre a sua formação, seja ela inicial e/ou continuada, fornecida pela SME/RJ.

É notória, na fala das entrevistadas, a necessidade da inserção das temáticas relacionadas à educação infantil nas ações/estratégias formuladas pela SME/RJ e/ou CRE que atendam às necessidades deste campo, como destacamos na fala da Diretora do EDI Sonho de Criança sobre o processo de certificação de gestores escolares oferecido pela SME/RJ. A diretora da Creche Alto da Colina também destacou, como apontamos, a necessidade de olhar para as especificidades da EI, lembrando que, muitas vezes, diretores com experiência em atuar no ensino fundamental assumem a gestão destes espaços.

Para fortalecer uma agenda política nesta direção é de extrema importância destacar a relevância da EI para o desenvolvimento das crianças em relação à oferta de atendimento e às práticas de gestão que interferem nas oportunidades de aprendizagem ofertadas na Rede Municipal, seja no atendimento público ou no privado/conveniado. Sobre este aspecto, destacamos a diferença de normatização para o acesso ao cargo e para a atual política de formação continuada entre as unidades pertencentes à rede e aquelas conveniadas à SME/RJ.

4.4 A percepção das diretoras escolares sobre a atuação da SME/RJ e da CRE na proposição de formação continuada

Esta seção tem como proposta apresentar a percepção das diretoras entrevistadas sobre a atuação da Coordenadoria Regional de Educação na formação dos diretores de educação infantil.

Para contextualizar a discussão desta seção, trago um trecho da entrevista com a diretora da Escola Grandona que expressa a inquietação inicial desta pesquisa .

Diretora da Escola Grandona: *Para os diretores, a gente que trabalha com todos os segmentos, da educação infantil até o 9º ano, que é o primeiro segmento e segundo segmento, **ele é um pouco falho, porque a gente não consegue atender [a] todas essas demandas.** Então, por exemplo, **existem alguns cursos, e a maioria é voltada para os professores.** Dos diretores, são só reuniões que às vezes a gente não consegue comparecer, então tem que mandar o coordenador pedagógico ou outra pessoa que depois nos passa essas resoluções, mas **existe um trabalho voltado para a educação infantil na secretaria, mas eu acho que é mais voltado para os professores mesmo: os cursos, tudo para o professor, não para o diretor.***

Entrevistador: *Mas, nessas reuniões, elas são reuniões de formações ou reuniões mais de informes?*

Diretora da Escola Grandona: *De informes, não é de formação.*

Entrevistador: *Não é de formação...*

Diretora da Escola Grandona: ***De formação é para os professores.** Existem diretrizes que a gente precisa tomar, a gente sabe o que a gente tem que fazer, a gente tem que fazer outras demandas. Esse ano teve um projeto voltado para a educação infantil, depois eu até... posso mostrar o espaço da educação infantil para vocês, que ele, aqui como prédio, é muito grande, ele é separado, é no anexo...*

(Trecho da transcrição da entrevista com a diretora da Escola Grandona, grifos do autor).

A transcrição da fala da diretora aponta que não há formações ofertadas, em âmbito regional, para os diretores escolares da educação infantil. De acordo com ela, os momentos de encontros com diretores são destinados a informes sobre demandas emanadas pelos burocratas de médio e/ou alto escalão.

A ausência da atuação da CRE na oferta de formação dos diretores da Educação Infantil também está presente na fala da outra diretora entrevistada:

Olha, eu nem sei se posso te dizer, vou contar nos meus dedos o que eu tive de formação enquanto gestor de educação infantil na gestão. (Diretora do EDI Sonho de Criança).

A mesma diretora aponta que a CRE organiza estratégias gerais de formação, com todos os seus setores, não especificamente que auxilie esse diretor da educação infantil no seu fazer cotidiano, de forma a destacar a relevância desse espaço para o desenvolvimento de práticas pedagógicas qualificadas.

*O que eu já tive foi [sic] mais formações, **geral, com todos os diretores**, início de ano. Então o GRH²² faz uma cartilha de formação do GRH, a GED faz a sua, GAD²³ faz a sua. (Diretora do EDI Sonho de Criança, grifo do autor).*

As falas apresentadas pelas diretoras entrevistadas não se alinham às falas de um dos agentes da CRE, que relata a incumbência – tanto da SME/RJ quanto da CRE – nas ações formativas junto aos diretores. Ainda que na informação prestada pelo entrevistado não fique compreensível o objetivo, a organização, estrutura e as concepções que norteiam as estratégias de formação mencionadas propostas pela CRE, parece que, todavia, elas não chegam de fato aos que deveriam ser os maiores beneficiários, que são os diretores escolares da educação infantil. Destacamos, ainda, que parece haver uma sobreposição de órgãos responsáveis/atuentes na proposição de estratégias de formação continuada dentro da própria CRE, como apontou a diretora do EDI Sonho de Criança. Podemos inferir que a ausência de uma articulação entre eles pode estar relacionada à dificuldade em atender a esta demanda de formação específica.

Essa ausência da atuação da CRE na formação dos diretores, ainda que reconhecida pela SME/RJ como relevante e planejada, também é percebida no nível central pelo agente entrevistado na SME/RJ que representa a burocracia de alto escalão. Cabe destacar que a profissional da SME/RJ entrevistada só tinha sete meses à frente da gestão da formação continuada.

*Nesses sete meses, a gente tem dentro do recorte da Paulo Freire, a gente tem uma gerência de formação exclusiva de educação infantil e o desenho que me foi passado inicialmente, até porque eu não completei ainda um ano, a gente tem a formação para esse professor articulador e a gente tem o foco no regente. **Nós não atendemos ainda o gestor**. Isso está no plano para 2023 e 2024, que é o próximo biênio que a gente vai atuar. (Agente da SME/RJ grifo do autor).*

Na nova gestão da Escola de Formação do Professor Paulo Freire (EPF) foi criada a Gerência de Formação da Educação Infantil (GEFEI), ou seja, um setor que atuará na formulação de políticas educacionais voltadas aos profissionais que atuam nessa etapa.

²² GRH – Gerência de Recursos Humanos: órgão da Coordenadoria Regional de Educação (CRE) responsável por toda parte funcional dos servidores do território daquela CRE.

²³ GAD – Gerência de Administração: órgão da Coordenadoria Regional de Educação (CRE) responsável pela parte de contratos de prestações de serviços às escolas da região e das verbas municipais também destinadas às escolas.

O Diário Oficial de 23 de janeiro de 2023 traz as competências da GEFEI:

- **Gerenciar, acompanhar e monitorar a formação continuada e o desenvolvimento das lideranças pedagógicas** e professores que atuam na área de Educação Infantil;
- planejar;
- produzir, executar, monitorar e avaliar as ações de formação continuada da equipe responsável pelas formações na área de Educação Infantil, seguindo a Política de Formação Continuada da Secretaria;
- produzir e monitorar formações presenciais, híbridas ou síncronas, em consonância com as evidências científicas e as necessidades apresentadas pela Rede Pública Municipal de Ensino, elencadas nos documentos orientadores da Educação Infantil;
- e executar ações formativas para os formadores e, eventualmente, para os professores de Educação Infantil, integrando os recursos pedagógicos disponíveis da Rede às novas tecnologias e metodologias ativas;
- desenvolver ações formativas para os professores, considerando as especificidades de cada grupamento da Educação Infantil e alinhadas aos referenciais propostos no Currículo Carioca de Educação Infantil, recursos pedagógicos da Rede e Avaliação da Educação Infantil, em articulação com os formadores regionais;
- dialogar, refletir e interagir de maneira constante com as diferentes áreas, integrando ações referentes aos indicadores da Educação Infantil, buscando evidências das necessidades formativas prioritárias dos docentes;
- elaborar e implementar propostas formativas que apoiem e fortaleçam o desenvolvimento Integral das crianças, considerando os indicadores da Educação Infantil e as habilidades cognitivas e socioemocionais das crianças;
- fomentar por meio de ações que tenham foco na Educação Socioemocional, de forma transversal, a disseminação de boas práticas formativas;
- articular as ações formativas com as demais áreas de forma que na transição de um período para o outro, seja respeitada a continuidade dos processos peculiares de desenvolvimento e aprendizagem das crianças;
- manter atualizado o mapa de composição de Gestores e de Professores de Creche e Pré-escola com base nas informações da área de Recursos Humanos.
(RIO DE JANEIRO, 2023, grifo nosso).

As competências do novo órgão, localizado no alto escalão da burocracia municipal, apontam implicitamente sua responsabilidade com a formação dos diretores da Educação Infantil – se entendemos os diretores como uma liderança pedagógica – na primeira competência listada e em destaque acima, ainda que o enfoque maior seja a formação docente. Entendendo este como o órgão específico para a formulação das políticas de formação continuada, com diferentes Gerências, a formação dos diretores escolares para a EI ainda representa uma lacuna no órgão central, embora conste no nível do planejamento.

Analisando a nova estrutura da EPF, com Gerências específicas para cada etapa da educação básica e a extinção da Gerência de Formação da Equipe Gestora, é preciso considerar se os aspectos relacionados à formação de diretores foram incorporados pelas novas gerências. Esse resgate é importante para compreendermos os efeitos que a ausência de planejamento para a formação específica para diretores da EI provocou nos mais diversos setores na SME/RJ e a sobreposição destes setores em relação à demanda. Entendemos que estes reverberaram em cada órgão intermediário, muitas vezes sem um norte central, na tentativa de suprir uma lacuna na política de formação dos diretores da educação infantil.

Essa lacuna faz com que muitas diretoras busquem, fora da SME/RJ, sua formação continuada para enfrentar os desafios presentes no cotidiano das escolas públicas cariocas que atendem à EI. A fala de uma das diretoras entrevistadas relata sobre essa busca externa, para atender aos anseios da equipe que lidera:

Busco por minha conta e pelas necessidades que minha equipe traz, né? Porque eu também tenho uma equipe, que é uma equipe muito estudiosa. (Diretora do EDI Sonho de Criança).

Esse mesmo fato pode ser visto na fala da diretora da Creche Parceira, que relata a união de diretores de creches conveniadas ao sistema público na organização de momento de troca e diálogo entre os pares:

Diretora da Creche Amiga: *Tem. Eu participei até de um curso que foi oferecido naquele Colégio São Bento. Teve formação, é que tinha várias... e eu achei aquilo tão rico.*

Entrevistador: *Foi uma formação específica para...*

Diretora da Creche Amiga: *Para diretores.*

Entrevistador: *De creche parceira?*

Diretora da Creche Amiga: *De creche parceira. Que aí a pessoa do Colégio São Bento...*

Entrevistador: *Mas foi o São Bento que promoveu ou foi a CRE?*

Diretora da Creche Amiga: *Eu acho que foi esse grupo das creches.*

Entrevistador: *Ah, tá! O grupo das creches.*

Diretora da Creche Amiga: *E eu achei tão rico que eu disse "olha, fica meio que no nosso poço ali sofrendo", então a gente escuta uma dica hoje. (Trecho da transcrição da entrevista com a diretora da Creche Amiga).*

Se na rede de atendimento próprio encontramos a ineficiência da atuação do órgão central e intermediário nas ações de formação continuada para diretores escolares da educação infantil, no âmbito da rede parceria esse fator é praticamente

inexistente. Não houve nenhuma menção, na fala da entrevistada, sobre a atuação destes órgãos na formulação de formações para esse público, considerando o aumento significativo de matrículas nesta modalidade e a necessidade de garantir a qualidade de atendimento às crianças beneficiadas com as vagas.

Na verdade, eu participei muito pouco [de cursos oferecidos pela SME/RJ]. Dos sete anos que eu estou aqui, acredito que depois da pandemia, que chegou a X., que nós temos a fiscal. (Diretora da Creche Amiga).

Essa fiscal mencionada pela diretora entrevistada faz parte da estratégia adotada pela SME/RJ para o acompanhamento das Creches Parceiras. Esses profissionais foram selecionados através de um edital (RIO DE JANEIRO, 2022) para composição do quadro de docentes do Núcleo de Supervisão das Creches Parceiras da Secretaria Municipal de Educação. Segundo edital, esse profissional deve:

Os professores selecionados atuarão nas Coordenadorias Regionais de Educação, sob orientação da Gerência de Supervisão e Matrícula, visitando sistematicamente essas instituições, promovendo a interação e a aproximação contínua com esta Secretaria, por meio de roteirização e observação dos indicadores de qualidade constantes no Anexo X, da Resolução SME nº 289/2021. (RIO DE JANEIRO, 2022).

Nas atribuições de acompanhamento desse profissional não há nenhuma menção à formação dos profissionais que atuam nas Creches Parceiras da SME/RJ, por mais que sua atuação esteja ligada a critérios de qualidade.

A diretora da Creche Parceira relata que a atuação da CRE melhorou, mas percebe-se que não no sentido da proposição de formação continuada, e sim de um acompanhamento mais sistemático para auxiliar na organização da escola:

Quando a fiscal vinha, era aquela coisa assim, “vai te punir”, então eu já fiquei apavorada e todo mundo. E ela até disse assim: “não, mas o intuito é realmente para orientar, coisa assim que está todo mundo tão habituado a fazer no dia a dia que não...”. Uma coisa que ela observa é que isso tem sido muito bom. (Diretora da Creche Amiga).

É importante destacar que essa fala sobre uma orientação é muito recorrente na fala dos agentes entrevistados ao se referirem à atuação da CRE, porém, são referências sempre muito vagas e não parecem retratar uma estratégia formal ou estruturada de formação continuada. Não fica claro se esta orientação está sustentada em alguma política específica da SME/RJ ou em legislações vigentes que definam a concepção dessa orientação aos diretores escolares.

Um ponto destacado sobre a atuação da CRE pela diretora da Creche Municipal Alto da Colina tem relação com seu papel como burocratas de médio escalão, compreendendo-os como agentes intermediários entre a burocracia de alto escalão e as escolas.

*[...] o diretor, sua hierarquia direta é a coordenadoria de educação, e que depois vem a SME. Então **a gente se reporta à CRE**. Eu acho que ela também, na tentativa muito de colaborar, de ser esse agente intermediário da SME com as escolas, também se esforça dentro das possibilidades. (Diretora da Creche Alto da Colina – grifo do autor).*

A fala da diretora exemplifica a definição de Cavalcante e Lotta (2015, pp.13-14): “a importância dessa burocracia está justamente em ser o elo entre o alto escalão e os executores das políticas públicas. Ela é, portanto, um dos principais responsáveis por conectar as fases de formulação e implementação”.

No capítulo anterior desta dissertação, após análise das entrevistas dos agentes intermediários, vimos que, na busca por estratégias formativas de diretores escolares, cada agente faz uso de seus espaços de discricionariedade de forma evidenciar (ou não) especificidades no trabalho de formação.

A partir da percepção das diretoras entrevistadas, há uma expectativa de interlocução mais próxima com a CRE a respeito de estratégias para a formação dos diretores escolares da educação infantil, intermediando as ações do nível central (SME/RJ). Neste sentido, destaco a relevância de:

analisar as interações existentes no processo de implementação, [e] faz-se necessário reconhecer não apenas as escolhas individuais dos atores, que são influenciados por valores e referências, como também analisar as instâncias das quais fazem parte. (OLIVEIRA; SEQUEIRA; GOMES, 2023, p. 6).

Ao longo dessa seção foram apresentadas as percepções dos diretores sobre as diversas formas de atuação da SME/RJ e da CRE na formação dos diretores para atuarem, especificamente, na EI. Como vimos, há lacunas apresentadas pelos diretores que não se sentiram incluídos no âmbito das políticas educacionais da SME/RJ e nas estratégias que a órgão intermediário tenta executar de forma a suprir essa lacuna.

Para atender a esta demanda, as falas dos órgãos central e intermediário reportam um planejamento ou meta de atuação (no caso do primeiro), ou iniciativas locais (nem sempre consideradas como formação, no caso do segundo). Contudo, de forma geral, as diretoras entrevistadas não destacam a atuação da CRE em sua

formação, e apontam estratégias voltadas para a organização diária e o ofício do sistema de uma rede pública de ensino que necessita ser cumprido para o gerenciamento dos espaços.

Nesse sentido, os diretores escolares, em atuação direta com crianças, família e profissionais, destacam essa lacuna e mostram desejos e anseios para sua formação em serviço de forma a melhor qualificar esse atendimento às crianças da cidade do Rio de Janeiro.

4.5 Caminhos para a agenda política da formação dos diretores da educação infantil na SME/RJ

Ao longo desta seção serão apresentadas as análises das falas das diretoras entrevistadas sobre o que desejam para sua formação na atuação das unidades escolares da EI. Uma das premissas deste trabalho é poder apontar caminhos à SME/RJ e afirmar a importância da formação dos diretores escolares da educação infantil na agenda política.

Para isso, antes de adentrarmos nas colocações das diretoras entrevistadas sobre os aspectos que consideram necessários para a sua formação, trataremos alguns conceitos relacionados ao referencial de implementação de políticas públicas, que será essencial para a compreensão desta seção.

O campo de estudos sobre a implementação de políticas públicas é definido por Lotta (2019, p.12)

Como uma vertente do campo de análise de políticas públicas que busca olhar para o momento específico da materialização ou concretização das políticas. Esses estudos têm como ponto de partida a ideia de que as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação.

Esse ciclo é representado na imagem abaixo.

Figura 3 – Ciclo de análise das Políticas Públicas



Fonte: Imagem elaborada pelo autor.

A imagem acima mostra de forma didática a interpretação clássica das fases de uma política pública. Cabe ressaltar que essas fases não são estanques e estão inter-relacionadas. Entender este processo como um todo nos ajuda no caminho a ser percorrido para analisar as falas das diretoras entrevistadas, tendo subsídios para elencar a pauta da formação dos diretores da educação infantil como tema urgente e necessário para o avanço na qualidade do atendimento a essa etapa.

Cada fase no ciclo da política pública tem uma fundamental importância, e descreveremos abaixo cada uma delas.

- **Agenda:** assuntos necessários a serem tratados pelo Estado; envolve (ou deve envolver) a escuta às demandas contextuais do público ao qual a política se destina.
- **Formulação:** definição do planejamento e o objetivo da política pública, envolve a formulação do texto da política.
- **Implementação:** a política pública materializa-se ao beneficiário através da ação de diferentes agentes.
- **Avaliação:** análise dos resultados das políticas públicas.

A partir do desenho apresentado e do referencial de implementação de políticas públicas, queremos destacar que, para esta pesquisa, não basta somente escutar os diretores. A escuta faz-se necessária e importante, mas, a partir desta escuta, é necessária a construção de política pública para a formação dos diretores escolares da educação infantil de forma eficaz e que contemple as especificidades da etapa. Entendemos, assim, que a análise dos dados coletados nesta pesquisa tem o potencial de subsidiar a construção de uma agenda política a respeito do tema estudado. Entendendo a relação entre as diversas fases do ciclo das políticas públicas, consideramos que os formuladores no âmbito municipal precisam se debruçar no estudo da gestão escolar e da educação infantil para formular uma

política pública consistente e sistêmica para a carreira do diretor escolar que atua nessa etapa. Nesse ponto, é necessário rever desde o processo seletivo para o acesso ao cargo e seu processo vigente de certificação até as estratégias de acompanhamento e formação continuada desses profissionais, de forma a atender às especificidades da educação infantil em seus mais diversos aspectos no âmbito da gestão.

4.5.1 E o que as diretoras de educação infantil desejam?

Nesta subseção serão abordadas as análises dos dados coletados a partir da pergunta do roteiro da entrevista: “Se você tivesse a oportunidade de participar da construção da política de formação para diretores da educação infantil, o que não poderia faltar?”.

Nas respostas surgiram vários eixos que as diretoras abordaram sobre possíveis temas que não podem estar de fora da formação dos diretores. Eles foram elencados de forma geral e categorizados em temas centrais (Quadro 11). Em seguida, foram apresentados de acordo com cada diretora entrevistada (Quadro 12), de forma a analisar as expectativas destas profissionais a partir dos perfis de atendimento da rede municipal, considerando quais aspectos as diretoras julgam essenciais a partir da sua realidade educacional.

Quadro 11 – Temas que não podem faltar na formação dos diretores da educação infantil –
Categorização

Importância da educação infantil
O olhar diferenciado para a educação infantil
Afetividade
Relação não violenta
Avaliação na educação infantil
Letramento
Formar uma equipe
Acolhimento
Liderança

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise das entrevistas com as diretoras.

Quadro 12 – Temas que não podem faltar na formação dos diretores da educação infantil –
Categorização por entrevistada

Diretora da Creche Alto da Colina	Afetividade, Relação não violenta
-----------------------------------	--------------------------------------

	Avaliação na educação infantil
Diretora da Creche Amiga	Formar equipe
Diretora do Espaço de Desenvolvimento Infantil Sonho de Criança	Acolhimento Liderança
Diretora da Escola Grandona	Importância da educação infantil O olhar diferenciado para a educação infantil

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise das entrevistas com as diretoras.

Na análise dos temas que não podem faltar em uma formação para diretores da EI é interessante perceber que poucos estão atrelados ao trabalho de atuação da direção, destacando dois: “formar equipe” e “liderança”. Todos os demais são assuntos que perpassam a dimensão da gestão escolar, todavia, não estão intrinsecamente ligados ao trabalho do diretor.

Quando analisamos o perfil de cada unidade escolar e a relação com os temas escolhidos, percebe-se que estão ligados diretamente a suas vivências das diretoras daqueles espaços.

Por exemplo, a diretora da Creche Alto da Colina relatou na entrevista a dificuldade e resistência no relacionamento com o grupo desde o início de sua atuação. Como as funcionárias têm residência no território, expressam um sentimento de posse do espaço público, de acordo com a diretora entrevistada, o que muitas vezes dificulta a relação entre a equipe. Ela relata, ainda, que muitas sofrem violência doméstica e/ou vivem relações de violência física ou verbal, acabando por reproduzir um comportamento menos afetivo na relação com as crianças.

Essa dificuldade nas relações interpessoais também está explícita na forma como a entrevistada foi recebida no espaço pela antiga diretora, no momento da transição:

“Bem-vinda ao inferno!”, eu falei: “Meu Deus! Meu Pai!”. E ela com compulsão alimentar, perdeu cabelo, ela teve... porque, se você vai de outra forma com o grupo, você não consegue. Então, eles me respeitam, eu também respeito muito eles. No trato, na maneira de falar, muita educação para que eu receba também no mesmo jeito. Mas é uma construção. A parte pedagógica mesmo ainda é um desafio, planejar é um desafio, a parte que eu julgo assim, muito mais séria, que eu sempre peço... até à X, pedi à Y também, a questão da afetividade, eu acho que precisa muito ser trabalhada. [N]Essa parte eu não vejo avanço ainda porque elas também são mulheres negras, na sua maioria, duas ou três que não, de doze. Mas são sofridas. As histórias aqui, todas de dificuldade de sofrimento: sofrem violência doméstica, dos maridos... então elas também são assim com a

criança. Endurecidas, sabe? Não tem muito essa... Muito difícil. São bem... Isso eu ainda não consegui avançar, mas isso me preocupa muito. Isso é bem ruim, né? [Para] Trabalhar na educação infantil precisa ter muita afetividade. Isso é uma parte do pouco que ainda pretendo... estou sempre pensando em estratégias, não posso desistir. (Diretora da Creche Alto da Colina, grifos do autor).

A fala final da diretora, “*estou sempre pensando em estratégias, não posso desistir*”, materializa a importância da formação dos diretores da educação infantil, nesse caso no que tange às relações humanas. O contexto experienciado pelo diretor na Creche Alto da Colina torna mais evidente a necessidade de uma preparação do diretor para lidar com as questões relacionadas às relações interpessoais na sua equipe, considerando a relevância de um bom clima escolar para o trabalho a ser desenvolvido (OLIVEIRA, 2018). Neste aspecto, destaca-se o lugar central da afetividade na atuação em um espaço de EI.

Já a diretora da Creche Amiga relata a resistência do grupo perante as ações a serem dinamizadas no espaço da escola e percebe essa lacuna em conseguir formar a equipe para a desconstrução de práticas pedagógicas cristalizadas.

Diretora da Creche Amiga: *Acho que teria uma coisa, um olhar humanitário, principalmente para a clientela que nós temos, temos que ver, nós temos infinitas realidades assim, então para cada realidade é uma realidade, e para cada pai é um pai. Parece que a mesma cartilha não... acho que estou pensando que vou me encontrar mais aqui, por conta de snaps você fica muito apegado à regra, a isso, e às vezes seja dimensão da história do outro.*

Entrevistador: *Essa dimensão humana das relações?*

Diretora da Creche Amiga: *É, por exemplo, é muita questão da educação tradicional, então é aquela coisa que... agora! Uma coisa que eu sinto falta, se você for na Y... aquilo não parece a creche, eu sinto falta de pinturas, não tem essa...*

Entrevistador: *Pinturas voltadas para as crianças.*

Diretora da Creche Amiga: *Cara de creche, né? Porque a minha imaginação para creche é essa coisa de: tá colorido? Essa coisa colorida...*

Entrevistador: *Mas vocês conseguem, por exemplo, expor os trabalhos das crianças?*

Entrevistada: *Tem, tem os painéis lá em cima.*

Entrevistador: *É um desafio.*

(Trecho da transcrição da entrevista com a diretora da Creche Amiga).

Nesse aspecto, Monção (2021, p. 40) aponta que:

A compreensão da Educação Infantil como direito das crianças e suas famílias, tendo como finalidade o desenvolvimento integral da criança, levamos também a atentar para a necessidade de formação e apoio aos educadores que atuam nas instituições, com seus desafios e dificuldades,

diante da complexa trama que envolve a educação das crianças pequenas em espaços coletivos.

O aspecto da liderança foi elencado pela diretora do EDI Sonho de Criança. A entrevistada, ao longo do diálogo, refletiu sobre a sua importância, como diretora escolar, na liderança junto ao seu grupo e à sua comunidade para as ações a serem dinamizadas na escola.

Você convence quando você acredita. Não adianta eu vender aquela maçã se eu não acredito que ela está boa, está gostosa. E você faz acreditar! Desde a menina que está lá na cozinha, para a menina da limpeza, para a comunidade que está lá, que acreditam num espaço que não faz datas comemorativas mais. (Diretora do EDI Sonho de Criança).

Alguns estudos, como o de Oliveira (2018), destacam a relação da gestão escolar, liderança e clima nas instituições educativas. A autora aponta que “trabalhos que se pautam nos estudos sobre escolas eficazes utilizam o termo liderança (ou liderança forte) como uma das características da gestão escolar eficaz” (OLIVEIRA, 2018, p. 31).

Relacionar os aspectos da gestão e liderança escolar no âmbito da educação infantil pode resultar em ambientes favoráveis ao desenvolvimento das crianças. Ao longo das falas da entrevistada do EDI Sonho de Criança é possível identificar uma característica de uma “liderança pedagógica” (Polon, 2012) no perfil da diretora, ou seja, “privilegia tarefas de orientação e acompanhamento do planejamento escolar” (Oliveira, 2018, p. 33).

Os aspectos relacionados à gestão escolar e à liderança estão presentes, atualmente, em muitos documentos da SME/RJ, como a própria Resolução de Certificação de Diretores Escolares. Porém, não há uma compreensão clara nestes documentos sobre a atuação esperada desse diretor enquanto líder da instituição educativa.

A diretora da Escola Grandona traz como tema fundamental o contexto da importância da educação infantil. Podemos analisar essa escolha a partir da sua vivência em ser gestora de unidade educacional onde existem todos os segmentos ofertados pela rede, ou seja, da educação infantil ao Ensino Fundamental – Anos Finais. Essa amplitude no atendimento da escola que dirige fez com que ela reiterasse muitas vezes a necessidade da centralidade da EI no processo educativo nas instituições, considerando o teor da entrevista.

Porque tem o décimo terceiro, que é em cima do décimo quarto²⁴, que é em cima do fundamental um e dois, não é da educação infantil. Até teve esse ano, a gente teve projetos da educação infantil que vai contar [sic] para o décimo quarto, mas não é o relevante para a situação, então a gente tem que ter um cuidado maior com o primeiro e segundo segmento. Assim, uma escola que só tem educação infantil deve estar falando outras coisas que eu estou falando. Essa é a minha realidade numa escola desse tamanho. (Diretora da Escola Grandona).

A fala da diretora da Escola Grandona reafirma o lugar no qual a educação infantil é estruturada no âmbito da política educacional. A agenda política está voltada para o desempenho dos estudantes do ensino fundamental nas avaliações externas, deixando de lado a relevância da construção de projetos pedagógicos que contribuam para o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças. Isso se faz presente no atual processo de certificação dos diretores para atuarem nas escolas desta rede, como analisamos anteriormente neste trabalho.

Partindo desse pressuposto, faz-se necessário, para as escolas que não são exclusivas de EI, formular uma formação que contemple, justamente, essa integração entre ambos os segmentos, de forma a compreender a escola como uma unidade, que ambas as etapas têm suas finalidades no processo educativo, porém uma não pode se sobrepor à outra.

Nesta seção foram abordados aspectos relacionados às falas das diretoras sobre assuntos que elas consideram essenciais na formação dos diretores que atuam na educação infantil no Rio de Janeiro na esfera municipal. As diretoras entrevistadas apontaram aspectos relacionados às práticas de gestão que poderiam ser elencados em unidades que atendem outras etapas escolares (Liderança, Formação da Equipe), mas também aspectos específicos da EI (Importância da EI, Avaliação na EI). Analisamos a distribuição destes temas considerando a origem e o contexto de atuação de cada diretora, tendo em vista os diferentes modelos de atendimento à EI presentes na SME/RJ representados em nossa amostra.

Fechando essa análise, trazemos uma provocação de Souza (2008, p. 8), quando aborda os cursos de formação de gestores inicial ou continuada:

[...] parece existir uma forte ênfase no dever ser. Este caráter normativo na formação docente e, conseqüentemente, na formação do gestor educacional, é bastante presente e tem se colocado de uma forma muito

²⁴ A diretora refere-se aqui às políticas de bonificação da SME/RJ que tomam como parâmetro os resultados obtidos pelas escolas nas avaliações externas.

vinculada à ideia de apresentação de manuais, ou seja, de métodos/metodologias padronizados/as para a solução de questões dadas.

Formular políticas para formação de diretores escolares na educação infantil não requer um manual de como se fazer a gestão desta unidade escolar, mas sim que auxilie os diretores na solução de problemas, como aponta Souza (ibid.):

O problema maior não reside nesses cursos afirmarem como os educadores e dirigentes devem se comportar e agir a fim de resolver os problemas. A questão central, além da formação política, está na falta de uma formação que ajude os sujeitos da educação a identificar os problemas e suas origens e, em especial e a partir dali, a dominarem as ferramentas adequadas para a busca de solução daqueles problemas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões apresentadas nesta pesquisa destacam a relevância da educação infantil enquanto primeira etapa da educação básica e a importância da garantia, pelo poder público, do direito de acesso a este espaço para o desenvolvimento integral da criança. Foram abordadas as principais legislações que expressam a garantia do direito da criança de zero a cinco anos à educação, discutidas em diálogo com o campo das políticas públicas e tendo como parâmetro o reconhecimento da criança como sujeito de direitos ao longo da história.

Mesmo com o avanço, no campo legislativo, na garantia do direito da criança a uma vaga em uma instituição de educação infantil, percebemos que, na realidade, a oferta educacional na educação infantil ainda é desigual. No caso do município do

Rio de Janeiro, que é o campo de pesquisa deste trabalho, mesmo próximo ao encerramento de vigência do PNE, a rede pública não atende em sua totalidade às crianças na faixa etária da educação infantil.

A estratégia utilizada pela SME/RJ tem sido o investimento acelerado em parcerias público-privadas, estabelecendo convênios com instituições filantrópicas, com o objetivo de ampliar o atendimento e zerar as filas de espera das creches. Essa estratégia adotada pela secretaria mostra uma desresponsabilização gradual por parte do poder público em relação à qualidade do atendimento ao serviço prestado, considerando o salto, em menos de quatro anos de gestão, para 314 unidades de EI parceiras, sendo a rede pública composta por 536 unidades exclusivas (EDIs). Ou seja, não há preocupação por parte da gestão pública educacional no investimento para a ampliação da sua equipe própria.

Para ampliação da discussão, nos propomos a analisar a trajetória da educação infantil na cidade do Rio de Janeiro. Foi possível perceber que a pauta da EI na Rede tem suas dificuldades há décadas, desde a passagem tardia das Creches da Secretaria de Assistência Social para a Secretaria de Educação, passando pela falta de documentos explícitos que orientem a concepção da educação infantil na Rede. Destacamos, ainda, a diferença nas normatizações sobre o tema para as instituições privadas e parceiras, que foram as primeiras a terem deliberações e documentos que reafirmavam seu caráter pedagógico.

Outro aspecto nessa trajetória é a precarização do trabalho docente na educação infantil, marcada pela tensão das influências partidárias no campo da EI, criando tensões e conflitos no espaço da escola em virtude de categorias específicas.

Esses fatores são vivenciados por diretores/diretoras escolares na Rede Municipal no RJ, que, em relação à EI, carecem de uma formação técnica que dê conta também da dimensão política do seu papel, para melhor atuação na qualidade do atendimento nas instituições educativas.

O lugar da educação infantil nas políticas formuladas pela SME/RJ tem como agenda temas diretamente ligados à oferta de vagas e à meta de zerar as listas de espera de creches municipais. Elas desconsideram as especificidades da formação e atuação do diretor escolar nessa etapa desde a seleção.

No que diz respeito às análises documentais, não encontramos até o presente momento nenhum documento relacionado à educação infantil que explicita o que se

espera do diretor nomeado para este atendimento. Esses profissionais exercem suas funções a partir de suas próprias premissas, concepções e certezas sobre a natureza do trabalho do diretor escolar.

Destacamos neste trabalho a relevância da formação do diretor escolar da educação infantil como fator na oferta de uma educação de qualidade. Sabemos que ele não é único fator, mas o compreendemos como peça fundamental à frente de uma instituição, para a implementação das políticas educacionais referentes ao atendimento às crianças. Como BME, cabe ao diretor intermediar as políticas voltadas para garantir o atendimento adequado às crianças da EI, tendo em vista as características específicas desta fase de desenvolvimento. Considerando a relevância desse papel para o qual o profissional deve estar preparado, esta pesquisa considerou os diretores escolares da EI como sujeitos beneficiários das políticas de formação oportunizadas na rede em que atuam. Entendemos, assim, que em um contexto que espera dos diretores e sua equipe de gestão uma atuação relevante à frente da escola, investir na sua formação é essencial.

Essa consideração não foi um processo fácil, em virtude da escassez ainda apresentada de trabalhos acadêmicos que dialoguem com estes aspectos, relacionando a gestão escolar e a educação infantil, tratando esse lugar específico do diretor escolar. Os trabalhos encontrados acabam por se apoiar em referenciais voltados à docência de crianças e aspectos específicos da EI, não abordando, em sua maioria, aspectos relacionados à gestão destes espaços. Não que essa discussão não seja importante, mas, em virtude das questões que temos sobre a gestão da EI, precisamos ocupar e reafirmar esse lugar para que as pesquisas contribuam para pensar/refletir sobre a atuação do diretor escolar na educação infantil, e não com que os profissionais reproduzam as práticas de outros segmentos da Educação Básica em espaços com crianças pequenas.

A partir do referencial das burocracias envolvidas na implementação de políticas, conforme descrito por Lipsky, Lotta e outros autores, analisamos como o órgão da SME/RJ (burocracia de alto escalão) propõe políticas para a formação continuada de diretores, especialmente para atuar na EI. Como fonte de dados, utilizamos a análise documental e a entrevista semiestruturada com uma representante da secretaria. Nos interessava, especialmente, investigar se o órgão intermediário – CRE (burocracia de médio escalão) – atuava frente à implementação das políticas de formação de diretores, propondo iniciativas no nível regional. Foi

possível constatar que a ausência de uma política estruturada por parte dos burocratas de alto escalão e a sobreposição de setores que seriam responsáveis pelo tema na CRE impactam diretamente as mais diversas interpretações dessa atuação da CRE, fazendo com que ela tente suprir essa ausência, muitas vezes de forma precária, sem profissionais formados na área para a atuação e sem ter dimensão do real objetivo para formação dos diretores da educação infantil. Pareceu-nos que, ainda que os burocratas no nível médio tenham maior conhecimento sobre a realidade das equipes de direção das suas unidades, não estão colocando em prática iniciativas específicas para este fim.

Foi possível perceber uma falha de comunicação entre os órgãos nas mais diversas instâncias, seja entre os próprios burocratas de médio escalão, seja destes com os do alto escalão. Um dos pontos centrais neste aspecto foi a percepção da agente da SME/RJ de que as CREs deveriam estar propondo iniciativas locais de formação para os diretores de suas unidades, enquanto o Agente 1 da CRE considerava que esta era uma atribuição do nível central e que o papel da CRE seria levantar demandas para informar à EPF – SME/RJ. Além disso, há uma inconsistência entre estes agentes sobre a concepção do que poderia ser considerada uma estratégia de formação. Esse ruído é perceptível na fala das diretoras, que também não têm clareza do que tem sido a proposta – ou se há proposta – de formação para este público por parte da SME/RJ.

É perceptível na fala das diretoras entrevistadas a lacuna na atuação da CRE nesse aspecto, ainda que elas acreditem que a formação seja essencial para a atuação de cada uma. Quando questionadas sobre o que deveria ser contemplado em uma formação voltada para diretores da EI, suas falas são extremamente voltadas para os seus territórios e realidades, fato que é fundamental para pensarmos em estratégias que considerem esta diversidade, mas parece não haver uma compreensão de dimensão política do cargo de diretor escolar em geral e na EI em particular.

A pesquisa apresentada nos auxiliou a perceber vários aspectos relacionados à interação entre os diferentes atores da SME/RJ e sua relação com os diretores escolares. O objetivo da pesquisa não foi apontar problemas ou apresentar respostas prontas, mas propor caminhos e reflexões para a construção de uma agenda política da formação dos diretores escolares da educação infantil no âmbito das políticas públicas da SME/RJ. Esse trabalho não esgota a discussão do tema –

pelo contrário, existe um longo caminho a ser percorrido nos debates sobre a gestão e a educação infantil.

Contudo, desejo que sua leitura desperte o interesse para novas pesquisas e que as autoridades e os interessados envolvidos na formulação da política possam construir uma agenda eficaz junto ao Estado. Desta forma, acredito que possamos formular e implementar uma política de formação para diretores de educação infantil que nos auxilie a promover uma escola de qualidade, com estrutura e com uma proposta pedagógica e política que de fato possa minimizar as desigualdades promovidas ou agravadas, muitas vezes, pela ineficiência do poder público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAGNANO, N. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ANDREOTTI, A. L. **A Administração Escolar na Era Vargas (1930-1945)**. In: Andreotti, Azilde L.; Lombardi, José Claudinei; Minto, Lalo Watanabe. (Org.). História da administração escolar no Brasil - do diretor ao gestor. umed. Campinas: Aínea, 2010, v. um, p. 103-124.

AQUINO, L. M. L. **Ordenamento legal para educação desafios para os gestores municipais**. In: Vasconcellos, Tânia de (org). Reflexões sobre Infância e Cultura. Niterói: EdUFF, 2008.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, LDA, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. **Emenda nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica. Diário Oficial da União. Brasília, 12 nov. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei 4024/61**. Disponível em: [http:// https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html](http://https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html) Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei 5692/71**. Disponível em: [http:// https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html](http://https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html) Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei 9394/96**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9394.htm Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/> Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. 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**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.796, de 11 de novembro de 2009**. Dispõe sobre a formação dos profissionais da educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 5 jan. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/> Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. CNE/CEB. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Indicadores da qualidade na educação infantil**. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Ensino fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2007a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília, 2006b.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o **Estatuto da Criança e do Adolescente** e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm

CAMPOS, M. M.; ESPOSITO, Y. L.; BHERING, E.; GIMENES, N.; ABUCHAIM, B. A qualidade da educação infantil: um estudo em seis capitais brasileiras. **Cadernos de pesquisa**, v. 41 n.142 jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n142/v41n142a03.pdf>

CAMPOS, M. M. **Avaliação da qualidade na educação infantil: impasses e perspectivas no Brasil**. **Pesquisa e Debate em Educação**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 891–916, 2020. DOI: 10.34019/2237-9444.2020.v10.32009. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/RPDE/article/view/32009>. Acesso em: 20 mar. 2023.

CORDEIRO, P. S.; NASCIMENTO, A. M. Gestão democrática na educação infantil: desafios dos conselhos escolares'. **Revista contemporânea de educação**, v. 14, p. 202-224, 2019.

CORSINO, P. **Infância, linguagem e letramento: Educação Infantil na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro**. Orientador: Sonia Kramer. 2003. v. 1, 314 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pedagogia, Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

CRUZ, M. N. **Educação Infantil e Ampliação da obrigatoriedade escolar: implicações para o desenvolvimento cultural da criança**. **Cadernos Cedes** (impresso), v. 37, p. 259-276, 2017.

CRUZETTA, D. A. **A Influência do Trabalho da Diretora de CMEI na Qualidade do Atendimento na Educação Infantil na Rede Municipal de Curitiba – Dissertação (Mestrado em Educação) Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Políticas Educacionais. Setor de Educação. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2018.**

DIAS, S. L. A.; SIEBEN, M.; COZER, P.; ALVES, R. B.; HAUBERT, T. **Estatuto da criança e do adolescente: aprendendo cidadania. Inclusão social**, Brasília, v.2, nº 2, p. 116-123, abril. /set. 2007.

FALCIANO, B. T.; NUNES, M. F. R.; DOS SANTOS, E. C. Dez anos do PROINFÂNCIA: efeitos de uma política pública de indução. **Estudos em avaliação educacional (impresso)**, v. 30, p. 254, 2019.

FERNANDES, F. S.; GIMENES, N.; CAMPOS, M. M. M. **Gestão educacional e educação infantil: formas de organização dos municípios para a implementação da política de educação infantil no Brasil**. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 29, p. 61-78, 2013.

FERNANDES, F. S.; CAMPOS, M. M. **Gestão da educação infantil: um balanço de literatura**. **Educação em Revista (UFMG. Impresso)**, v. 31, p. 139-167, 2015.

GIL, M. O. G. **O perfil dos professores de educação infantil da cidade do Rio de Janeiro**. Orientador: Vera Maria Ramos de Vasconcellos. 2013. 150 f. v. 1,

Dissertação (Mestrado) - Curso de Pedagogia, Educação, UERJ, Rio de Janeiro, 2013.

GIL, M. O. G. **Políticas Públicas de Educação Infantil no Município do Rio de Janeiro: Berçário em Foco Rio de Janeiro 2018 (2009 2016)**. Orientador: Vera Maria Ramos de Vasconcellos. 2018. v. 1, 219 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pedagogia, Educação, UERJ, Rio de Janeiro, 2018.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. São Paulo: Cortez, 1989.

KRAMER, S. et al. **Com a pré-escola nas mãos**: uma alternativa curricular para a educação infantil. 7 ed. São Paulo: Ed. Ática, 1994.

KRAMER, S. **Avaliação na educação infantil: no avesso da costura, pontos a contar, refletir e agir**. A Avaliação nas Primeiras Idades, Brasil, p. 5 - 26, 30 dez. 2014.

LARANJA, M. R. A.; OLIVEIRA, R. de C. A. **Gestão escolar e burocracia de médio escalão: a percepção de diretores e diretoras escolares sobre sua autonomia de gestão e seu poder de influência**. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, SP, v. 22, p. 1-23, 2022. DOI: 10.20396/rho.v22i00.8661138. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8661138>. Acesso em: 8 nov. 2022.

LEITE FILHO, A. G. **Rumos da Educação Infantil no Brasil**. Teias (Rio de Janeiro), v. vol.6, n.10-11, 2005.

LIBÂNEO, J.C. **Organização e Gestão da Escola: teoria e prática**. Goiânia: Editora Alternativa, 2001, 260 p.

LIMA, N. C. M. Diretores escolares: burocratas de nível de rua ou médio escalão? **Revista Contemporânea de Educação**, v. 14, n. 31, set/dez. 2019.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. **Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas**. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 65, n. 4, p. p. 463-492, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v65i4.562. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/562>. Acesso em: 20 jan. 2023.

LOTTA, G. S. (Org.) **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

MAINARDES, J. **Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan. /abr. 2006.

MAINARDES, J. **Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas**. Contrapontos (UNIVALI), v. 9, p. 4-16, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1995

- MONÇÃO, M. A. G. **Gestão democrática na educação infantil: o compartilhamento da educação da criança pequena.** 2013. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/T.48.2013.tde-11122013-151305. Acesso em: 12 maio 2022.
- MONÇÃO, M. A. G. **Gestão na Educação Infantil: Cenários do Cotidiano.** 1 ed. São Paulo: Edições Loyola, v. 1, 2021.
- MONTEIRO, M. K. **Gênero e gestão da educação infantil: trajetórias e experiências de homens e mulheres que trabalham como diretores(as) educacionais.** 2019. 1 recurso online (218 p.). Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP.
- NASCIMENTO, A. M. Políticas de expansão da educação infantil na baixada fluminense. **Revistaleph**, v. 1, p. 222-238, 2018.
- NASCIMENTO, A. P. S.; SILVA, C. N. O. As creches conveniadas em São Paulo: quais os reais motivos dessa opção política. **Fineduca: Revista de financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 5, n. 10, 2015.
- NASCIMENTO, M. L.; CAMPOS, M.M.; COELHO, R. As políticas e a gestão da educação infantil (entrevista). **Retratos da Escola**, v. 5, p. 201-214, 2011.
- NUNES, M. F. R. **Educação Infantil: instituições, funções e propostas.** In: CORSINO, P. (Org.). Educação Infantil: cotidiano e políticas. 1 ed. São Paulo: Autores Associados, 2009, v. 1, p. 33-48.
- NUNES, M. F. R.; CORSINO, P.; DIDONET, V. **Educação Infantil no Brasil: primeira etapa da Educação Básica.** 1. ed. Brasília: UNESCO, 2011. v. 1. 102p.
- NUNES, M. F. R.; KRAMER, S. **Gestão pública, formação e identidade de profissionais de educação infantil.** CADERNOS DE PESQUISA (FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. IMPRESSO), v. 37, p. 423-454, 2007.
- OLIVEIRA, A. C. P. **Gestão, liderança e clima escolar.** 1. ed. Curitiba: Appris, 2018. v. 1. 201p.
- OLIVEIRA, A. C. P. de; SEQUEIRA, D. de A. F.; GOMES, L. F. X. A implementação do Turno Único no Rio de Janeiro: Interação e discricionariedade dos agentes. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. n. esp. 3, p. 2343–2364, 2022. DOI: 10.21723/riaee.v17iesp.3.16732. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16732>. Acesso em: 29 mar. 2023.
- OLIVEIRA, A. C. P.; PAES DE CARVALHO, C.; BRITO, M. M. A. Gestão Escolar: um olhar sobre a formação inicial dos diretores das escolas brasileiras. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 36, p. 473-496, 2020.
- OLIVEIRA, A. C. P. **As relações entre Direção, Liderança e Clima Escolar em escolas municipais do Rio de Janeiro.** Orientador: Cynthia Paes de Carvalho. 2015. v. 1, 284 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação, Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de

Janeiro, 2015. Disponível em: https://www.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1211278_2015_completo.pdf Acesso em: 6 mai. 2021.

OLIVEIRA, A. C. P.; WALDHELM, A. P. S. Liderança do diretor, clima escolar e desempenho dos alunos: qual a relação?. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.24, n. 93, p. 824-844, out./dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v24n93/1809-4465-ensaio-24-93-0824.pdf> Acesso em: 27 mar. 2023.

OLIVEIRA, D. A. Educação e planejamento: a escola como núcleo de gestão. In: OLIVEIRA, D. A. (org.) **Gestão Democrática da Educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. pp. 64-104.

OLIVEIRA, R. G. **Infância, cidadania e educação: um estudo da integração das creches comunitárias ao sistema municipal de ensino do Rio de Janeiro**. Programa de Estudos Pós-Graduados da Escola de Serviço Social, UFF, Dissertação de Mestrado, 2007.

OLIVEIRA, V.; ABRUCIO, F. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

OLIVEIRA, Z. de M. R. de. O currículo na Educação Infantil: O que propõem as novas Diretrizes Nacionais? In: **Seminário Nacional: Currículo em Movimento - Perspectivas Atuais**, 1., 2010, Belo Horizonte. Anais... FFCLRP-USP e ISE Vera Cruz, 2010. p. 1-14. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2010-pdf/7153-2-1-curriculo-educacao-infantil-zilma-moraes/file> Acesso em: 25 mar. 2023.

OLIVEIRA, Z. R. **Educação Infantil: fundamentos e métodos**. São Paulo: Cortez, 2002.

Organização das Nações Unidas para a Educação - UNESCO. **Panorama das Políticas da Educação Infantil no Brasil**: UNESCO. Brasília: UNESCO. 2018. 117 p. Disponível em: <https://ncpi.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Panorama-das-pol%C3%ADticas-de-educac%C3%A7%C3%A3o-infantil-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

PAES DE CARVALHO, C. Gestão, Autonomia e Liderança na Escola: alguns conceitos e desafios atuais. In: Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora. (Org.). **Gestão do Currículo e Gestão e Liderança - Coleção Gestão e Avaliação da Educação Básica**. 1 ed. Juiz de Fora: FADEPE, 2012, v. III, p. 77-95.

PARO, V. H. **Administração escolar. Introdução crítica**. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1986.

PENN, H. Primeira infância: a visão do Banco Mundial. **Cadernos de Pesquisa** (São Paulo), n.115, p.7-24, mar. 2002.

PIRES, R. Burocracias, Gerentes e suas “Histórias de implementação”: Narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. (Org.).

Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. 1ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, v. 1, p. 182-220.

PORTO, C. L. **Brinquedo e brincadeira na brinquedoteca.** In: KRAMER, S.; PEREIRA, M. I. F. (Orgs.) Infância e produção cultural. Campinas – SP: Papirus, 2001.

Prefeitura. Decreto nº 51950, de 23 de janeiro de 2023. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, ano 36, n. 208, p. 3, 23 jan. 2023.

Prefeitura. Edital Conjunto SME/SMA nº 08, de 24 de julho de 2007. Regulamenta o concurso público para provimento no cargo de Agente Auxiliar de Creche do Quadro Permanente de Pessoal do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, ano 21, n. 88, 25 jul. 2007.

Prefeitura. Decreto nº 20.525, de 14 de setembro de 2001. Transfere o atendimento de educação infantil da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social para a Secretaria Municipal de Educação. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, ano 15, n. 127, p. 3, 17 set. 2001c.

RIO DE JANEIRO. **Resolução SME nº 816** de 05 de janeiro de 2004.

RIO DE JANEIRO, Edital SMA nº 111, de 28 de maio de 2012. **Regulamenta o concurso público para provimento no cargo de professor de professor de educação infantil**, do quadro permanente de pessoal do município do rio de janeiro, no âmbito da secretaria municipal de educação.

SAVIANI, D. **Análise crítica da organização escolar brasileira através das leis n. 5.540-68 e 5.692-71.** In: SAVIANI, D. Educação: do senso comum à consciência filosófica. 13. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2009. p. 173- 203.

SECRETARIA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **DELIBERAÇÃO E/CME Nº 02, DE 1999.** Disponível no Diário Oficial de 17 janeiro de 2020.

SECRETARIA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **RESOLUÇÃO SME Nº 1133 DE 16 DE MAIO DE 2011.** Disponível no Diário Oficial de 16 de maio de 2011.

SECRETARIA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **RESOLUÇÃO SME Nº 1303 DE 17 DE SETEMBRO DE 2014.** Disponível no Diário Oficial de 17 de setembro de 2014.

SECRETARIA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **RESOLUÇÃO SME Nº 20 DE 29 DE SETEMBRO DE 2017.** Disponível no Diário Oficial de 29 setembro de 2017.

SECRETARIA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **DELIBERAÇÃO E/CME Nº 37, DE 28 DE JANEIRO DE 2020.** Disponível no Diário Oficial de 28 janeiro de 2000.

SECRETARIA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **DELIBERAÇÃO E/CME Nº 38, DE 28 DE JANEIRO DE 2020.** Disponível no Diário Oficial de 28 janeiro de 2020.

SEIDMAN, I. E. **Interviewing as qualitative research**. A Guide for Researchers in Education and the Social Sciences. Columbia: Teachers College Press, 1991.

SOARES, K. **Em defesa do direito com as crianças**, Rio de Janeiro, volume do exemplar, nº 6, p. 16-19. 2002.

SOUZA, A. R. de. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. Orientador: José Geraldo Silveira Bueno. 2006. v. 1, 333 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação, Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

SOUZA, A. R. de. As teorias da gestão escolar e sua influência nas escolas públicas brasileiras.: **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos em Política Educativa**, v. 2, p. 1-19, 2017.

SPÓSITO, M. P. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, J. B. (org.) **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DPA, 2005.

VIEIRA, Lívia M. F. **Obrigatoriedade escolar na educação infantil**. Retratos da Escola, v. 5, p. 245-262, 2011.

APÊNDICE

Roteiro das entrevistas

Profissional da SME

1. Qual é a política da SME para a formação dos diretores?
2. Quem participou da formulação? O que sabe sobre o processo de formulação?
3. Existem indicadores que norteiam os princípios dessa formação?

4. Qual a participação efetiva do diretor na construção da política de sua própria formação?

Profissional da CRE

1. Qual é a política da SME para a formação dos diretores?
2. Que atividades de formação a CRE realiza junto aos diretores de unidades que atendem à EI?
3. Como são organizadas? Quem executa? Quantos diretores participam? Existe algum tipo de avaliação? Qual?

Diretor de educação infantil

1. Como você analisa as políticas de formação voltadas para os diretores de educação infantil no âmbito da SME?
2. Qual a sua percepção a partir da atuação da coordenadoria regional de educação na formação do diretor da educação infantil?
3. Como se dá o processo de formação para diretores de educação infantil? Através de livre adesão ou convocação?
4. Como você avalia a formação oferecida pela SME e CRE na sua atuação como diretor de educação infantil?
5. Você se sente pertencente da construção do processo de formação elaborado pela SME e CRE?
6. Se você tivesse a oportunidade de participar da construção da política de formação para diretores da educação infantil, o que não poderia faltar?