

Atuações de gestores escolares em tempos de crise: reflexões sobre o caso do município de Diadema

*Tatiane Christine Real LAMARCA
Sanny Silva da ROSA*

Resumo

Este artigo apresenta resultados de pesquisa sobre as estratégias e ações de gestoras escolares durante a crise pandêmica de Covid-19. Metodologicamente, caracteriza-se como um estudo exploratório, que combinou fontes documentais e de campo, por meio de roda de conversa com diretoras de escolas da rede municipal de Diadema (SP). A análise fundamenta-se em contribuições do campo de implementação de políticas, notadamente, nos conceitos de atuação de políticas e discricionariedade dos agentes que atuam na linha de frente dos sistemas públicos de ensino. Os resultados indicam que, diante da descoordenação política entre as três esferas de governo, as equipes gestoras assumiram papel central para garantir o direito constitucional de todos de acesso à educação. Conclui-se que as lições extraídas desse período precisam iluminar o planejamento de políticas públicas para que, em eventuais novas crises, os prejuízos não recaiam sobre os mais vulneráveis de sempre.

Palavras-chave: Atuação política. Gestão Escolar. Crise Sanitária. Município de Diadema. School Management.

¹ Mestre em Educação pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Professora da Educação Básica da Prefeitura Municipal de Diadema. <https://orcid.org/0009-0007-3852-700X>.

E-mail: tatilamarca14@gmail.com

¹ Doutora em Educação (Currículo) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Educação da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). ORCID. <https://orcid.org/0000-0001-5044-6156>

E-mail: sanny.rosa@online.uscs.edu.br

Actions of school managers in critical times: reflections on the case of Diadema

*Tatiane Christine Real LAMARCA
Dr^a Sanny Silva da ROSA*

Abstract

This article presents research results on the strategies and actions adopted by school managers during the Covid-19 pandemic crisis. Methodologically, it is characterized as an exploratory study, which combined documentary and field sources, through a conversation with school directors in the municipal system of Diadema (SP). The analysis is based on contributions from the field of policy implementation, notably on the concepts of policy enactment and discretion of agents working on the front line of public education systems. The results indicate that, given the political lack of coordination between the three spheres of government, management teams assumed a central role in guaranteeing everyone's constitutional right to access education. It is concluded that the lessons learned from this period need to illuminate the planning of public policies so that, in new crises, the losses do not fall on the those who have always been the most vulnerable.

Keywords: Health Crisis. Municipality of Diadema. Policy enactments. School management.

Acciones de directivos escolares em tiempos de crisis: reflexiones sobre el caso de Diadema

*Tatiane Christine Real LAMARCA
Dr^a Sanny Silva da ROSA*

Resumen

Este artículo presenta resultados de investigaciones sobre las estrategias y acciones de los directivos escolares durante la crisis pandémica de Covid-19. Metodológicamente, se caracteriza por ser un estudio exploratorio, que combinó fuentes documentales y de campo, a través de una conversación con directores de escuelas de la red municipal de Diadema (SP). El análisis se basa en contribuciones desde el campo de la implementación de políticas, en particular en los conceptos de acción política y discreción de los agentes que trabajan en la primera línea de los sistemas de educación pública. Los resultados indican que, ante la descoordinación política entre las tres esferas de gobierno, los equipos directivos asumieron un papel central para garantizar el derecho constitucional de todos a acceder a la educación. Se concluye que las lecciones aprendidas de este período deben iluminar la planificación de políticas públicas para que, en posibles nuevas crisis, las pérdidas no recaigan sobre los más vulnerables.

Palabras clave: Actividad política. Ayuntamiento de Diadema. Crisis sanitaria. Gestión escolar.

Introdução

Quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto do novo coronavírus (SARS-CoV-2), em janeiro de 2020, como emergência de saúde pública de importância internacional, medidas governamentais foram adotadas em diversos países para enfrentar o inimigo até então desconhecido, sendo as mais eficazes, naquele momento, a higiene pessoal, o uso de máscaras e o isolamento social.

No Brasil, a gravidade da doença foi minimizada pelo governo federal, sendo tratada pelo então presidente da república como uma “gripezinha”. Protagonizada pelo poder executivo central, a crise sanitária transformou-se em verdadeira guerra de desinformações, travada pelas redes sociais. Enquanto isso, o sistema público de saúde colapsava e a economia do país, fragilizada desde 2015, foi impactada pelo aumento do desemprego, redução do consumo das famílias e pela queda de arrecadação de impostos.

Ao lado da saúde e da economia, a educação pública foi uma das áreas mais afetadas pela pandemia, o que agravou um quadro já conhecido de desigualdades educacionais, segmentadas por região, classe, gênero e cor/raça dos estudantes. Um relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), 2021, p.11) apontou que “quase 1,1 milhão de crianças e adolescentes em idade escolar estavam fora da escola em 2019”, a maioria delas residentes nas regiões Nordeste e Sudeste do Brasil. A situação era mais grave nas zonas rurais, onde 10% das crianças de 4 e 5 anos estavam fora da escola, sendo que 70% delas eram pretas, pardas ou indígenas. Durante o ano de 2020, a porcentagem de estudantes fora da escola aumentou entre esses grupos, exigindo medidas para o enfrentamento dessas desigualdades.

Contudo, a ausência de ações coordenadas entre os governos federal, estaduais e municipais deixou as escolas praticamente isoladas nos primeiros meses da pandemia, de modo que cada unidade de ensino se incumbiu de encontrar alternativas para interagir com os estudantes, contando, na medida do possível, com a colaboração das famílias. As desigualdades sociais se tornaram mais visíveis aos olhos dos profissionais das escolas; não apenas porque a maioria não dispunha de internet em casa, mas, antes, pela precariedade de suas moradias. Assim, muitas famílias ficaram confinadas em ambientes saturados de pessoas, obrigadas a (con)viver em condições insalubres, e atravessadas pela angústia pela falta de trabalho e/ou pela violência dentro e fora de casa.

A pandemia também expôs a precariedade dos sistemas públicos de educação e a ausência de condições adequadas de trabalho para os seus profissionais. A súbita passagem à modalidade virtual desorganizou o trabalho de professores e gestores, que tiveram que aprender a lidar com novas tecnologias, sem terem recebido capacitação para tanto. Além da intensificação do trabalho docente, muitos usaram seus próprios equipamentos para ministrar aulas *online*, participar de reuniões pedagógicas e estabelecer contato com as famílias e alunos.

Quanto a estes últimos, a Pesquisa por Amostra Domiciliar Contínua (PnadC) de 2017, já havia apontado que somente 31% dos estudantes das escolas públicas brasileiras possuíam computador ou tablet em casa com acesso à internet, o que explica as dificuldades para a efetivação do ensino remoto emergencial (Fundação Carlos Chagas, 2020; Gestrado, 2020; Rosa, Martins, 2021).

Embora a pandemia tenha sido objeto de vários estudos, com exceção de alguns (Martins et al, 2022; 2023; Mancilha et al, 2021), pouca atenção foi dada ao papel desempenhado pelos gestores escolares durante esse período. Este artigo visa contribuir com esse debate, ao tratar, especificamente, do caso da rede municipal de Diadema, município localizado no Grande ABC Paulista, pertencente à região metropolitana de São Paulo.

O trabalho está organizado em três tópicos complementares: o primeiro esclarece o referencial teórico da pesquisa, bem como os procedimentos metodológicos de coleta e análise de dados; o segundo contextualiza o *locus* do estudo, apresentando algumas características do município e da rede de ensino de Diadema; o último tópico dá voz às diretoras que participaram da pesquisa, articulando o conteúdo dos depoimentos aos conceitos de discricionariedade e atuação de políticas (Lypsky, 2020, Ball, 2008), que dão sustentação aos argumentos do texto.

Delineamento teórico-metodológico da pesquisa

Esta pesquisa se insere no campo de implementação de políticas, visto que o objetivo central foi conhecer as estratégias adotadas pelos gestores escolares na execução das diretrizes dos poderes públicos durante o fechamento das escolas e no retorno às atividades presenciais. Devido à polissemia do termo implementação, faz-se necessário esclarecer o significado atribuído a este conceito no contexto desta investigação.

De acordo com Perez (2010) e Passone (2013), são basicamente dois os modelos utilizados nos estudos de implementação de políticas: o modelo *top-down*, que prioriza a análise dos objetivos

e decisões tomadas por autoridades centrais; e o modelo *bottom-up*, que privilegia as estratégias e ações dos agentes responsáveis pela materialização das políticas, isto é, pela sua execução na ponta dos sistemas. O entendimento de implementação assumido nesta pesquisa se alinha aos pressupostos do modelo *bottom up*, tomando como conceitos centrais de nossa análise o de “discrecionariade” (BNR) (Lipsky, 2019; Lotta, 2021) e o de “atuação em políticas” (Ball, 2008).

Os estudos de implementação de políticas realizados por Gabriela Lotta e colaboradores (2021) se enquadram no modelo mencionado, pois partem do princípio de que as políticas são modificadas pelos agentes implementadores ao fazerem uso da margem de “discrecionariade” de que dispõem. Esses atores, denominados por Lipsky (2010), de Burocratas de Nível de Rua (BNR) são aqueles que atuam no dia a dia das instituições públicas, atendendo as demandas e urgências da população. De acordo com o autor:

Como prestadores de serviços de utilidade pública e detentores da ordem pública, os burocratas de nível de rua são o foco da controvérsia política. Eles estão constantemente divididos entre as demandas dos destinatários dos serviços, que querem maior efetividade e responsividade, e as demandas dos cidadãos, que querem mais eficácia e eficiência dos serviços públicos (Lipsky, 2010, p. 38).

Sendo assim, esses agentes ressignificam e redirecionam as orientações políticas no momento de colocá-las em prática em contextos determinados. Lotta *et al.*, 2021, p.4) explicam que: “Esse processo é operado com base na discrecionariade destes profissionais, isto é, na sua margem de liberdade para interpretar as regras e tomar decisões” [e destacam que] “quanto mais ambíguas e conflituosas são as políticas, maior a discrecionariade da burocracia”.

As pesquisas de Ball, Maguire e Braun (2016) também se enquadram no modelo *bottom-up*, pois focalizam o contexto e as características culturais das instituições, os valores e visões de mundo dos atores envolvidos, bem como a linguagem utilizada nos discursos sociais acerca das políticas. Contrapondo-se à visão funcionalista dos estudos de implementação, Ball (2008) propõe substituir o termo “implementação” por “atuação” ou “encenação de políticas (*policy enactment*)”.

Nas escolas, existem interações e acomodações entre as políticas obrigatórias, as histórias institucionais e os compromissos – isso faz parte do trabalho de *interpretação* e *tradução*. No entanto, poucas políticas chegam totalmente formadas e os processos de atuação de políticas também envolvem tarefas específicas (*ad hoc*), empréstimos, reordenação, deslocamento, adequação e reinvenção (Ball, Maguire, Braun, 2016, p. 20, grifos do original).

Metodologicamente, a pesquisa teve caráter qualitativo e exploratório, e combinou dados documentais e empíricos. Na primeira etapa, a partir do levantamento das normativas publicadas pela Secretaria Municipal de Educação (SME) de Diadema, entre março de 2020 a maio de 2022, foi possível identificar as estratégias do município para administrar a crise. Na segunda etapa, uma roda de conversa (RC) realizada com diretoras de escolas de ensino fundamental ofereceu pistas relevantes para a identificação dos fatores intervenientes na implementação das medidas oficiais. Essa técnica, inspirada nos Círculos de Cultura de Paulo Freire (2003), tem sido bastante utilizada em pesquisas qualitativas, por propiciar um “um exercício de escuta e de fala, em que se agregam vários interlocutores, [em que] as colocações de cada participante são construídas por meio da interação com o outro, seja para complementar, discordar, seja para concordar com a fala imediatamente anterior (Moura, Lima, 2014, p. 100).

A pesquisa obteve a autorização prévia da SME de Diadema e a concordância das participantes, após a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Respeitando as recomendações de distanciamento social ainda vigentes em 2022, a RC ocorreu virtualmente, e teve duração de 96 minutos. Após a transcrição integral do áudio, o material foi analisado conforme os procedimentos da análise de conteúdo (Bardin, 1977), cujos resultados serão apresentados e debatidos depois de uma breve contextualização do *lócus* da pesquisa.

Contexturas da pandemia no município de Diadema

Diadema é um dos sete municípios que integram a Região do Grande ABC paulista¹, e a 16ª cidade mais populosa do estado de São Paulo. Segundo dados do IBGE (2022), o município possui 393.237 habitantes, distribuídos em uma área de 30.732 km², o que significa uma densidade populacional de mais de 12 mil pessoas por quilômetro quadrado.

Em 2021, o salário médio mensal da população era de 3 salários-mínimos, mas apenas 23,78% das pessoas estavam ocupadas. Considerando o rendimento mensal de até ½ salário-mínimo, 34,6% dos domicílios se encontravam nessa situação. Esse perfil socioeconômico oferece um panorama sobre a situação de pobreza do município, cuja principal atividade econômica atualmente é a prestação e serviços.

De acordo com o Censo Escolar (2023), a rede municipal de Diadema é composta por 64 escolas, que contam com 12.299 matrículas na Educação Infantil (creche e pré-escola); 11.688 nos

¹ Integram o ABCDMRR os seguintes municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

anos iniciais do ensino fundamental; 2.073 na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA); e 1.579 matrículas na Educação Especial. Os 27.639 alunos são atendidos por cerca de 2.800 professores, o que significa uma média de 26 alunos por professor.

Pouco antes do fechamento das escolas, 65 diretores(as) haviam sido eleitos no final do ano anterior. A pandemia os colocou frente a frente com desafios inéditos, pois precisaram administrar situações nunca antes imaginadas. Além de repensar as atividades em função das mudanças no calendário escolar, foi preciso criar, com as equipes docentes, novas estratégias de ensino com os poucos recursos tecnológicos existentes; e, paralelamente, atender as demandas da SME e das famílias, sobretudo das que se encontravam em situação de maior vulnerabilidade social.

Desde a suspensão das aulas presenciais - entre 23 e 31 de março - até o fim da antecipação do recesso escolar - de 08 a 23 de abril de 2020 -, professores e gestores trabalharam diuturnamente, em regime de teletrabalho, na preparação atividades domiciliares. O trabalho em *home office* ocasionou trouxe uma série de transtornos à vida profissional e doméstica dos profissionais, visto que para se adequar às diferentes rotinas das famílias, foi preciso atender os alunos nos horários mais díspares. A soma desses fatores resultou na intensificação da carga de trabalho e no esgotamento físico, mental e emocional dos educadores.

Pesquisa realizada com profissionais das redes municipais do ABC Paulista, entre maio e junho de 2020 (Rosa et al., 2020), apontou que para 58,7% dos respondentes os processos de decisão foram centralizados pela SME; porém, na percepção de parcela significativa (43,7%) deles, coube às equipes gestoras tomar a frente das iniciativas. Somado a outros dados pesquisa, foi possível inferir que, principalmente nos primeiros meses da pandemia, houve uma dispersão das ações da rede por falta de direcionamentos claros dos órgãos centrais do sistema.

De acordo com os dados documentais levantados por Lamarca (2022), a SME anunciou, por meio da Circular GAB SE 023 de 20 de março de 2020, a parceria firmada pela Prefeitura com a multinacional israelense, *Mind Lab*², com o intuito de oferecer suporte ao ensino remoto emergencial aos alunos da rede.³ O documento informava que os conteúdos, que visavam

² Empresa israelense, fundada em 1994, se apresenta como “líder mundial em pesquisa e desenvolvimento de tecnologias educacionais inovadoras para o aprimoramento de habilidades e competências cognitivas, sociais, emocionais e éticas.” (Mind Lab, s/d). Mozart Neves Ramos, engenheiro químico, ex-Secretário de Educação de Pernambuco é membro do Conselho da empresa no Brasil.

³ Disponível em: <https://portal.diadema.sp.gov.br/prefeitura-de-diadema-inova-em-parceria-que-leva-atividades-on-line-para-alunos-com-aulas-suspensas/>

desenvolver “habilidades cognitivas, sociais, emocionais e éticas alinhadas à BNCC”, seriam disponibilizados todas as segundas-feiras aos alunos, por email!

Parcerias com o setor privado ou entidades do terceiro setor há muito têm sido praticadas pelos sistemas públicos municipais (Arelaro, 2007; Adrião, 2022). Mas, com a pandemia, essa tendência se acentuou, e abriu várias outras “janelas de oportunidades” para os “negócios educacionais”.

Se, por um lado, a crise agravou o desemprego, fome, pobreza, exclusão, por outro, significou uma verdadeira “oportunidade” para alguns setores. A calamidade pública gerada pelo novo coronavírus destacou a educação básica como um “filão” promissor para as empresas, institutos e fundações ligados ao negócio educacional ou às tecnologias digitais (Filho, Santos, 2021, p. 5)

Em buscas realizadas no sítio eletrônico da Prefeitura de Diadema e no da *MindLab* não foram encontrados registros de relatórios dessas atividades, tampouco da eficácia de seus resultados. É plausível deduzir que a estratégia de envio das tarefas aos estudantes “por e-mail” não tenha sido a mais adequada. Paralelamente, porém, as atividades planejadas pelos próprios professores da rede eram postadas todas as quartas-feiras no Portal da Educação da SME/Diadema e/ou entregues de forma impressa às famílias, geralmente, nos momentos de retirada das cestas de alimentos no portão das escolas.

O estudo anteriormente mencionado (Rosa et al., 2020) apontou que menos da metade dos respondentes (48,5%) consideraram que as estratégias foram adequadas às especificidades dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental; apenas 25% que foram adequadas às crianças pequenas (creche e pré-escola). Em relação ao acolhimento e apoio da SME aos alunos com deficiência, 27% afirmaram “não saber”; 25% responderam que estavam ocorrendo de “forma precária”. Quanto ao apoio da SME às unidades escolares, somente 21,3% dos respondentes consideraram como “plenamente satisfatório”. Em contraste, 73,5% dos professores reconheceram como satisfatório o apoio que estavam recebendo das equipes gestoras das escolas (Rosa et al, 2020).

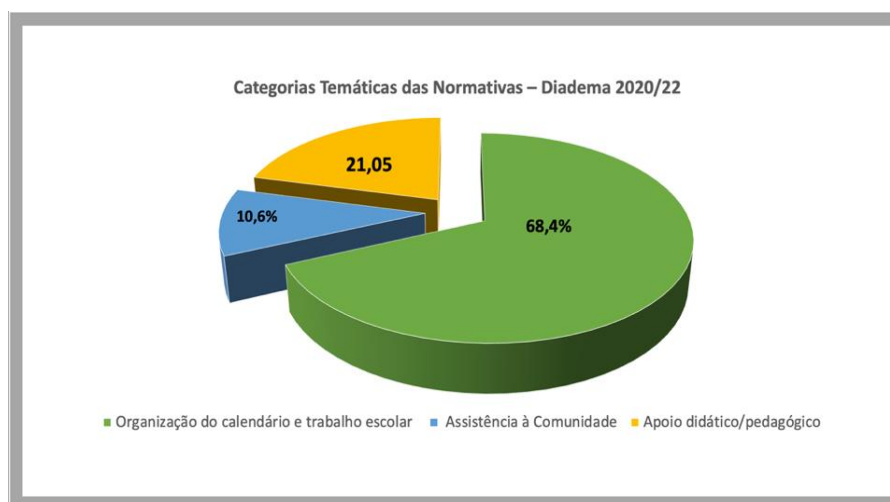
Além de exigir novas estratégias de ensino, a pandemia impôs a necessidade de reinventar o funcionamento das escolas e a dinâmica de trabalho coletivo dos professores. Em situações de emergência, as decisões precisam ser tomadas rapidamente, o que pode produzir muito sofrimento. Como bem pontuaram Lotta et al. (2021, p.5), “Para lidar com o sofrimento, esses profissionais desenvolvem estratégias de enfrentamento à pressão – denominados de *coping* –, que incluem desde

a racionalização do serviço até a total proteção da pessoa atendida em detrimento do cumprimento de metas.”

No caso das redes municipais do ABC Paulista, as maiores fontes de preocupação de professores e gestores eram: os prejuízos de aprendizagem, 68%; os riscos de violência doméstica, 62%; o abandono e a evasão escolar, 61% (Rosa et al., (2020). Em outras palavras, a privação do direito de aprender foi uma das maiores causas de sofrimento desses profissionais. Não sem razão, pois como os efeitos da pandemia provaram, “a sala de aula é o lugar [mais] apropriado do direito de aprender do discente” (Cury (2007, p. 488).

Com efeito, para os gestores públicos, o cumprimento do calendário escolar e a regulamentação do trabalho presencial e remoto estiveram no centro das preocupações. Em Diadema não foi muito diferente. Entre março de 2020 e março de 2022, a SME/Diadema publicou 38 normativas, entre decretos, portarias e circulares. Destas, 68,4% referiam-se, direta ou indiretamente, ao calendário escolar (recesso escolar, antecipação de férias, controle das atividades remotas, ensino híbrido, etc.); 21% delas, às orientações pedagógicas (envio de virtuais e impressas; entrega de livros e de outros materiais estruturados, reorganização curricular, aulas de reforço); e somente 10,6% às ações de assistência social (protocolos sanitários; entrega de cestas de alimentos, cartão merenda) (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Categorias Temáticas das Normativas – Diadema 2020/22



Fonte: elaborado pelas autoras, com base na pesquisa de Lamarca (2022)

A análise das normativas indicou que a atenção aos aspectos organizacionais e administrativos suplantou os cuidados com as questões propriamente pedagógicas, deixadas a cargo

da “autonomia” das escolas. Mas os depoimentos das diretoras possibilitaram traçar um quadro muito mais nítido dos desafios enfrentados por elas em meio à crise sanitária. Devido à proximidade das unidades de ensino com as comunidades, as ações das equipes gestoras foram cruciais para oferecer orientação e suporte emocional às famílias e, sobretudo, para defender os direitos dos estudantes em contexto tão adverso.

De acordo com Lotta *et al.* (2021, p.18):

Três principais fatores influenciaram o exercício cotidiano das funções dos BNR em contexto de crise: (i) processos de centralização decisória; (ii) maiores níveis de ambiguidade, ou seja, de incertezas que permeiam as práticas de formulação e implementação das políticas públicas; e (iii) maior grau de conflito político em torno dos possíveis cursos de ação na resposta à pandemia [...] Tais fatores prejudicam a capacidade dos trabalhadores da linha de frente de atuarem na oferta de serviços públicos com qualidade.

Intervenientes semelhantes ocorreram na rotina de trabalho das diretoras escolares de Diadema, como se verá a seguir.

Ações das diretoras pelo direito à vida e à educação

Representando o município de Diadema⁴ participaram da roda de conversa duas diretoras que atuavam em escolas localizadas em regiões bastante contrastantes entre si, com públicos com características muito específicas. Após a leitura flutuante e codificação do material, chegamos a três categorias de análise: as escolas e suas comunidades; autonomia escolar: estratégias e ações das equipes gestoras; o direito à vida e à educação no retorno às aulas.

As escolas e suas comunidades

Ao se apresentar, Thamires⁵ foi enfática ao mencionar que *estava* como diretora, pois *é* professora desde 2005. Em 2012, ingressou na rede de Diadema como professora concursada na mesma escola em que hoje atua na direção. A escola contava, em 2020, com 268 alunos de ensino fundamental, incluindo os de Educação de Jovens e Adultos (EJA), que estudam à noite. Em sua exposição, Thamires fez questão de se referir à escola como uma “escola especial”

⁴ Por vincular-se a um projeto maior de pesquisa no Grande ABC Paulista, a roda de conversa contou com a participação de diretoras de escolas de outras redes municipais da região.

⁵ Para garantir o anonimato da identidade das diretoras, foram atribuídos nomes fictícios às participantes.

É uma escola que foi criada só para surdos, em 1988. Em três períodos, manhã, tarde e noite. [A escola tem] uma história de luta muito bonita, porque literalmente ela foi construída pela comunidade surda, pelos pais dos alunos”. Foi uma “briga” saudável, de ir atrás dos direitos, né? De realmente colocar a mão na massa. A gente tinha uma funcionária, mãe de aluno surdo, que contava: ‘eu coloquei tijolo aqui, eu ajudei a assentar toda escola.’ Então, os alunos “de inclusão” nesta escola são os alunos ouvintes. A gente fala que foi uma inclusão inversa! (Thamires)

O tom afetivo com que esta diretora se refere à escola é denotativo dos sólidos vínculos da instituição com a comunidade. A expressão “escola especial” por ela utilizada indica o reconhecimento da história de luta da comunidade pela escola, e não ao fato de atender crianças e adultos surdos. Interessante notar que os “incluídos”, para ela, são os ouvintes, concepção que desvincula esse conceito da ideia de “deficiência”. Embora pequena, os desafios de uma escola com tais características certamente exigiram esforços redobrados durante a pandemia, como se verá mais adiante.

Aurora, a segunda participante a se apresentar, tem uma carreira de 20 anos de magistério. Há 15 ingressou na rede municipal de Diadema, onde foi professora, coordenadora pedagógica e vice-diretora. Eleita diretora em 2019, assumiu uma escola com cerca de 900 alunos, nas etapas da educação infantil, anos iniciais do ensino fundamental e EJA. Ao descrever a unidade, antecipou os desafios de administrar uma escola dentro de uma comunidade de extrema vulnerabilidade social, especialmente, num contexto de grave crise sanitária.

A comunidade é extremamente carente; a refeição é o maior atrativo [dos alunos, é a única refeição da grande maioria. A gente tá numa zona de tráfico de drogas, muito grande. É, então assim, ou [os alunos] estão envolvidos com a venda, com o tráfico em si, ou com o uso de drogas. Esta é uma questão muito, muito séria lá nessa comunidade. Por isso, a escola sofre muito com a falta de professores e com a grande rotatividade. Há alguns anos atrás, ela chegou a ficar até maio sem professor para três ou quatro turmas. Mas, agora tem um grupo de professores que são efetivos da escola e que não querem sair de lá (Aurora).

Em maio de 2020, um incêndio de grandes proporções destruiu 100 barracos de uma favela localizada no entorno da escola, deixando mais de 500 pessoas desabrigadas. Sobre esse episódio, Aurora recorda que:

A grande maioria dos professores foi pra escola pra fazer triagem. Todo mundo ficou com muito medo. A tragédia foi tão grande que ninguém se preocupou com a pandemia. A água era só caminhão pipa. Essa parte urbanizada, asfaltada está bem na divisa de Diadema com São Bernardo, tanto que a parte que pegou fogo está bem na divisa. E aí a gente viu que o pedagógico era o de menos. A gente tem muito mais pra dar conta. Ficamos ali 15 dias fazendo a triagem de coisas: roupa,

mantimentos, montando cestas. Nisso, descobrimos que três famílias de alunos nossos não tinham banheiro, e também não tinha energia elétrica, era gato! Aí conseguimos arrecadação para construir os banheiros (Aurora).

Neste relato fica nítida a importância da escola enquanto equipamento público, e da atuação de seus servidores, ali onde os governos geralmente falham. O testemunho de Aurora, feito em tom emocionado e com indisfarçável orgulho, confirma o quanto as preocupações e iniciativas da SME naquele momento eram absolutamente secundárias. Especialmente, para uma população que, antes de tudo, tentava sobreviver.

Lá tinha essa questão da região que eles não têm internet. Eles não têm rede, tem parte que não tem nem água em casa né? É. Então, não tinha internet, não tinha computador, nada disso (Aurora).

Com os surdos foi dessa mesma forma, eles também não têm o acesso, né? De julho para agosto, foi com o meu celular. A gente ainda não tinha uma verba...eu montei um WhatsApp Business no meu celular (Thamires).

No primeiro ano da pandemia, as formas de organização e atuação das escolas dependeu fundamentalmente das iniciativas das equipes gestoras, tanto para oferecer suporte material e psicológico à comunidade, como para viabilizar o ensino remoto com os poucos recursos de que dispunham.

Autonomia escolar: estratégias e ações das equipes gestoras

Nesta categoria, reunimos excertos relacionados às estratégias e ações das escolas para tentar garantir o acesso dos alunos às tarefas durante o isolamento social. O tema da “autonomia escolar” emergiu em meio aos depoimentos sobre o tensionamento entre as expectativas da rede pública municipal e as limitações de cada escola. As demandas da SME foram tomadas como parte do compromisso das diretoras de garantir que alunos e famílias mantivessem o vínculo com a escola.

A gente tinha uma planilha da SE que a gente alimentava com esses dados, mensalmente. [Era preciso informar] quantos alunos vieram retirar as atividades, quantos devolveram, quantos fizeram contato por WhatsApp. Se [participavam] das aulas síncronas ou não ou se só faziam contato se queriam saber da cesta básica. No início [a adesão] foi bem baixa, mas depois de três, quatro meses, atingimos pelo menos sessenta ou setenta por cento dos alunos. (Aurora)

Em tom irônico, mas realista, Thamires relatou as ações realizadas para atender as exigências da SME e assegurar o direito das crianças de continuar estudando

Atuações de gestores escolares em tempos de crise:
reflexões sobre o caso do município de Diadema

Nós ficamos “livres” para trabalhar, *contanto que a gente conseguisse atingir os alunos. E aí eu falei: “Gente, a gente não vai voltar. Então, eu não vou forçar vocês a nada. Algumas professoras dos pequenos já tinham montado grupos (de WhatsApp), mas boa parte da escola não. Eu então conversei com os professores, junto com minha parceira de equipe e nós sensibilizamos eles (sic), até que terminou o ano com todo mundo inserido nesses grupos. (Thamires, grifos nossos).*

Muito se falou da importância das novas tecnologias, das redes sociais e dos grupos de WhatsApp para viabilizar o ensino remoto. No entanto, segundo Aurora, *“o que funcionou mesmo foi imprimir as atividades para todo mundo da escola.”* As ações empreendidas pela gestão dependeram da mobilização de todos os segmentos da escola, e o suporte da SME para as iniciativas da escola veio como resposta às demandas da diretora:

A gente conversou com a Secretaria, pra eles ajudarem a gente nesse suporte, também conversamos com o Conselho de Escola para utilizar a verba que a gente tinha em caixa do PDDE⁶. Compramos tudo, de impressora à tinta. A Secretaria dava o papel e a gente entregava toda semana as atividades pra pelo menos setecentos alunos. E aí viramos copiadoras! Eu, a vice-diretora, a coordenadora, todo mundo tinha impressora em casa trabalhando 24 horas (Aurora).

Na escola de Thamires, quando todos já estavam relativamente familiarizados com as tecnologias, uma estratégia proposta por uma professora surda foi que os professores gravassem as aulas e postassem os vídeos na plataforma *Google Meet*. Com isso, as aulas foram divididas em momentos síncronos e assíncronos, o que facilitou o acesso dos conteúdos pelos alunos, ao menos daqueles que tinham algum acesso à internet. Esta ação, porém, esbarrou nas limitações da própria rede, conforme explicou a diretora:

Como a gente não tem intérprete [de Libras] no município, havia uma cultura na cidade de ligar para [a nossa escola] quando um surdo estava precisando de ajuda na UBS ou até mesmo na delegacia. E aí alguma professora descia, né, para socorrer. Mas não pode, porque o intérprete é uma profissão regulamentada, e teve uma vez que denunciaram. Não chegou a ter processo, mas denunciaram o uso (sic) ilegal da profissão. Mas essa questão do vídeo (elas pensaram muito nisso), elas conversaram com as famílias, com os alunos, e fizeram um combinado: tudo que for postado no grupo vai ficar no grupo. E aí, nós fizemos parceria com uma escola de surdos de São Paulo pra trocar informações, né? Quem conseguisse...(Thamires)

Este último relato ilustra bem o conceito de discricionariedade, formulado por Lipsky (2010), que se refere aos limites administrativos de determinada instituição e às possibilidades interpretativas da lei por parte dos agentes públicos “de rua”. Nesse sentido, no espaço de sua

⁶ Programa de Dinheiro Direto da Escola, do governo federal, via do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

autonomia, as decisões tomadas por estes últimos são guiados, principalmente, pelos valores que orientam as suas ações. No caso relatado por Thamires, o princípio do direito dos estudantes de terem acesso às aprendizagens prevaleceu sobre o estrito entendimento da letra da lei. “Os burocratas de nível de rua podem considerar legítimo o direito dos gestores de dar direcionamentos, mas eles podem considerar como ilegítimos os objetivos da política propostos pelos gestores (Lipsky 2010, p. 65)

Da mesma forma, o pacto estabelecido com os pais e com os alunos de manterem o “combinado” em sigilo é um bom exemplo de como os atores políticos interpretam e traduzem os textos políticos e de como eles *atuam* em função de contextos e circunstâncias específicas da prática. Esses exemplos confirmam o entendimento de Ball, Maguire e Braun (2016) de que as políticas não são simplesmente “implementadas”, pois as decisões são perpassadas pela cultura institucional e pelas visões de mundo, valores e pelas subjetividades dos atores escolares.

A interpretação é um compromisso com as linguagens da política, ao passo que a tradução está mais próxima das linguagens da prática. A tradução é uma espécie de terceiro espaço entre política e prática. É um processo iterativo de fazer textos institucionais e colocar esses textos em ação, literalmente, “atuar” sobre a política usando táticas que incluem conversas, reuniões, planos, eventos, “caminhadas da aprendizagem (Ball, Maguire, Braun, 2016, p. 67)

Combinados semelhantes foram feitos na escola Thamires, quando aproveitavam os momentos de entrega das cestas de alimentos para cobrar das famílias o retorno das atividades domiciliares.

Nós conseguimos atingir mais ou menos uns 70% dos alunos. Mas o que a gente fazia? Como tinha a entrega da cesta básica, a gente falava ‘Ó, vai pegar a cesta e aí traz a atividade.’ E aí eu organizava as caixas, [com as lições] separadas por pastas. O nosso maior desafio foi com a EJA, porque eles tinham muita dificuldade. Mas a gente fazia assim, meio como moeda de troca, com jeitinho, né? (Aurora)

Os relatos agrupados nesta categoria deram pistas importantes de como as equipes gestoras interpretaram e traduziram, na expressão de Ball (2008), as orientações da SME durante a pandemia. Pode-se dizer, ainda, que em meio ao caos, as ações “discrecionárias” desses agentes públicos foram fundamentais não apenas para garantir o direito à educação de seus alunos, como zelar pela vida das pessoas (Lipsky, 2019, Lotta *et al.*, 2021).

O direito à vida e à educação no retorno às aulas

O retorno às aulas presenciais, em 2022, exigiu muitas adaptações, a começar pela organização dos espaços e tempos da escola, a fim de cumprir os protocolos sanitários. Dentre eles, o uso de máscaras, a higienização das mãos e o distanciamento entre as pessoas. Naquele momento, nem todas as docentes e funcionários estavam em condições de voltar, de modo que essa reorganização foi outro desafio da gestão escolar. Recordando esse período, Thamires e Aurora falaram sobre o planejamento e o clima de apreensão de todos no retorno à escola:

Nós ficamos, assim, com o coração a mil quando ficamos sabendo que a gente ia voltar. E a escola daquele jeito. Estava só com uma menina da limpeza. Em alguns momentos, a gente ajudava a limpar. Eu, com a minha vice, a gente fazia ali, o básico do pátio, né? Mas como receber os pais, os professores, os alunos, com a escola daquele jeito? Ficamos um pouco ansiosas pra saber como seria esse retorno, porque os pais queriam muito voltar. O primeiro grupo [a retornar] foi o pessoal da EJA. Nós nem trabalhamos com a questão pedagógica inicialmente, foi mesmo um acolhimento emocional, porque a maioria dos nossos alunos eram do grupo de risco. Então, nós ficamos muito preocupadas, né? Alguns moram sozinhos, *e a escola é a vida deles!* (Thamires, grifos nossos)

A gente conversou sobre isso bastante desde o começo do ano, pra não ser pego de surpresa. Ficamos duas semanas fazendo sondagens, convocamos as famílias. A gente fez um escalonamento: os maiores, eram quatro ou cinco por vez. Os professores que organizaram os agrupamentos. Aí já fizeram a pulserinha azul, amarela, verde, cada dia de uma cor (Aurora).

Um guia de recomendações foi elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE, 2021) para a volta às aulas. O documento alertava sobre os sérios problemas de infraestrutura das escolas públicas que poderiam colocar em risco a saúde e a vida de toda a comunidade escolar.

A precariedade de infraestrutura não será sanada de um dia para o outro e, por isso, é no mínimo necessário um **plano nacional de reabertura, que estabeleça protocolos de segurança e disponibilize recursos para as alterações necessárias**. Além disso, é preciso também **criar condições subjetivas de segurança, para que a comunidade escolar se sinta segura para retornar**. [...] Pelo nível de desorganização com que têm sido conduzidas as medidas para reduzir o contágio da doença é possível imaginar que insumos básicos como álcool em gel, máscaras e sabão não chegarão às escolas no tempo e em quantidades suficientes para que os protocolos de segurança sejam seguidos, como já há relatos por todo o país. (CNPDE, 2021a, p. 16-20, grifos originais)

De acordo com dados do Censo Escolar de 2021, somente 34% das escolas municipais de educação infantil tinham banheiros adequados; apenas 54% das escolas ofereciam acesso à rede

pública de abastecimento de água; somente 41,2% possuíam banheiros adequados para alunos do Ensino Infantil, e 4,6% da rede municipal e 5,2% da rede estadual sequer tinham banheiros. (CNPDE, 2021b)

Se em tal cenário a vida de todos estava em risco, o direito à educação não foi menos negligenciado. Concordamos com Schneider (2014, p.7), quando afirma que o discurso da igualdade de direitos à educação muitas vezes ignora “as diferenças que estão postas antes do acesso à escola”. Em artigo de 2007, Cury já sinalizava que o direito à educação pressupõe investimentos públicos para prover instalações adequadas, materiais didáticos, transporte, alimentação escolar e assistência à saúde aos estudantes. A crise covídica “despertou” a necessidade - até então negligenciada pelos gestores públicos - de melhor equipar as escolas e formar professores, gestores e alunos para o uso das tecnologias digitais para fins de ensino e aprendizagem. Cabe-nos acompanhar se tal “consciência” está voltada ao interesse público ou aos de particulares adrede conhecidos.

Considerações finais

O relato do caso de Diadema, município localizado em uma das regiões economicamente mais ricas do país, sinaliza os efeitos devastadores produzidos pela pandemia de Covid-19 no campo da educação. Mais do que isso, confirma o sentimento de desamparo vivido pelos segmentos mais vulneráveis da população brasileira em virtude da histórica negligência dos poderes públicos com os direitos fundamentais dos cidadãos.

A inoperância do poder executivo resultou em descoordenação política entre os entes federados e, por consequência, na explosão do número de internações e óbitos por Covid-19. Como observaram Rosa e Martins (2021, p.91), “A falta de sintonia entre as ações governamentais, desde o início da crise sanitária, engendrou inúmeros e sérios problemas, pois as esferas subnacionais de governo assumiram encargos no enfrentamento da pandemia de maneira descoordenada e diferenciada entre as regiões.” No que tange à escola pública, a experiência da pandemia foi agravada pela hostilidade das autoridades brasileiras, apoiada pelos segmentos mais reacionários de nossa sociedade, contra os profissionais da educação.

A desastrosa gestão da pandemia custou a vida de centenas de milhares de pessoas e deixou no seu rastro inúmeras famílias empobrecidas e enlutadas. Na educação, acentuou ainda mais as desigualdades entre os estudantes de escolas públicas e privadas. Esse quadro só não foi pior devido

ao compromisso de professores e gestores com a educação pública e o respeito ao direito de todos a uma vida digna. Restou evidenciado, portanto, o papel crucial desempenhado pelos gestores para evitar o colapso total dos sistemas públicos de ensino. Ressaltar esse fato não significa reforçar um imaginário social que atribui aos profissionais de educação um caráter missionário ou heroico, mas sim confrontar, com base em fatos concretos, os ataques costumeiros à escola pública e à seriedade dos profissionais de ensino.

Os depoimentos das diretoras que participaram deste estudo podem não retratar a realidade vivida na totalidade dos sistemas públicos do Brasil, mas parcela significativa dos educadores que neles atuam verão seus esforços espelhados nessas histórias. Resta ainda dizer, a título de conclusão, que a “autonomia” delegada a cada escola durante a crise sanitária foi usada pelos gestores escolares como espaço discricionário de atuação política ali onde os poderes públicos costumam falhar no cumprimento de seu dever. É preciso que as lições da pandemia não sejam esquecidas para que possam iluminar a formulação de políticas públicas que, em crises futuras, não voltem a excluir os mesmos de sempre

Referências

ADRIÃO, T. **Dimensões da Privatização da Educação Básica no Brasil**: um diálogo com a produção acadêmica a partir dos anos 1990. Brasília: ANPAE, 2022.

ARELARO, L. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política?. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – _especial, p. 899-919, out. 2007.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A.. **Como as escolas fazem as políticas**: atuação em escolas secundárias. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BALL, Stephen. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n126/a02n126.pdf> Acesso em: 23 out. 2023.

BALL, Stephen J. **The Education Debate**. Bristol, UK: The Policy Press, 2008

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 14 out 2021.

CNPDE [Campanha Nacional Pelo Direito À Educação]. **Guia dos guias Covid-19: educação e proteção** 70 recomendações para políticas emergenciais e cenário em 2021. Disponível em: <https://campanha.org.br/Covid-19/>. Acesso em 20 nov. 2020.

CNPDE [Campanha Nacional Pelo Direito À Educação]. Guia Covid-19: Volta às aulas – 2022. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Covid-19_Guia11_VoltaAsAulas_2022_final_ok.pdf Acesso em 23 out. 2023

CURY, C.R. Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S. l.], v. 23, n. 3, 2011. DOI: 10.21573/vol23n32007.19144. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19144>. Acesso em: 23 out. 2023.

FILHO, C.B.G.F.; SANTOS, J. B.S. dos. Pandemia: janela de oportunidade para a privatização da educação básica no estado de São Paulo. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, n. 31, p. 1-17, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/114069/64905> Acesso em: 10 abr. 2024

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. Educação escolar em tempos de pandemia na visão de professoras/es da Educação Básica. São Paulo, FCC. **Nota Técnica 01**, 2020. Disponível em: <https://www.fcc.org.br/fcc/educacao-pesquisa/educacao-escolar-em-tempos-de-pandemia/> Acesso em 23 out. 2023.

LAMARCA, T.C.R.. **O direito à educação em tempos de pandemia: o papel das gestoras no município de Diadema**, 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação). Universidade Municipal de São Caetano do Sul, São Caetano do Sul, 2022.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de Nível de Rua: Dilemas dos indivíduos nos serviços públicos**. Brasília, Enap, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158> Acesso em: 23 out. 2023

LOTTA, G. S. et al. O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação da burocracia de nível de rua no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 35. e243776, 2021, pp 1-38. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KrdfpSLymvsqWZkJhC6MPXp/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 23 out. 2023

MANCILHA, M.L.T.G, et al. “O ano em que me senti coordenadora pedagógica: notas sobre responsabilidade, autonomia e coletividade no contexto da pandemia de Covid-19. In: PLACCO, V.M.N.S., ALMEIDA, L.R.. **O coordenador pedagógico e os desafios pós-pandemia**. São Paulo, Ed. Loyola, 2021, p. 65-86.

MARTINS, A.M., PIMENTA, C.O. (Coord). Ensino remoto: a implementação de orientações da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo por diretores escolares (vol. 2), São Paulo, FCC, 2023. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/textosfcc/issue/view/382> Acesso em: 10 abr.2024

MIND LAB. **Portal eletrônico**. Disponível em: <https://www.mindlab.com.br/?lang=en> s/d. Acesso em: 23 out. 2023.

MOURA, A.F; LIMA, M.G.. A Reinvenção da Roda: Rodas de Conversa como instrumento metodológico possível. **Revista Temas em Educação; João Pessoa** Vol. 23, Ed. 1, (Sep 2014): 95-103. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/23ac2587640666ea1799b2197c7b1f00/1?pq-origsite=gscholar&cbl=4514812> Acesso em 20 out. 2023.

ROSA, S. S. da. et al.(Coord). Políticas e estratégias dos sistemas municipais de ensino do ABC paulista durante a pandemia de Covid-19. **Relatórios I e II Universidade Municipal de São Caetano**, 2020. Disponível em: <https://www.uscs.edu.br/boletim/339> Acesso em: 25 nov. 2020.

ROSA, S.S. da; MARTINS, A. M. Ensino remoto em sistemas municipais de educação no Brasil: percepções dos gestores escolares. **Revista Ibero Americana de Educación**, v. 86, n. 2, p. 77-93, 2021. Disponível em: <https://rieoei.org/RIE/article/view/4380> Acesso em 23 out. 2023.

UNICEF. [Fundo das Nações Unidas para a Infância] **Cenário da exclusão social no Brasil**: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação. Centro de Estudos e Pesquisas em Educação e Ações Comunitárias, CENPEC, abril, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf> Acesso em 23 out. 2023.



Os direitos de licenciamento utilizados pela revista Educação em Foco é a licença *Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International* (CC BY-NC-SA 4.0)

Recebido em: 06/12/2022
Aprovado em: 14/05/2024