

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ERICA FARIAS DE RUIZ

**O EFEITO DA BUROCRACIA NO DESEMPENHO ESCOLAR:
O CASO DO CENTRO PAULA SOUZA**

SÃO PAULO

2014

ERICA FARIAS DE RUIZ

**O EFEITO DA BUROCRACIA NO DESEMPENHO ESCOLAR:
O CASO DO CENTRO PAULA SOUZA**

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

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio.

SÃO PAULO

2014

RUIZ, E.F.

O efeito da burocracia no desempenho escolar: o caso do Centro Paula Souza / Erica Farias de Ruiz - 2014.

124 f.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Escola - Organização e administração. 2. Diretores escolares. 3. Burocracia - Brasil. 4. Educação. 5. Políticas públicas - Brasil. I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 371.2

ERICA FARIAS DE RUIZ

**O EFEITO DA BUROCRACIA NO DESEMPENHO ESCOLAR:
O CASO DO CENTRO PAULA SOUZA**

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

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio.

Data de Aprovação: ___/___/___

Banca examinadora:

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

FGV-EAESP

Profa. Dra. Paula Baptista Louzano

FE-USP

Prof. Dr. George Avelino

FGV-EAESP

À vovó Antônia, querida. Que me deixou nesse meio-tempo.

Mas não deixou nada no meio, nada sem tempo.

AGRADECIMENTOS

Sempre acreditei que escrever os agradecimentos seria a etapa mais simples da dissertação. Mas não é. Nesse momento sobra racionalidade da fase monográfica e falta a leveza, que em algum momento foi deixada de lado para dar espaço a um trabalho em formação. Mas a retomada desse lado traz à tona tudo o que foi vivido até chegar esse momento, torna lembradas as pessoas queridas que se envolveram de algum modo para dar forma à pesquisa.

Agradeço portanto à CAPES, pelo apoio financeiro que subsidiou a construção desta Dissertação.

Ao professor Fernando Abrucio, que me recebeu de braços abertos e me fez enxergar que a Academia está para muito além do que é possível ver nas salas de aula, nos livros, nas dissertações e teses. E me abriu as portas à participação em projetos de pesquisa e monitoria, os quais só fizeram reforçar a certeza da minha escolha. Pela orientação, amizade e confiança, meus sinceros agradecimentos.

À professora Ana Cristina Braga Martes, pela imensa generosidade com que um dia se prestou a ouvir meus interesses de pesquisa e, ainda quando estes sequer tinham tomado forma, optou por me dar a maior oportunidade que já havia recebido na vida. Você me apresentou a um mundo do qual não quero mais sair!

A todos os professores que acompanharam minha jornada no período do mestrado. À professora Regina Pacheco, pela enorme confiança depositada em mim. À professora Maria Rita Loureiro, por ensinar, a mim e a meus colegas de curso, que a honestidade na pesquisa científica é ímpar e deve sempre ser preservada. Ao professor Marco Antonio Carvalho Teixeira, pelo carinhoso acolhimento. Aos professores George Avelino, Marta Farah, Peter Spink, com os quais tive a oportunidade de cursar disciplinas essenciais à minha formação. À professora Lilian Furquim, pelas excelentes e alentadoras conversas acerca da justiça social.

Aos professores que fizeram parte da minha banca de qualificação: Paula Louzano e André Portela. As contribuições de vocês foram muito valiosas à construção deste trabalho final. Espero ter sabido incorporá-las.

À equipe do Centro Paula Souza, em especial à Andrea Portela, cuja atenção dada a esta e outras pesquisas denota seu real compromisso com o desenvolvimento da educação. Agradeço ainda ao Almério Araújo, Coordenador de Ensino Técnico do Centro Paula Souza, claramente preocupado em contribuir para esta e outras pesquisas que visem contribuir para a melhoria do Ensino Técnico. À Amneris Caciatore, da Gestão Pedagógica da mesma rede: gestora quanto ao cargo, professora na essência.

Aos meus companheiros de percurso: Adriano Costa, Ana Cláudia Pedrosa, Bruna Pizzolato, Caio Penko, Catarina Segatto, Cristina Miranda, Daniel DeBonis, Eduardo Grin, Fernanda Lima, Juliana Nolasco, Kate Dayana, Lívia Cruz, Lucas Ambrózio, Maria Cecília Pereira, Marília Ortiz, Melina Rombach, Pedro Guerra, Pedro Marin, Piero Gon, Renato Brizzi, Samira Bueno, Yuri Batista. Vocês transformaram esse trajeto em algo muito mais alegre!

À turma do Cursinho FGV, em especial ao Pedro Murgel, Juliana Gomes, Bruna Caruso e Natália Esper. Vocês estão ajudando a mudar a história desses alunos! Fico muito feliz em saber que o futuro da Administração Pública no Brasil está nas mãos de tão boa gente.

À Sarah Faleiros, que ainda antes de eu ingressar no mestrado me deu um grande apoio! Ao Fábio Andrade, amigo de todas as horas. À Joelma e à Nívia, companheiras de bate-papo pré-sessões de orientação. Ao Fernando Burgos, pela leitura e sugestões. Ao Marco Pepe, pelo comprometimento desmedido em ajudar a todos à sua volta; inclusive, e principalmente, a mim.

Ao Ernesto Faria, que suportou pacientemente o meu desespero ao ver uma nova base de dados despontando ao final de todo o processo. E que com disposição infinita me ajudou a construir o modelo quantitativo desta Dissertação.

À Teresa Tsukazan, pelas infindáveis mas preciosas discussões. À Amanda e ao Gabriel, para sempre os mais queridos.

Finalmente, agradeço aos meus pais. Que da terra árida e escasso grão, souberam semear em mim o inestimável valor da educação.

E a você, Julio. Porque sozinha você sabe que eu não poderia.

RESUMO

A educação constitui-se como um dos mecanismos mais eficazes na correção das desigualdades socioeconômicas, nos mais diversos contextos. Por esse motivo, pesquisas educacionais no Brasil e no mundo têm buscado compreender que mecanismos são capazes de promover um ensino de melhor qualidade. Os principais estudos da área, a exemplo do que fora proposto pela própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação, têm se voltado principalmente a avaliar os resultados educacionais a partir dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, na busca de fatores associados ao sucesso escolar. Nesta pesquisa, porém, ao invés de se manter o foco nos insumos de que as escolas dispõem, são analisados os diferentes comportamentos do diretor na gestão dos recursos e na liderança das práticas de ensino, que visem ao melhoramento dos estudantes. Em um contexto no qual as reformas educacionais são crescentes e os mecanismos de avaliação são centralizados, o papel do diretor mostra-se crucial à compreensão dos objetivos e metas propostos à escola e no acompanhamento da implementação das políticas. Cabe, portanto, ao diretor escolar, enquanto burocrata de nível médio, constituir-se como o intermediário entre a formulação e implementação das políticas públicas, adequando suas ações ao contexto em que a escola está inserida e buscando garantir um maior aprendizado de seus alunos, dados os insumos educacionais disponíveis.

Palavras-chave: Educação, diretores escolares, comportamento da burocracia, burocracia de nível médio.

ABSTRACT

The education is one of the most efficient mechanisms of correction of the social economic inequality, in several contexts. For this reason, educational research in Brazil, and around the world, has been done in order to understand which instruments are capable to promote the high quality education. A lot of studies in the educational research, as proposed by the Law of Guideline and Bases of Education (LDB), have been mainly focus on the evaluation of the educational results from the essential inputs to development of the teaching-learning process, especially in the search of the associated factors of the academic performance. However, in this study, instead of keeping the focus just on the available inputs from the school, it is analyzed the different behavior of the school principal in terms of management of the resources and methodologies of education that aim to improve the students development. In the context where the educational reforms are growing and the mechanisms of evaluation are centralized, the role of the principal showed to be crucial to the comprehension of the objectives and goals proposed to schools and the following of the implementation of the policies. Therefore, the role of the principal as mid-level bureaucracy is mainly to be the interface between design and implementation of the public policy. Furthermore, the principal tends to adapt its actions to the context of school, in order to pursue and guarantee the best learning for the students based on available educational inputs.

Keywords: Education, school principals, bureaucracy behavior, mid-level bureaucracy.

Lista de Ilustrações, Tabelas e Quadros

Ilustração 1 – Curva Normal para Análise do Conceito ETEC – Vestibulinho 2010.....	36
Ilustração 2 – Organograma GPS.....	45
Ilustração 3 – Organograma escolar – CPS.....	47
Ilustração 3 – A hierarquia das burocracias públicas.....	55
Ilustração 4 – Estrutura para orientação a pesquisas acerca do papel do diretor escolar.....	76
Ilustração 5 – Escolas estudadas, com destaque para aquelas com equipes entrevistadas.....	80
Tabela 1 – Unidades de Ensino que compõem a amostra utilizada na pesquisa.....	26
Tabela 2 – Comparação do NSE ETEC com o NSE calculado por Alves e Soares (2012).....	30
Tabela 3 – Renda Média Estimada a partir do Questionários Socioeconômico do ENEM.....	31
Tabela 4 – NSE e ENEM para as escolas utilizadas na pesquisa.....	34
Tabela 5 – Aplicação do Conceito ETEC com intervalos calculados por aluno.....	37
Tabela 6 – Taxas de evasão para os alunos da amostra.....	38
Tabela 7 – Classificação das escolas com base no Conceito ETEC 2010 e 2012.....	39
Tabela 8 – Os processos e componentes mapeados a partir das escolas eficazes.....	71
Tabela 9 – Aspectos da liderança do diretor escolar, positivamente associados ao desempenho dos alunos.....	83
Quadro 1 – Regressão Linear – Teste entre NSE familiar e ENEM individual.....	33
Quadro 2 – Regressão Linear – Teste entre Média de NSE familiar por escola e ENEM por escola.....	33

Lista de Abreviaturas e Siglas

AGPC	Área de Gestão de Parcerias e Convênios
APM	Associação de Pais e Mestres
AssCom	Assessoria de Comunicação
CEU	Centro Educacional Unificado
CEFET	Centros Federais de Educação Tecnológica - CPS
CESU	Coordenadoria da Unidade de Ensino Superior de Graduação - CPS
CETEC	Centro Técnico - CPS
CGD	Centro de Gestão Documental - CPS
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CPS	Centro Paula Souza
DAS	Direção e Assessoramento Superior
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ETEC	Escola Técnica Estadual
ETIM	Ensino Técnico Integrado ao Médio
FATEC	Faculdade de Tecnologia
GAME	Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais
GSE	Grupo de Supervisão Educacional - CPS
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases [da Educação]
NSE	Nível Socioeconômico

OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UGAF	Unidade de Gestão Administrativa e Financeira- CPS
URH	Unidade de Recursos Humanos - CPS

SUMÁRIO

1. Introdução.....	14
2. Estrutura.....	19
2.1.Objetivos.....	19
2.2.Metodologia.....	19
3. Para além da seleção de casos: a criação do Conceito ETEC.....	23
4. O Centro Paula Souza.....	43
4.1. História e Expansão.....	43
4.2. Estrutura Administrativa.....	44
4.3. Organograma escolar – Escola Técnica Centro Paula Souza.....	46
4.4. Processo de seleção dos diretores escolares do CPS.....	48
5. Uma perspectiva teórica para entender a burocracia escolar.....	51
5.1. Burocracia como organização ou como ator político?.....	51
5.2. A hierarquia organizacional: a Burocracia de Nível Médio.....	53
5.3. A Burocracia de Nível Médio como <i>boundary spanner</i>	58
5.4. O comportamento da burocracia e a organização.....	61
6. A Pesquisa em Eficácia Escolar e o papel da liderança.....	69
7. O comportamento dos diretores escolares do Centro Paula Souza.....	78
7.1. Tipos de Liderança.....	86
7.2. Clima Escolar.....	89
7.3. Identidade e Cultura Organizacional	97
7.4. Autonomia e Experiência.....	99
8. Considerações Finais.....	106
9. Referências Bibliográficas.....	111
ANEXO I - Roteiros de Entrevistas.....	117

*“Quando fechas o livro, eles alçam vôo
como de um alçapão.
Eles não têm pouso
nem porto
alimentam-se um instante em cada par de mãos
e partem.
E olhas, então, essas tuas mãos vazias,
no maravilhado espanto de saberes
que o alimento deles já estava em ti...”*

Mário Quintana

1. Introdução

A educação configura-se como um dos mais importantes indicadores na avaliação de desenvolvimento de uma nação. Também nesse sentido, estabelece-se forte relação entre grandes desigualdades de renda e riqueza e os desníveis encontrados nas estruturas educacionais dos mais diversos contextos. No entanto, o maior e mais antigo desafio situa-se ainda no debate acerca do papel da educação - consequentemente, da escola, que se constitui como objeto de atuação das políticas públicas - na redução das desigualdades econômicas e na escolha dos instrumentos que visem a este fim.

Desde a década de 1960, o mundo passou a preocupar-se fortemente com a qualidade da educação e com a desigualdade na distribuição dos insumos e nos resultados educacionais. Numa época marcada por grandes conflitos, como os suscitados pela Guerra Fria, o fortalecimento da democracia nos países ocidentais desenvolvidos levantaria questões inescapáveis de direitos civis, tais como a igualdade entre negros e brancos, entre homens e mulheres. Para a educação houve também consequências: tanto o congresso norteamericano como o governo inglês encomendaram estudos sobre qualidade e desigualdade da educação nestes países, que posteriormente tornar-se-iam marcos da pesquisa de eficácia escolar no mundo, acompanhando as inflexões do debate até os dias de hoje (ALVES e FRANCO *in* BROOKE e SOARES, 2008).

No Brasil, o processo foi, de certa forma, inverso. No ano de 1930, data de criação do Ministério da Educação, o analfabetismo atingia 60 por cento da população brasileira com mais de 15 anos de idade e apenas duas em cada dez crianças frequentava a escola no Brasil, sendo que a maioria chegava, no máximo, até a quinta série do primário, já que apenas os grandes municípios tinham o ginásio (SOUZA, 2005). Para corrigir esse problema, foi dada grande ênfase à construção de um sistema público de qualidade para poucos, estabelecido à custa da não-universalização da educação básica. De maneira inversa, portanto, enquanto experiências internacionais mostravam a ampliação do acesso seguido ou acompanhado de um avanço na qualidade, na década de 1970 no Brasil, o país apresentava uma taxa de analfabetismo de 40 por cento e 40 por cento das crianças de 7 a 14 anos estavam ainda fora da escola. Somente a partir de 1970 o Brasil expandiu e diversificou o sistema, mas perdeu qualidade na educação básica.

Todavia, enquanto hoje a preocupação voltou-se novamente à qualidade, há ainda etapas que aguardam a chegada da universalização, num sentido mais amplo. O Ensino Médio, por exemplo, por anos lutou pela regulamentação de uma oferta universalizada. Antes da Emenda Constitucional 59, o Estado oferecia apenas acesso universal para o ensino fundamental, restando à educação infantil e ao Ensino Médio, a luta pela universalização. Somente em 25 de agosto de 2009, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados sancionou o projeto de lei do Senado que determinou a universalização do Ensino Médio público e gratuito.

A luta pela universalização da educação básica gratuita aponta, de certa perspectiva, para uma ampliação dos direitos do cidadão e o reconhecimento da educação como um elemento, senão responsável, ao menos redutor de desigualdades sociais. No entanto, para além da formulação de políticas públicas mais focadas, a garantia do direito à educação traz consigo, de maneira implícita, a crença de que a escola é capaz de fazer a diferença. E essa não é uma discussão recente.

Nas pesquisas internacionais o debate acerca do papel da escola no desempenho dos alunos originou-se com o relatório Coleman - como ficou conhecido o *survey* requisitado pelo congresso norteamericano ao sociólogo James Coleman – e deveria ater-se, ao menos inicialmente, a um levantamento acerca da disponibilidade de oportunidades educacionais. O trabalho foi considerado pioneiro no que tange ao debate sociológico sobre o papel da escola e sua influência na formação de uma sociedade mais igualitária.

As principais descobertas quanto aos efeitos do *background* socioeconômico na educação devem-se ao relatório Coleman. A maior contribuição de seu trabalho relaciona-se primeiramente ao fato de que, muito embora as grandes desigualdades já fossem esperadas, as variações entre os desempenhos das escolas não variava tanto quanto se imaginava. Muito pelo contrário: em termos de impacto sobre o desempenho dos alunos e levando-se em conta o *background* socioeconômico, as escolas eram muito similares (COLEMAN, 1966). Em verdade, a maior surpresa ficou por conta de que o que realmente se aguardava como resultado era algo relacionado ao efeito-escola, porém, o que se pode constatar a partir dos dados apresentados no relatório, é que as diferenças socioeconômicas entre os alunos constituíam a principal causa na diferença de desempenho.

No entanto, se deveria estar na educação o arranjo institucional criado especificamente para combater os fatores geradores de desigualdade, em especial os relacionados a fatores ambientais, como fazer se a própria escola, como principal instrumento, não constitui mecanismo suficiente para mitigá-los? Para Barry (2005), de fato as vantagens das crianças com acesso a melhor educação e benefícios gerados pela posição social de seus pais as tornam mais salientes na sociedade, mas não constituem por isso um indicativo de que crianças pobres estão fora do alcance da política social. Assim sendo, intensos esforços de pesquisa devem ser despendidos na aplicação de melhores práticas, com o intuito de superar as desvantagens que as crianças carregam consigo pelo sistema educacional e como consequência do ambiente da sua casa ou vizinhança (BARRY, 2005).

A demanda primeira de uma política pública educacional deveria ser, portanto, a de mudar o ambiente no qual crianças nascem e crescem e torná-lo o mais igual possível e isso inclui - mas não restrito a - aproximar a igualdade material entre as famílias. A segunda demanda - que é mais premente quanto mais uma sociedade falha em cumprir a primeira exigência – é que o sistema social deve intervir para compensar, quanto antes possível, as desvantagens geradas pelo próprio ambiente (BARRY, 2005). Seguindo tal lógica e considerando o fato de o Brasil historicamente ter falhado já no cumprimento da primeira demanda, as intervenções sociais propostas pela segunda tornam-se muito mais urgentes do que numa sociedade de economia mais homogênea.

O papel da escola na realidade brasileira torna-se, portanto, muito mais relevante. E muitas pesquisas tem sido feitas com vistas a tentar identificar, dentro da estrutura escolar, que aspectos podem, de fato, fazer a diferença no progresso educacional do aluno. Atualmente, os trabalhos tem devotado muito mais atenção à avaliação e à identificação das diferenças quanto aos efeitos das escolas nos resultados dos alunos do que ao estudo das características organizacionais e processuais das unidades escolares e à maneira pela qual elas podem influenciar tais resultados. No entanto, o maior questionamento gira em torno do que realmente se sabe acerca das escolas eficazes, aquelas que parecem acrescentar valor aos resultados educacionais dos alunos.

Dentre os inúmeros estudos que intentam avaliar a eficácia das escolas, há aqueles que apontam a liderança como um fator-chave, tanto na escola primária quanto na secundária. Gray

(1990) diz que “a importância da liderança dos diretores é uma das mensagens mais claras da pesquisa em eficácia escolar”. Sammons *et. al.* (1995) descrevem as características-chave para uma escola efetiva e destacam a liderança como um elemento situado no primeiro grupo. Murphy (1989) afirma que uma liderança do tipo instrucional é capaz de mudar a realidade da escola.

No Brasil, a preocupação que remete à avaliação dos efeitos do comportamento do gestor escolar no desempenho dos alunos é ainda mais recente. Nesse sentido, alguns trabalhos podem aqui ser citados. Krawczyk (1999) que avalia o papel do diretor escolar e seu estilo de gestão como fundamentais para a implementação efetiva de reformas educacionais. Menezes-Filho (2007), destaca certas características da gestão escolar, como a competência do diretor e sua influência na motivação de professores como crucial para o desempenho escolar. Louzano (2007) mostra a autonomia e a capacitação da equipe escolar como um diferencial significativo na obtenção de níveis mais elevados de proficiência. Em uma coletânea de artigos que trata acerca das pesquisas em eficácia escolar, Brooke e Soares (2008) afirmam que no Brasil a produção nessa linha demonstra a alta correlação existente entre a competente e colaborativa gestão da escola e o desempenho escolar aferido por testes padronizados.

Há ainda dois recentes trabalhos acerca do tema e que estabelecem mais estreita relação com a perspectiva adotada por essa pesquisa. O primeiro deles, desenvolvido por Abrucio (2010), avalia o papel do diretor escolar e o impacto de seu modelo de gestão no desempenho de serviços públicos de educação. Outra pesquisa, realizada por Oliveira e Abrucio (2011), concentrou-se em contribuir para a avaliação do papel dos gestores escolares, porém mais no sentido de avaliar quanto do comportamento do diretor escolar caberia à sua posição hierárquica e de que forma a natureza da política pública afeta o modo como esse tipo de burocrata atua, classificada pelos autores por burocracia de nível médio.

Nesse sentido, tem-se que o comportamento do diretor escolar pode ser tão mais influente no desempenho dos alunos quanto mais este atuar em seu papel de burocracia de nível médio. Isso porque, de um lado lhe cabe compreender os objetivos dos formuladores das políticas educacionais – a burocracia mais ao topo – e convertê-los em metas, as quais de outro, deverão ser aplicadas ao dia-a-dia da burocracia de nível de rua. Considerando o fato de as metas escolares estarem no geral associadas ao melhoramento do desempenho do aluno, a visão

ampliada de todo o contexto pode permitir ao diretor atuar de modo a influenciar o resultado de sua unidade.

A contribuição deste estudo, portanto, deve partir da investigação do papel do diretor escolar e seus efeitos no desempenho dos alunos. Não se trata, contudo, de avaliar o melhoramento escolar apenas com base na lógica dos insumos, a qual se baseia nos recursos necessários à promoção de uma educação de qualidade. A principal preocupação desta pesquisa está relacionada ao comportamento do diretor escolar no modo como faz a gestão dos recursos de que dispõe. Diferente de certas perspectivas já adotadas, portanto, o presente trabalho prestar-se-á a avaliar os diferentes comportamentos e motivações do diretor escolar a partir de seu estrato burocrático – a burocracia de nível médio - e suas possíveis interferências no desempenho das políticas educacionais.

Assim sendo, a primeira porção da pesquisa refere-se a seu desenho: os objetivos e a metodologia. O capítulo três, de Seleção de Casos destina-se a descrever e justificar a escolha das escolas estudadas. Nos capítulos que se seguem, busca-se fornecer respaldo teórico por meio da literatura que trata da burocracia e seu comportamento, além do modo como o diretor escolar, como burocrata de nível médio, pode assumir diferentes perfis de liderança com implicações distintas para o desempenho dos alunos. Apresenta-se então o estudo dos casos – as escolas selecionadas no capítulo de Seleção de Casos – e são tecidos os argumentos acerca do comportamento dos diretores e sua relação com o desempenho do alunado, nas Considerações Finais.

2. Estrutura da Pesquisa

2.1. Objetivos

O objetivo geral da presente pesquisa é analisar em que medida o comportamento da burocracia, enquanto fator de efeito-escola e expresso na figura do diretor escolar, é capaz de interferir no desempenho dos alunos. Espera-se compreender se há, para além dos aspectos associados ao *background* socioeconômico do alunado, e em especial à gestão escolar e seus mecanismos de atuação, a existência de elementos relacionados ao melhoramento dos resultados obtidos por escolas onde há um corpo diretivo de comportamento atuante.

Do objetivo geral acima derivam os seguintes objetivos específicos: verificar a influência do comportamento da burocracia escolar no resultado em testes padronizados, em especial o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM); examinar se há distintos comportamentos entre os membros da burocracia escolar e até que ponto tais atitudes são capazes de interferir nos resultados obtidos pelos alunos; e, por fim, avaliar se existem diferentes comportamentos do diretor escolar inerentes às políticas adotadas pela instituição provedora do Ensino Médio Profissionalizante no estado de São Paulo, a saber, o Centro Paula Souza.

2.2. Metodologia

Com o intuito de se propor uma metodologia de análise que preste-se a responder aos objetivos estabelecidos, e a considerar o caráter quantitativo da variável dependente - o desempenho no ENEM – a primeira resposta a que se convenientemente recorre é a utilização de métodos essencialmente quantitativos. No entanto, para essa pesquisa, a proposta metodológica busca combinar ferramentas de natureza quantitativa e qualitativa, para que se possa lançar mão dos recursos disponíveis a um e outro métodos e fornecer melhor respaldo analítico.

Para a primeira parte do estudo, a Seleção dos Casos, a metodologia quantitativa permitiu, em um primeiro momento, subsidiar a escolha das escolas a serem estudadas. O papel da análise quantitativa, todavia, não se restringiu a formular uma lista de unidades para a aplicação de entrevistas; muito pelo contrário: o construto metodológico de natureza quantitativa serviu à melhor compreensão da influência das variáveis no comportamento do objeto estudado. No caso desta pesquisa, para além de prestarem-se a auxiliar na decisão de que escolas deveriam

ser de fato visitadas e evitar incorrer em problemas ocasionados por viés de seleção (KING, KEOHANE e VERBA, 1994), as ferramentas quantitativas adotadas possibilitaram a compreensão acerca da lacuna que se abre a mudanças positivas nas escolas e que podem ser diagnosticadas como influência do diretor.

Uma vez feita a seleção das escolas e compreendida a dimensão do intervalo aberto à atuação do diretor, deu-se início à aplicação da metodologia qualitativa. Um estudo de caso qualitativo é capaz de formatar hipóteses indutivamente: propõe-se um debate empírico com base em uma teoria, de maneira indutiva. O debate, por sua vez, promove a formulação de uma hipótese e esta, se confirmada, pode contribuir à construção de uma nova teoria (COLLIER e COLLIER, 1991).

Outra característica essencial do método qualitativo diz respeito à sua amplitude. A considerar as características das unidades de ensino analisadas por este estudo, a avaliação pormenorizada de um grupo reduzido de escolas poderia trazer à luz elementos de maior relevância frente à teoria adotada. Para Collier e Collier (1991), a decisão de estudar poucos casos justifica-se por conta de sua relação com os fenômenos políticos, por meio de seu estudo e da maneira como estão conceituados. São geralmente dois os motivos que justificam essa escolha: de um lado, existem relativamente poucas instâncias do fenômeno analisado que mostram-se aptas a exibir os atributos de interesse do pesquisador; de outro, estudiosos dos procedimentos metodológicos acreditam que fenômenos políticos em geral se compreendem melhor através do exame cuidadoso de um pequeno número de casos (COLLIER e COLLIER, 1991). A importância da adoção dos métodos quantitativos justifica-se também neste ponto; sabendo-se que a avaliação de um número reduzido de casos pode ser benéfica a certos modelos de pesquisa, a aplicação de ferramentas de natureza quantitativa pode auxiliar na delimitação dos casos a que se deve debruçar.

Ragin (1987) elenca um terceiro elemento que justifica a utilização dos estudos de caso e para um grupo reduzido de análise. Para o autor, esses estudos, por sua natureza, são sensíveis à complexidade e especificidade histórica. Desse modo, são adequados para lidar com os resultados históricos empiricamente definidos e frequentemente utilizados para gerar novos esquemas conceituais. Em geral, os pesquisadores que voltam-se à análise de casos específicos não encontram dificuldades em estabelecer uma conexão significativa entre a teoria e o que se vê

nas questões sociais e políticas, uma vez que seu foco está direcionado aos eventos reais, com a agência humana e com o processo (RAGIN, 1987). Para um grande número de casos, a compreensão dos fenômenos a partir de uma noção mais contextualizada pode tornar-se dificultada, ou até impossibilitada.

O autor destaca ainda como sendo duas as principais razões para a aplicação do método de estudo de casos: i. trata-se de um método holístico, no qual os casos são analisados como entidades inteiras, e não como uma coleção de partes ou variáveis; e, ii. a explicação encontrada é entendida conjunturalmente e não de forma desassociada de seu contexto. Para ele, “*estas e outras características do estudo de caso possibilitam aos pesquisadores a interpretação de casos historicamente, além da compreensão das origens de importantes mudanças qualitativas em configurações específicas* (RAGIN, 1987, tradução nossa)”.

A metodologia sugerida pelo autor pode ser reproduzida com base em três etapas. Em primeiro lugar, elenca-se as similaridades e resultados comuns encontrados nos casos estudados; em seguida, avalia-se o grau de relevância¹ das semelhanças como variáveis a serem estudadas de modo mais aprofundado. Por fim, com a Matriz de Similaridades construída, o pesquisador pode formular sua análise, propondo uma explicação geral dos casos investigados. Nesta dissertação, a aplicação da metodologia pode ser vista na fase de Estudo dos Casos, capítulo 7.

Com base no exposto, a presente pesquisa tem sua abordagem metodológica dividida em duas fases. A primeira, essencialmente quantitativa, consistiu da etapa de seleção das escolas estaduais de Ensino Técnico afiliadas ao Centro Paula Souza (ETECs/CPS) no município de São Paulo, para posterior aplicação de entrevistas. Além disso, essa primeira fase prestou-se ainda a diagnosticar, por meio da criação de um conceito específico para este fim, a diferença entre os graus de conhecimento dos alunos em diferentes etapas (antes do início do Ensino Médio e no último ano deste), com vistas a testar a permeabilidade dos estudantes aos mecanismos intraescolares, e para além de seu *background* socioeconômico. Ambas as perspectivas podem ser vistas no próximo capítulo, de Seleção dos Casos.

¹ O autor utiliza, no original inglês, a palavra “*causality*”. Para esta pesquisa e com o intuito de se evitar incorrer em distorções, em especial de natureza quantitativa, optou-se por traduzir como “relevância”.

Na segunda fase deu-se início à aplicação de entrevistas semi-estruturadas, cujos resultados são analisados no Capítulo de Estudo dos Casos e com base no sugerido por Ragin (1987), acima explicitado. As similaridades são analisadas a partir dos elementos associados ao comportamento da burocracia, descritos no Capítulo 5 e condensadas na tabela 9, apresentada no estudo de casos (Capítulo 7).

Capítulo 3 - Para além da seleção dos casos: o Conceito ETEC

A seção da pesquisa destinada à seleção dos casos tem sua importância para além da escolha das escolas a serem analisadas. A metodologia empregada na seleção dos casos ocupa nesse trabalho uma posição de destaque, uma vez que, de um lado, destina-se a subsidiar, do ponto de vista quantitativo – embora não limitada a critérios exclusivamente numéricos – a escolha das escolas analisadas na pesquisa e, de outro, expõe e separa os fatores elencados pela literatura (GRAY, 1990; SAMMONS, 1994; FULLAN, 2009) como capazes de interferir no desempenho dos alunos.

São cada vez mais numerosas as pesquisas que se prestam a associar o bom desempenho dos alunos a fatores extraescolares (grau de escolaridade dos pais, renda média familiar, entre outros) e àqueles encontrados no âmbito da própria escola, como o modelo de liderança adotado pelo corpo diretivo, a aplicação da Proposta Político-Pedagógica da escola, a metodologia de ensino empregada pelo professor em sala de aula, o envolvimento e apoio dos pais às atividades escolares, dentre inúmeros outros elementos associados ao chamado efeito-escola.

Dentre os primeiros estudos que intentaram compreender os motivos de sucesso das escolas exitosas, é possível destacar o relatório construído por Coleman (1966) a pedido do Departamento de Educação Norte-Americano. Com o objetivo de diagnosticar os principais elementos a serem melhorados no modelo estadunidense, o relatório Coleman – nome pelo qual é conhecido o documento entre os estudiosos da educação – visava fornecer ao ministério que o havia encomendado um norte a ser seguido. No entanto, o que em princípio havia sido construído como um instrumento de avaliação da qualidade da educação ofertada, a ferramenta acabou por concluir que o efeito marginal das diversas variáveis escolares no desempenho do aluno era pequeno em comparação ao impacto das famílias e círculos em que os estudantes estavam inseridos.

Desde então têm sido realizadas pesquisas sob diversas perspectivas, mas que ao final, prestam-se a, em alguma medida, refutar ou corroborar os registros de Coleman (1966). Em outras palavras, por justificativas e metodologias em geral distintas, os trabalhos de avaliação das políticas educacionais concentram-se, em maior ou menor grau, na elucidação acerca dos insumos que são capazes de produzir impacto no desempenho dos alunos. No entanto, a despeito

do que fora relatado pelo relatório Coleman, a saber, a máxima de que o *background* socioeconômico dos alunos responde, em grande parte, pela *performance* dos estudantes, estudos tem sido feitos com o objetivo de, por um lado, identificar quais os principais fatores socioeconômicos e em que grau são capazes de gerar impacto e, por outro, com vistas a comparar os contextos em que as escolas e alunos estão inseridos. São, ao final, diferentes vertentes que se assume para responder à pergunta: *a escola, excetuando-se os fatores extraescolares, em especial os relacionados ao background socioeconômico dos alunos, é capaz de fazer a diferença?*

Faz-se desnecessária, a considerar o grande tema das políticas educacionais, ao qual a presente pesquisa busca contribuir, a explicação de que este trabalho está fortemente comprometido com a tese de que as escolas são capazes de influenciar o desempenho dos alunos. Não apenas enquanto Instituição, mas também, e principalmente, como um espaço político no qual estão contemplados os diferentes papéis de cada indivíduo e na maneira como exercem suas funções e se correlacionam entre si para fazer de uma escola, um lugar de ensino e aprendizagem. Nesse modelo inclui-se, em especial, o comportamento dos agentes que compõem o corpo diretivo escolar – diretores, diretores administrativos e de serviços, coordenadores pedagógicos e de área². No entanto, antes que se descarte quaisquer explicações relacionadas ao desempenho de alunos como unicamente associado ao *background* familiar, buscou-se verificar o grau de interferência de variáveis dessa natureza no melhoramento escolar, correlacionadas àquelas denominadas pela presente pesquisa, e a exemplo de Brooke e Soares (2008), como “fatores intraescolares”.

Para análise da influência dos fatores intraescolares no desempenho do aluno caberia, portanto, selecionar as escolas que poderiam subsidiar a aplicação da pesquisa. A escolha pelas escolas jurisdicionadas ao Centro Paula Souza deu-se por duas razões principais. A primeira delas diz respeito ao controle das variáveis relacionadas ao contexto extraescolar, como o nível socioeconômico. Por conta da aplicação do exame ao ingresso dos alunos no Ensino Médio e

² Como explicitado em seção posterior, nas escolas vinculadas ao Centro Paula Souza o corpo diretivo é composto, em sua maioria, por Diretor Geral, Diretor de Serviços Administrativos, Diretor de Serviços Financeiros, Coordenador Pedagógico e Coordenadores de Área (Ensino Médio e Técnico). Grande parte das escolas são geridas sob este modelo de organograma, a depender das deliberações associadas ao número de alunos matriculados em cada unidade de ensino.

Técnico – o Vestibulinho – e dada a localização mais centralizada das escolas³, os alunos das ETECs, mesmo oriundos de realidades bastante distintas, apresentam um grau de homogeneidade socioeconômica superior ao visto dentre as escolas de Ensino Médio Regular.

Um segundo motivo que justifica a escolha pelo Centro Paula Souza diz respeito a seu desenho institucional. Tendo em vista a intenção de se analisar o comportamento da burocracia escolar, a seleção de uma estrutura organizacional mais coesa, sujeita a regras menos difusas de gestão do que aquela proposta, por exemplo, por unidades do Ensino Médio Regular, tornaria possível uma avaliação de modo a separar elementos relacionados à rede dos aspectos associados à gestão escolar.

Desse modo, como primeira etapa foi iniciado um processo de seleção de escolas, as quais submeter-se-iam a uma análise quantitativa, para posteriormente serem aplicadas entrevistas, em etapa qualitativa. Antes de dar início à seleção de escolas, da base geral de unidades escolares vinculadas ao CPS foram escolhidas apenas aquelas que atendiam aos seguintes critérios:

- a) *As escolas escolhidas devem estar localizadas no município de São Paulo* – o CPS conta com escolas distribuídas por diversos municípios no estado de São Paulo. No entanto, as escolas situadas no interior do estado são, em geral, únicas em seus municípios. Ou seja, com base no cálculo de demanda por Cursos Técnicos, haveria, segundo a metodologia empregada pelo CPS, alguns poucos municípios onde caberia estabelecer mais de uma escola. Nos demais, uma unidade de ensino é capaz de ofertar as vagas necessárias. Por essa razão, as escolas localizadas nesses municípios assumem um caráter bastante diferenciado do modelo de Escola Técnica do município de São Paulo, cujas unidades e cursos são geralmente abertos em função das necessidades dos bairros adjacentes à nova escola. Além disso, excetuando-se alguns poucos casos como o de São Caetano do Sul e Campinas, algumas variáveis que compoariam o índice Nível Socioeconômico (NSE) encontram um alto grau de heterogeneidade na comparação intermunicipal, o que poderia comprometer o controle estatístico por variáveis dessa natureza.

³ Mesmo se considerado o movimento de expansão das ETECs, iniciado em 2006, que leva as escolas da rede às áreas mais periféricas.

- b) *As escolas selecionadas devem apresentar um mínimo de setenta por cento de participação no ENEM:* tanto para subsidiar a avaliação quantitativa como para fornecer instrumentos de análise para a etapa qualitativa, a presente pesquisa utiliza o ENEM como *proxy* de desempenho dos alunos. Desse modo, para que se possa conferir credibilidade estatística à amostra utilizada e para que o desempenho do grupo avaliado possa ser replicado com razoável grau de confiança à população total de estudantes da modalidade analisada, foram considerados válidos apenas os alunos cujas escolas atingiram um grau mínimo de setenta por cento de participação no ENEM.

Ainda segundo as pesquisas mais recentes acerca dos resultados obtidos pelo ENEM, são principalmente duas as funções do exame: de um lado, serve como mecanismo de avaliação da qualidade do ensino ofertado pela escola; de outro, atua na ampliação das oportunidades de ingresso à Universidade. Em ambas as situações há uma tendência de que os alunos mais preparados façam o exame: no primeiro exemplo, por estímulo da própria escola, para elevar o conceito da unidade e, no segundo caso, a considerar o fato de que os alunos preparam-se para a prova como o fariam para o vestibular. Assim sendo, quanto menor for a participação dos alunos de determinada escola no ENEM, ainda que haja uma maior probabilidade de elevação do conceito, menor será a precisão com que se poderá analisar o desempenho do grupo de alunos que nela estudam.

- c) *Somente a etapa Ensino Médio será considerada para a análise:* apesar de as escolas do CPS oferecerem diferentes cursos técnicos, os alunos elegíveis à realização do ENEM são apenas os que estão matriculados no Ensino Médio. Essa regra é aplicada para que não haja sobreposição de inscrições ou ainda para que, na parcela do exame que presta-se a qualificar a escola, não acabe por associar o aluno à unidade onde cursa apenas o ensino técnico, cujas habilidades não cumpre ao ENEM avaliar.

O saldo de escolas que atenderam às exigências supracitadas compõe um total de 18 escolas, conforme o quadro a seguir:

Tabela 1 – Unidades de ensino que compõem a amostra utilizada na pesquisa.

ETEC	Alunos Ingressantes em 2010	Alunos Inscritos no 3o. Ano do EM em 2012	Média Reprovação	Média Abandono
ETEC Albert Einstein	160	152	5.2	0.4
ETEC Carlos de Campos	120	116	2	1.4
ETEC Cidade Tiradentes	80	80	2.8	0.6
ETEC de Itaquera	120	120	3.1	0.0
ETEC de São Paulo	200	200	4.4	1.2
ETEC de Sapopemba	120	120	1.9	0.0
ETEC Getúlio Vargas	346	351	8.5	0.1
ETEC Guaianazes	80	77	5.9	0.4
ETEC Guaracy Silveira	246	227	5.9	1.4
ETEC Horácio Augusto da Silveira	280	245	12.6	0.0
ETEC José Rocha Mendes	160	182	7.1	0.0
ETEC Martin Luther King	160	154	0.7	0.2
ETEC Parque da Juventude	200	198	1.5	1.5
ETEC Prof. Aprígio Gonzaga	200	200	4.5	0.2
ETEC Prof. Basíldes de Godoy	202	197	2.4	0.3
ETEC Prof. Camargo Aranha	240	234	7.8	0.8
ETEC Tereza Aparecida Cardoso Nunes de Oliveira	160	151	2.9	0.0
ETEC Zona Sul	187	124	13.4	1.1

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pelo Centro Paula Souza e informações extraídas a partir da base do ENEM 2012 (<http://www.portal.inep.gov.br>)

Uma vez composta a lista geral de escolas, passou-se à etapa de análise – e *standardização* – das características do rol de alunos matriculados às unidades de ensino, com base nas variáveis Vestibulinho e ENEM e no indicador NSE. O objetivo de se utilizar o Vestibulinho como uma das variáveis na construção da análise quantitativa baseia-se no fato de que, diferentemente das escolas de Ensino Médio Regular, as Escolas Técnicas vinculadas ao CPS aplicam uma prova de admissão para ingresso nos cursos que oferece. O Vestibulinho constitui-se, portanto, como uma espécie de filtro à entrada dos alunos e ao contrário do que se tende a aceitar como dado e a julgar pelos testes realizados por esta pesquisa, não está sempre correlacionado aos indicadores de nível socioeconômico, conforme demonstrado mais adiante.

O indicador NSE foi construído exclusivamente para aplicação à amostra composta pelas Escolas Técnicas selecionadas para a pesquisa. No entanto, a justificativa metodológica para a construção do índice encontra respaldo, em parte, no documento técnico confeccionado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), para cálculo do NSE das escolas de educação básica brasileiras (ALVES e SOARES, 2012). A iniciar com a escolha das bases de dados, optou-se, porém, por trabalhar apenas com o questionário socioeconômico respondido pelos

alunos no momento de inscrição do ENEM; em primeiro, por tratar-se de pesquisa relacionada apenas à etapa de nível médio – diferentemente de outras bases de que o estudo da UFMG lança mão, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e Prova Brasil, que abarcam diversas etapas de ensino – e, depois, porque o ENEM não é, neste trabalho, utilizado apenas como fonte de dados para a construção do NSE, mas também, e principalmente, como *proxy* de desempenho dos alunos.

Todavia, não reside apenas na escolha do exame e das variáveis a justificativa para a construção de um indicador específico. O principal argumento para a adoção de um novo índice é de natureza metodológica: para o trabalho realizado pela equipe da UFMG foram consideradas na amostra as escolas de educação básica, privadas e públicas, com todas as etapas de ensino. Uma vez agrupadas em uma única base, a construção do indicador compara o NSE entre todas as escolas que a compõem, quer sejam as públicas situadas em áreas mais periféricas, quer sejam as privadas localizadas nos grandes centros urbanos. Em se tratando de uma pesquisa que visa construir um estudo de caso comparado entre escolas, pertencentes a uma Autarquia cuja jurisdição restringe-se ao estado de São Paulo, outras escolas são frequentemente pinçadas para compor um grupo de controle, mas não para que sejam agrupadas a uma base comum.

Um exemplo das distorções que poderiam haver se o modelo fosse simplesmente replicado ao presente estudo pode ser visto nos próprios números que compõem o resultado final. Da aplicação de um filtro à pesquisa da UFMG para seleção das escolas técnicas, foi verificado haver 590 escolas estaduais cujo índice é classificado como “Alto” (dentre os 7 possíveis graus, há apenas um acima do “Alto”, o “Mais Alto”). Dessas 590 escolas, o estado de São Paulo abriga 211 delas e o município de São Paulo, 60. Dentre as escolas técnicas vinculadas ao CPS e disponíveis para consulta na base, uma está classificada como NSE “Mais Alto” (Escola Técnica Estadual de São Paulo) e outras nove são listadas como NSE “Alto”. Em outras palavras, por considerar na análise escolas de todo o Brasil, particulares e públicas e de todas as etapas e modalidades de ensino, o NSE calculado pela UFMG acaba por não discriminar as escolas técnicas entre si, intento desta dissertação. Ainda assim, o modelo é capaz de servir de respaldo metodológico, como demonstrado a seguir, e deveras importante para melhor compreensão do objeto de análise.

Além disso, apesar de as 10 unidades de ensino citadas acima constarem da lista das escolas avaliadas, outras 8 ETECs atendem aos critérios de seleção para análise na presente pesquisa. Tratam-se de escolas que foram construídas no movimento de expansão do CPS, de 2005 a 2008, período no qual o número de unidades passou de 92 para 240. No âmbito geral, a importância dessas escolas está para além da mera ampliação do número de vagas: representa o momento em que a Autarquia ganha um maior grau de heterogeneidade, num sentido positivo ou, em outras palavras, passa a ser mais inclusiva. Em 2009, por exemplo, ano do último ENEM computado para construção do indicador da UFMG, a grande maioria das escolas dessa nova fase ainda não tinham alunos matriculados no terceiro ano do Ensino Médio.

A julgar por todas as peculiaridades citadas, portanto, as escolas técnicas vinculadas ao CPS não podem ser computadas dentro de uma base comum, juntamente com escolas de Ensino Médio Regular, nem com modelos implementados em outros estados. No entanto, para que houvesse um respaldo metodológico acerca do que se é possível obter por meio das construções de indicadores educacionais, comparou-se os resultados obtidos no modelo desenvolvido por Alves e Soares (2012) com o índice NSE formulado para este trabalho. Com o intuito de viabilizar a comparação entre os índices, visto terem sido calculados com dados de anos distintos - o NSE da UFMG utilizou informações do Saeb, Prova Brasil e ENEM, de 2003 a 2009, enquanto o NSE formulado para esta pesquisa (doravante chamado por NSE ETEC) utilizou apenas dados do ENEM 2012 – e com diferentes métricas, a parametrização que possibilitou a análise baseou-se na equação:

$$Z_{x_i} = \frac{x_i - \bar{x}_j}{Sx_j}$$

Onde :

Z_{x_i} = corresponde à coluna DESVPADM da Tabela 2, calculada para uma unidade escolar (x_i);

x_i = valor observado do NSE calculado para uma unidade escolar de acordo com ambos os parâmetros (UFMG e ETEC);

\bar{x}_j = média do NSE para o grupo das 10 escolas comuns às duas pesquisas;

Sx_j = desvio padrão do NSE para o grupo das 10 escolas comuns às duas pesquisas.

A partir da aplicação da equação acima foram obtidos os resultados como expostos pela Tabela 2. O que se pode observar é que, mesmo considerando o fato de as bases de dados serem advindas de anos distintos e baseadas em diferentes metodologias de cálculo, na comparação entre as escolas do grupo é possível observar uma trajetória bastante similar, com algumas poucas exceções. De um modo geral, portanto, a metodologia empregada para cálculo de NSE na presente pesquisa está amparada por um modelo já testado, que amplia sua verossimilhança.

Tabela 2 –Comparação do NSE ETEC com o NSE calculado por Alves e Soares (2012).

Escola	NSE UFMG	DESVPADM	NSE ETEC	DESVPADM
ETEC Albert Einstein	6.83	0.18	12.79	0.25
ETEC Basilides de Godoy	6.95	0.61	13.31	0.69
ETEC Carlos de Campos	6.64	-0.49	12.26	-0.2
ETEC de São Paulo	7.31	1.89	14.75	1.91
ETEC Getúlio Vargas	7.15	1.32	13.71	1.02
ETEC Guaracy Silveira	6.68	-0.35	12.59	0.08
ETEC Prof. Aprígio Gonzaga	6.55	-0.81	11.36	-0.96
ETEC Prof. Camargo Aranha	6.69	-0.31	11.81	-0.58
ETEC Prof. Horácio Augusto da Silveira	6.55	-0.81	11.37	-0.95
ETEC Rocha Mendes	6.43	-1.23	11.01	-1.25

Fonte: Elaboração própria, a partir de ALVES e SOARES, 2012 e dados do ENEM 2012

Passa-se, portanto, à explicação acerca da construção do índice de NSE utilizado por este estudo. Quando da aplicação do ENEM, os alunos respondem um questionário com perguntas de natureza socioeconômica, criado pelo Inep para compreensão dos estudantes que realizam a prova. Dentre as perguntas respondidas pelos alunos foram selecionadas as seguintes: i. “até quando seu pai estudou”?, ii. “até quando sua mãe estudou”?, iii. “qual a renda mensal de sua família (incluindo a sua)”?, iv. “quantas pessoas moram em sua casa (incluindo você)”?, v. “em que tipo de escola cursou o Ensino Fundamental”? e, vi. “em que tipo de residência você mora”? Sendo que, nas questões i e ii foi atribuída uma ponderação à cada variável quanto maior fosse o grau de escolaridade apresentado pelos pais.

Ao final, para a composição da variável, denominada “Grau de Escolaridade dos Pais”, somou-se as pontuações e calculou-se a média. Ao contrário do que se costuma fazer, em especial nas pesquisas aplicadas, para esta pesquisa optou-se por não considerar apenas o grau de

escolaridade da mãe, uma vez que se apresenta no geral como sendo o menor da casa, nem ainda o do pai, em isolado, que apesar de ser normalmente o maior da casa, tem, de maneira correlata, menor influência por sobre a educação dos filhos.

A segunda variável, “Renda Média *Per Capta*”, foi calculada com base na combinação das respostas às questões iii e iv. Para que se evitasse considerar os limites máximos e mínimos de cada intervalo de renda, primeiramente calculou-se a média de cada classe (*e.g.* de R\$ 622,01 a R\$ 933,00, utilizou-se a renda média de R\$ 777,51). Apenas os casos do primeiro e último intervalos, um salário mínimo (R\$ 622,00 para o questionário ENEM 2012) e acima de vinte salários mínimos (acima de R\$ 12.440,00) respectivamente, foram tratados como exceção.

Para o limite inferior foi utilizado o próprio salário mínimo como média do intervalo, por questão conceitual (representa a remuneração mínima a ser recebida pelo trabalhador) e para o limite superior foi adicionado um salário mínimo aos vinte que já o compunham, para que fosse estabelecido um limite superior. Casos que foram alocados nesta última faixa, porém, foram considerados como *outliers*. Por fim, dividiu-se as médias pelo número de moradores de cada residência, para obtenção da “Renda Média *Per Capta*”. Cumpre ainda destacar que, a considerar o fato de a renda estar representada em valor absoluto, o valor final foi expresso de maneira relativa ao salário mínimo vigente, para evitar distorções na composição final do índice, invalidando outras variáveis.

Tabela 3 – Renda Média Estimada a partir do Questionário Socioeconômico do ENEM

Alternativa no ENEM	Intervalo de Renda (em reais)	Renda Média Estimada
A	0	0,00
B	1-622,00	622,00
C	622,01-933,00	777,51
D	933,01-1244,00	1088,51
E	1244,01-1555,00	1399,51
F	1555,01-1866,00	1710,51
G	1866,01-2488,00	2177,01
H	2488,01-3110,00	2799,01
I	3110,01-3732,00	3421,01
J	3732,01-4354,00	4043,01
K	4354,01-4976,00	4665,01
L	4976,01-5598,00	5287,01
M	5598,01-6220,00	5909,01
N	6220,01-7464,00	6842,01
O	7464,01-9330,00	8397,01
P	9330,01-12440,00	10885,01
Q	>12440,00	12751,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do ENEM 2012

A variável v funciona como um tipo de qualificador da renda e assemelha-se, no conjunto calculado para o índice, a uma métrica de gastos com educação. Para atribuir à variável esse efeito, ponderou-se as respostas obtidas com maior peso às escolas particulares que públicas – numa escala gradual de todo o Ensino Fundamental cursado em escola pública, passando por períodos cursados em públicas e particulares (maior período em escola pública e maior período em escola particular, respectivamente) e culminando com toda a etapa cursada em escola privada. Desse modo, na soma das variáveis para a composição do indicador, os alunos cujas famílias tem menor renda, mas tem maior dispêndio com educação relativamente ao ganho, são beneficiados no escore final. A variável vi , relacionada aos gastos com moradia, serve para ilustrar o grau de estabilidade financeira do aluno.

Uma vez selecionadas as variáveis, somou-se os itens já ponderados para estabelecer uma classificação entre os alunos e tornar compreensível a distribuição dos graus de NSE entre as escolas. No entanto, para além de servir apenas como *proxy* de fator extraescolar, o indicador

NSE possui grande relevância no sentido de explicar – ou refutar – algumas das premissas aceitas por estudiosos das políticas educacionais.

No caso das escolas técnicas, em especial as localizadas no município de São Paulo e vinculadas ao CPS, por conta do mecanismo de seleção aplicado e por estarem situadas em áreas privilegiadas do ponto de vista socioeconômico - à primeira vista pode-se, equivocadamente, atribuir o desempenho dos alunos de maneira exclusiva ao NSE de suas famílias. Na amostra selecionada para este estudo, porém, tal ideia não se confirma. Em primeiro lugar, a julgar pelo alto grau de heterogeneidade socioeconômica existente nas escolas, com diferentes resultados obtidos no ENEM: há correlação significativa entre a média do NSE das escolas e a média do ENEM, mas não há correlação relevante na avaliação aluno a aluno. Os quadros 1 e 2, abaixo, ilustram a diferença entre os “r quadrados” (*Squared R*) resultantes dos dois cruzamentos. O primeiro corresponde ao extrato de uma regressão linear simples tendo como variável dependente o ENEM de cada aluno e, como independente, o NSE de cada família. No segundo, o mesmo modelo é aplicado, substituindo-se o ENEM individual pelo ENEM da escola e o NSE familiar pela média calculada entre os NSE de cada escola.

Quadro 1 – Regressão Linear – teste entre NSE familiar e ENEM individual

Model Summary – N:18 escolas (expostas na Tabela 4)

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.335 ^a	.112	.112	49.4593806

a. Predictors: (Constant), NSE

Fonte: Elaboração própria a partir de ENEM 2012.

Quadro 2 – Regressão Linear – teste entre Média de NSE familiar por escola e ENEM por escola.

Model Summary - N:18 escolas (expostas na Tabela 4)

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.931 ^a	.867	.858	10.472654728079448

a. Predictors: (Constant), NSE

Fonte: Elaboração própria a partir de ENEM 2012.

Em segundo lugar, se de fato o desempenho no ENEM fosse apenas produto do NSE, as escolas técnicas com menor média no indicador deveriam, obrigatoriamente, apresentar pior desempenho no exame. No entanto, contra previsões desta natureza, há escolas que apresentam uma inversão positiva entre sua posição na classificação baseada no NSE e na outra, com os resultados do ENEM.

Com base nesses critérios, portanto, são selecionadas as primeiras escolas para aplicação das entrevistas: a ETEC Guaracy Silveira ocupa a sétima posição no ranking que classifica o NSE médio das escolas e a quinta na classificação quanto ao ENEM. Além disso, é a primeira, no ranking do ENEM para a amostra, que foge da “posição-espelho” nas duas classificações, ou seja, é a única dentre as cinco primeiras posições no ENEM cuja classificação não equivale ao ranking de NSE. A ETEC Zona Sul é um caso semelhante. Ocupa o décimo quarto lugar na classificação de NSE, mas o sétimo na que leva o ENEM em conta. As duas escolas foram selecionadas para visita e aplicação de entrevistas, em etapa posterior.

Tabela 4 – NSE e ENEM para as escolas utilizadas na pesquisa.

Escola	NSE	ENEM
ETEC Albert Einstein	12.79	617.94
ETEC Carlos de Campos	12.26	582.97
ETEC Cidade Tiradentes	9.07	556.35
ETEC de Itaquera	10.41	577.18
ETEC de São Paulo	14.75	666.87
ETEC de Sapopemba	9.75	576.97
ETEC Getúlio Vargas	13.71	631.54
ETEC Guaianazes	10.63	572.57
ETEC Guaracy Silveira	12.59	619.21
ETEC Horácio Augusto da Silveira	11.37	592.85
ETEC José Rocha Mendes	11.01	574.86
ETEC Martin Luther King	13.17	617.76
ETEC Parque da Juventude	13.48	623.03
ETEC Prof. Aprígio Gonzaga	11.36	591.44
ETEC Prof. Basílides de Godoy	13.31	620.30
ETEC Prof. Camargo Aranha	11.81	589.41
ETEC Tereza Aparecida Cardoso Nunes de Oliveira	10.81	570.18
ETEC Zona Sul	10.80	596.04

Fonte: Elaboração própria a partir do indicador NSE calculado com base nos dados do ENEM 2012.

A justificativa que vai ao encontro dos interesses desta pesquisa baseia-se, portanto, na hipótese de que, tendo sido o NSE adotado como uma *proxy* dos fatores extraescolares, existam fatores associados à escola que interferem no desempenho do aluno. Mas um outro método, que pode conferir maior grau de acuracidade à pesquisa que o controle feito apenas por meio do NSE, foi aplicado ao trabalho. Um dos principais argumentos levantados pelos atores entrevistados nas visitas às escolas é o de que, além do NSE há no CPS um tipo de filtro ao ingresso dos alunos às Escolas Técnicas: o Vestibulinho. O Vestibulinho, como detalhado em seção anterior, é o exame que se é aplicado aos candidatos que desejam ingressar, nos cursos técnicos ou Ensino Médio Regular ofertados pelas escolas vinculadas ao CPS. Assim sendo, a despeito de o Vestibulinho constituir-se ou não como filtro na seleção dos melhores alunos, pode ser considerado como um medidor do nível de proficiência em que encontram-se os alunos que ingressam à rede.

Em havendo um exame ao ingresso dos alunos às ETECs, o Vestibulinho, e outro ao final do terceiro ano do Ensino Médio, o ENEM, é possível estabelecer uma metodologia que cria conceitos para avaliar desempenhos na “entrada” e “saída” de maneira comparada, assim como realizado pelo ENADE (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes). Desse modo, outro mecanismo foi utilizado para seleção das escolas para este estudo, o qual visa não apenas monitorar as variáveis de controle, ou os fatores extraescolares, mas também e, principalmente, identificar a existência de uma lacuna de proficiência entre o início e o término do Ensino Médio, a despeito dos diferentes NSE, para que posteriormente e por meio da pesquisa qualitativa, fosse possível compreender que fatores intraescolares são capazes de contribuir para a elevação dos níveis de conhecimento. Denominado, portanto, por este trabalho como Conceito ETEC, haja vista sua similaridade ao Conceito ENADE, de quem adota grande parte da metodologia de cálculo, o modelo permite comparar o nível de proficiência do grupo de alunos que realizam o exame Vestibulinho - aplicado aos candidatos às ETECs do CPS para ingresso no primeiro ano do Ensino Médio - com o desempenho no ENEM, ao final dessa etapa de ensino.

À exemplo do que fora construído para o Conceito ENADE, o Conceito ETEC primeiramente padroniza todas as notas obtidas para média zero e desvio padrão um, no caso de estarem distribuídas de acordo com uma curva normal. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, divulga vários de seus indicadores desse modo, uma vez que pelo fato de se analisar a distribuição já se é possível saber quem está acima e quem está abaixo da média, bem como o seu afastamento em relação à média. A primeira fase, portanto, baseia-se na equação:

$$Z_{x_i} = \frac{x_i - \bar{x}_j}{Sx_j}$$

Onde :

Z_{x_i} = afastamento padronizado referente a uma das medidas de interesse “x” de um aluno “i”;

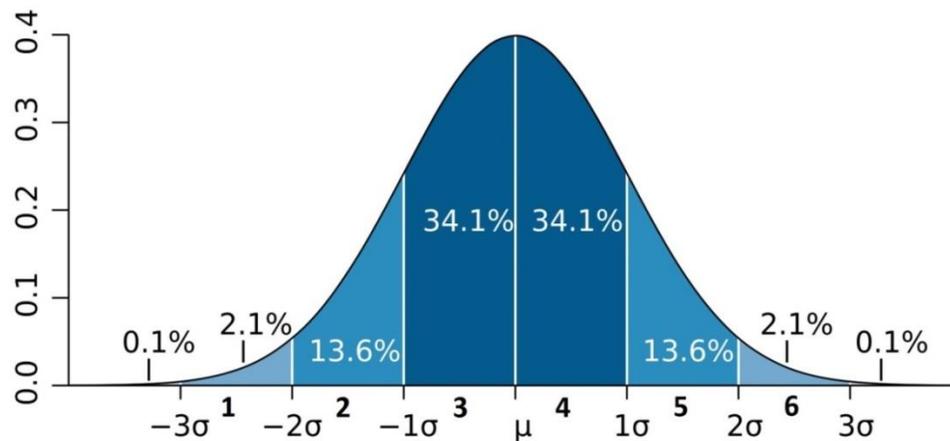
x_i = valor observado da medida para um aluno “i”;

\bar{x}_j = média desta medida para o conjunto de escolas da amostra (18 ETECs);

Sx_j = desvio padrão da medida para o conjunto de escolas da amostra (18 ETECs).

Após o cálculo do Afastamento Padronizado, o Conceito ENADE, todavia, procede a uma nova etapa, para que sejam normalizadas as notas com base em cada área e curso. No caso do Conceito ENADE, porém, padroniza-se pelos limites inferiores e superiores, para que se obtenha, em todas as áreas, cursos com conceito um e conceito cinco, a considerar o fato de haver provas diferentes entre as áreas. Para o caso das ETECs, todavia, analisa-se um único exame, o Vestibulinho. Assim sendo, os valores padronizados próximos ou superiores a três, em módulo, permitem apenas que se some “três” a cada valor, correspondente à média e para que possam ser estabelecidos 6 conceitos – ao invés de 5, como no ENADE - e seja possível fazer uma interpretação a partir da diferença do resultado da escola e a média em desvios-padrão. A curva normal resultaria no exposto pela Figura 1.

Ilustração 1 – Curva Normal para Análise do Conceito ETEC – Vestibulinho 2010.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Vestibulinho 2010 – fornecidos pelo CPS.

O registro cujo afastamento padronizado mostrar-se maior que 3 em módulo recebe conceito um, se negativo ou conceito seis, se positivo. Dessa forma, ao invés de simplesmente replicar a segunda fase do cálculo ENADE ao Conceito ETEC, as faixas de aplicação para esta segunda etapa segue como disposto na tabela 5.

Tabela 5 – Aplicação do Conceito ETEC aos intervalos calculados por aluno.

Conceito ETEC	Intervalo
1	0-0,99
2	1-1,99
3	2-2,99
4	3-3,99
5	4-4,99
6	5-6,00

Fonte: Elaboração própria.

Cabe ressaltar que a reformulação e aplicação do Conceito ENADE ao modelo calculado para esta pesquisa foi de certa forma facilitada por duas importantes razões: a primeira refere-se ao acesso que se teve à base do Vestibulinho 2010 (exame realizado no ano de 2009 para início em 2010) para comparação com os dados do ENEM 2012. O segundo motivo diz respeito aos altos níveis de rendimento observados para as escolas da amostra. Dados os baixos índices de reprovação e abandono, a composição da amostra dos alunos ingressantes em determinado ano é bastante próxima àquela que conclui o Ensino Médio três anos depois. A afirmação pode ser corroborada por meio da tabela 6. Mesmo as ETEC Zona Sul e ETEC Horácio Augusto da Silveira, com alto grau de reprovação e abandono na comparação com as outras escolas da rede utilizadas na análise, estão abaixo do patamar desses índices para o Estado e do Município de São Paulo, com taxas de 13,5 e 16,8 por cento, respectivamente, para reprovação e 4,4 e 4,9 por cento para abandono.

Tabela 6 – Taxas de evasão para os alunos da amostra

ETEC	Alunos Ingressantes em 2010	Alunos Inscritos no 3o. Ano do EM em 2012	Média Reprovação	Média Abandono
ETEC Albert Einstein	160	152	5.2	0.4
ETEC Carlos de Campos	120	116	2	1.4
ETEC Cidade Tiradentes	80	80	2.8	0.6
ETEC de Itaquera	120	120	3.1	0.0
ETEC de São Paulo	200	200	4.4	1.2
ETEC de Sapopemba	120	120	1.9	0.0
ETEC Getúlio Vargas	346	351	8.5	0.1
ETEC Guaianazes	80	77	5.9	0.4
ETEC Guaracy Silveira	246	227	5.9	1.4
ETEC Horácio Augusto da Silveira	280	245	12.6	0.0
ETEC José Rocha Mendes	160	182	7.1	0.0
ETEC Martin Luther King	160	154	0.7	0.2
ETEC Parque da Juventude	200	198	1.5	1.5
ETEC Prof. Aprígio Gonzaga	200	200	4.5	0.2
ETEC Prof. Basíledes de Godoy	202	197	2.4	0.3
ETEC Prof. Camargo Aranha	240	234	7.8	0.8
ETEC Tereza Aparecida Cardoso Nunes de Oliveira	160	151	2.9	0.0
ETEC Zona Sul	187	124	13.4	1.1

Fonte: Elaboração Própria a partir de ENEM 2012.

A metodologia criada para o Conceito ETEC foi primeiramente replicada aos dados referentes aos acertos dos alunos no Vestibulinho – optou-se por utilizar a variável “Acertos” no lugar das “Notas”, uma vez que a esta última já estão somadas bonificações nos casos em que o aluno tenha cursado todo o Ensino Fundamental em escola pública e com base no critério “raça”, aspectos mais relacionados ao NSE que ao desempenho – com os quais posteriormente estabeleceu-se uma classificação. Ou seja, cada escola é representada pela média dos Conceitos ETEC recebidos por seus alunos. O mesmo método foi aplicado à Média Geral do ENEM por aluno, obtida a partir das notas da prova objetiva do exame, cujo resultado foi também expresso por meio de um ranking, conforme exposto na tabela 7.

Tabela 7 - Classificação das escolas com base no Conceito ETEC 2010 e 2012.

ETEC	Conceito ETEC Vestibulinho 2010	Classificação Vestibulinho 2010	Conceito ETEC ENEM 2012	Classificação ENEM 2012
ETEC Albert Einstein	3.93	5	3.74	5
ETEC Carlos de Campos	3.60	7	3.12	11
ETEC Cidade Tiradentes	2.46	18	2.62	18
ETEC de Itaquera	2.93	12	2.94	15
ETEC de São Paulo	5.11	1	4.69	1
ETEC de Sapopemba	2.68	15	2.99	13
ETEC Getúlio Vargas	4.30	2	3.99	2
ETEC Guaianazes	2.66	16	2.98	14
ETEC Guaracy Silveira	3.55	8	3.74	6
ETEC Horácio Augusto da Silveira	3.01	11	3.26	10
ETEC José Rocha Mendes	2.84	13	2.92	16
ETEC Martin Luther King	4.03	4	3.71	7
ETEC Parque da Juventude	4.30	3	3.84	3
ETEC Prof. Aprígio Gonzaga	3.31	10	3.26	9
ETEC Prof. Basíledes de Godoy	3.78	6	3.78	4
ETEC Prof. Camargo Aranha	3.40	9	3.11	12
ETEC Tereza Aparecida Cardoso Nunes de Oliveira	2.82	14	2.89	17
ETEC Zona Sul	2.47	17	3.39	8

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CPS para Vestibulinho 2010 e ENEM 2012.

Como se é possível verificar, as duas primeiras escolas da Classificação segundo o Conceito ETEC aplicado ao ENEM, ETEC de São Paulo e ETEC Getúlio Vargas, apesar do excelente desempenho, já constavam das duas primeiras posições da escala do Conceito ETEC aplicado ao Vestibulinho. Neste caso, é possível concluir que os candidatos aprovados para estas escolas já apresentavam um número bastante grande de acertos comparativamente às demais unidades antes de seu ingresso no Ensino Médio, e que o Vestibulinho, em certa medida, já encarregou-se de selecionar os alunos com melhor desempenho.

Já as escolas ETEC Zona Sul e ETEC Guaianazes, apesar do desempenho inferior no Vestibulinho, tiveram um ganho significativamente maior em termos de proficiência, comprovado pelo Conceito ETEC aplicado ao ENEM. Em outras palavras, uma vez padronizados os acertos do Vestibulinho e a nota do ENEM, o Conceito ETEC possibilita a comparação de proficiência em um e outro momento da trajetória do aluno. Se o Vestibulinho constitui-se de fato como uma espécie de filtro ao ingresso no Ensino Médio e, portanto, uma variável de controle sobre os fatores extraescolares e, considerando ser o ENEM uma medida de desempenho do aluno, quanto maior a lacuna entre o Conceito ETEC calculado sobre o Vestibulinho e o Conceito ETEC verificado para o ENEM, maior a possibilidade de que este

espaço possa ser preenchido por fatores intraescolares e, dentre eles, o comportamento dos diretores.

Assim sendo, as escolas selecionadas para a etapa qualitativa da pesquisa, acompanhadas de suas justificativas são:

ETEC Guaianazes

A ETEC Guaianazes, ao lado das ETECs Cidade Tiradentes, Itaquera e Sapopemba, é uma das escolas com menor NSE. A opção por incluir a escola dentre as que seriam visitadas deve-se à comparação feita entre essa unidade e o grupo com menor NSE: a ETEC Cidade Tiradentes é a escola com menor NSE da base geral de escolas, mas seu desempenho nos Conceitos ETEC calculados para o Vestibulinho 2010 e para o ENEM 2012 é também o menor dentre todas as ETECs. Neste caso, não há como fazê-la figurar dentre as escolas que tiveram alguma mudança em detrimento de fatores extra ou intraescolares.

A ETEC Sapopemba, com posição imediatamente superior à da ETEC Cidade Tiradentes na relação de NSE, ocupa o décimo terceiro lugar no Conceito ETEC Vestibulinho e décimo terceiro no Conceito ETEC ENEM. A justificativa para não incluí-la dentre as escolas visitadas deve-se à sua queda na classificação do Conceito ETEC, de 2010 para 2012, da décima quinta para a décima terceira posição, o que não justificaria uma melhora no desempenho dos alunos, por quaisquer fatores.

A ETEC Itaquera, por fim, não foi incluída à base por conta de sua localização: apesar do incremento no Conceito ETEC, a ETEC Itaquera é uma escola considerada central na região onde está situada e por isso tende a receber alunos de um raio de influência superior ao das outras escolas periféricas, como a ETEC Guaianazes, Cidade Tiradentes e Arthur Alvim. Seria preciso um estudo mais apurado para compreender melhor como se dá a distribuição dos alunos desses bairros por essas escolas. Desse modo, a escolha recaiu por sobre a ETEC Guaianazes, localizada em área mais afastada e ao lado da ETEC Itaquera, uma das primeiras a lograr posições na classificação quanto ao Conceito ETEC, de 2010 para 2012.

ETEC Zona Sul / ETEC Takashi Morita

A escolha da ETEC Takashi Morita deu-se por um motivo peculiar: apesar de sequer constar da base de escolas avaliadas, a unidade é nova (a primeira turma iniciou em 2010) e o diretor estava à frente da ETEC Zona Sul em 2012 quando esta obteve o desempenho avaliado nesta pesquisa. A ETEC Zona Sul é escola que mais subiu posições no *ranking* do Conceito ETEC, do Vestibulinho 2010 para o ENEM 2012, passando do décimo sétimo para o oitavo lugar. Considerando o baixo NSE da escola, havia algo a ser investigado.

ETEC Guaracy Silveira

Na comparação entre as classificações quanto ao Vestibulinho 2010 e ENEM 2012, vê-se que a escola é a única que figura entre as que estão acima da mediana em termos do indicador de NSE e que logra subir posições com relação ao Conceito ETEC: todas as escolas cujo NSE está acima da mediana para a amostra perdem posições na comparação entre o Conceito ETEC 2010 (calculado para o Vestibulinho) e 2012 (calculado para o ENEM). Esse movimento pode dar-se em função de alguns fatores; para esta pesquisa dois deles são destacados: primeiro, pela heterogeneidade da amostra em termos do indicador de NSE, ou seja, a escola não é apenas “de passagem”, mas recebe alunos de diferentes *backgrounds* socioeconômicos. Segundo, dada a elevação de patamar obtida pela escola, é possível dizer que, na comparação com as outras unidades da amostra, há fatores intraescolares nessa escola que podem fazer a diferença. Cumpre destacar que é possível que a diferença dê-se ainda pelo fato de os alunos chegarem melhor preparados à escola. Esse aspecto, todavia, não tira o mérito da escola, na medida em que é uma das responsáveis por fazer os estudantes chegarem ao mesmo patamar daqueles cujas escolas recebem alunos mais bem preparados.

ETEC Parque da Juventude

A escolha da ETEC Parque da Juventude poderia ter se dado pelo mesmo motivo pelo qual se poderia optar pelas ETEC de São Paulo e ETEC Getúlio Vargas: as três unidades constam da lista das escolas de maior NSE e maior Conceito ETEC, tanto para o Vestibulinho como para o ENEM. No entanto, a Parque da Juventude nasceu do último movimento de expansão do Centro Paula Souza, em 2006, enquanto a ETEC Getúlio Vargas é uma escola com mais de cem anos e a ETEC de São Paulo, mais de vinte anos. Era essencial à construção da pesquisa a seleção de uma escola com excelente desempenho e, nesse sentido, a escolha da

ETEC Parque da Juventude poderia elucidar ainda mais os pontos relacionados à construção de uma escola que já surge exitosa.

ETEC de Vila Formosa

Da primeira análise realizada para a construção desta dissertação, foram considerados dados de Vestibulinho 2009 e ENEM 2011. Para essa base, a ETEC de Vila Formosa aparecia como a escola de pior desempenho (com queda de 4 posições de um exame para outro). Em 2012, a escola não apresentou percentual de participação no ENEM que garantisse o grau de confiança requerido pela pesquisa, de setenta por cento. Nesse caso, a considerar o fato de a redução de participantes representar também um indicador negativo, optou-se por manter a escola dentre a lista das unidades a serem visitadas.

Por fim, cumpre destacar que, além das escolas selecionadas, a própria sede do CPS teve algumas de suas áreas visitadas e alguns atores entrevistados para que se pudesse compreender que elementos do comportamento do diretor escolar estavam de fato associados às suas motivações, anseios e modelo de gestão e que aspectos poderiam ser destacados como mera observância à norma do que se é sugerido pelo CPS. No próximo capítulo, a estrutura da instituição é mais bem detalhada.

Capítulo 4 - O CENTRO PAULA SOUZA

4.1. História e Expansão

O Ensino Técnico no Brasil tem uma trajetória marcada por grandes mudanças. Desde a instituição da profissionalização compulsória no ensino secundário, instituído pela Lei n. 5.692/71 – muito embora o debate acerca da universalização do Ensino Médio já tivesse irrompido com a promulgação da Lei Orgânica do Ensino Secundário de 1942 durante o Estado Novo – até o Decreto n. 5.154 de 2004, que determina o reposicionamento da educação tecnológica à condição de Curso Superior, muito se foi discutido acerca da oferta e do papel do Ensino Técnico no Brasil (FRIGOTTO *et al.*, 2012).

A história do Ensino Técnico no estado de São Paulo acompanhou o nascimento dos Centros Federais de Educação Tecnológica (hoje CEFET), mas desde o início teve um percurso bastante distinto do que fora traçado pelo ensino profissionalizante de nível federal. Já em 1969 é criada uma Autarquia, o Centro Paula Souza (CPS), por meio de um decreto-lei com vistas a oferecer Ensino Técnico e Tecnológico de nível médio e superior no estado de São Paulo. Quando da formação da Autarquia, porém, o CPS concentrou suas atividades nos cursos tecnológicos – de nível superior – e em cursos de formação de professores para o Ensino Técnico (Almério Araújo, Coordenador de Ensino Técnico, em entrevista).

Somente a partir de 1980 é que deu-se início à construção de uma rede de escolas técnicas jurisdicionadas à instituição, momento no qual foram transferidas 6 escolas do governo do Estado de São Paulo para serem administradas pela Autarquia. Tratava-se de escolas que originariamente pertenceram a um convênio firmado entre empresas privadas, prefeituras que abrigavam as escolas e o Governo do Estado de São Paulo. Com o fim da profissionalização compulsória no ensino secundário, a qual fora promulgada pela Lei n. 5.692/71 e revogada pela Lei n. 7.044/1982, novas escolas foram recebidas pelo CPS da rede estadual de ensino. Ao final de 1989, portanto, o CPS já contava com catorze escolas técnicas (Almério Araújo, Coordenador de Ensino Técnico, em entrevista).

O grande salto em número de unidades escolares, porém, foi dado em 27 de outubro de 2003, por meio do decreto n. 37.735, que transferiu 82 escolas técnicas do Governo do Estado de São Paulo ao CPS. E durante os próximos 13 anos, de 1993 a 2006, a autarquia manteve sob sua

administração e em parceria com a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, 96 escolas técnicas⁴.

A partir de 2006, porém, o CPS passou a ser vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo. Desde essa época o Centro iniciou também uma grande fase de expansão, mais do que dobrando o número de escolas sob sua jurisdição. Atualmente o CPS administra 213 ETECs e 59 Faculdades de Tecnologia (FATEC) estaduais em 162 municípios paulistas. Nos cursos técnicos de nível médio são atendidos cerca de 216 mil estudantes. Além disso, o CPS opera ainda com o modelo de classes descentralizadas, o qual consiste em um tipo de convênio com as prefeituras e Secretarias Estaduais de Educação, para oferta de cursos técnicos em escolas e estruturas como os Centros Educacionais Unificados (CEUs)⁵.

Até o ano de 2012, o CPS oferecia o nível médio em 3 modalidades: integrado ao técnico, ministrado em 3 anos e período integral; ensino médio regular, em 3 anos e em meio período e o integrado ao técnico associado ao EJA – Educação de Jovens e Adultos. A partir de 2012, porém, o ensino médio regular, que antes era oferecido em 3 anos e em período parcial, passou a ser unicamente oferecido na modalidade associada ao técnico, para as turmas novas, e em 3 anos e período integral. É também conhecido como ETIM – Ensino Técnico Integrado ao Médio (Amneris Caciatori, Supervisora de Gestão Pedagógica, em entrevista).

4.2.Estrutura Administrativa

A estrutura administrativa do CPS abriga 7 departamentos, sendo divididos em: Unidade de Recursos Humanos (URH), Centro de Gestão Documental (CGD), Unidade de Gestão Administrativa e Financeira (UGAF), Assessoria de Comunicação (AssCom), Coordenadoria da Unidade de Ensino Superior de Graduação (Cesu), Área de Gestão de Parcerias e Convênios (AGPC) e Unidade de Ensino Médio e Técnico (CETEC), este último dividido em Grupo de Supervisão Educacional e CETEC (Centro Técnico) Capacitações. Exceto pelo Cesu e CETEC, os demais departamentos compartilham cargos e funções de atendimento ao Ensino Técnico, de nível médio, e ao Tecnológico, de nível superior.

⁴ Conforme sítio eletrônico do CPS, visitado em 16 de dezembro de 2013: <http://www.centropaulasouza.sp.gov.br>

⁵ Conforma material de apoio fornecido pelo Centro Paula Souza.

O departamento responsável pelo Ensino Técnico é, portanto, o CETEC. A atual estrutura do CETEC é formada conforme o organograma exposto na ilustração 2.

Ilustração 2 – Organograma do Grupo de Supervisão Pedagógica (GSP/CPS)



Fonte: <http://www.centropaulasouza.sp.gov.br>

As quatro áreas associadas ao GSE – Gestão Pedagógica, de Vida Escolar, de Pessoal e de Legislação e Informação – relacionam-se com o diretor escolar, foco desta pesquisa. No entanto, por ser este um estudo que leva em conta o comportamento do gestor da escola no exercício de suas atividades do dia-a-dia, optou-se por analisar de maneira mais próxima o departamento de Gestão Pedagógica, responsável pelo acompanhamento das rotinas da escola. É a área que administra as Unidades Pedagógicas Regionais, equivalentes às Diretorias Regionais de Ensino nas Secretarias Estaduais de Educação.

São ao todo 11 Unidades Pedagógicas Regionais, sendo: Bauru, Campinas Norte, Campinas Sul, Grande São Paulo – Leste, Grande São Paulo - Noroeste, Grande São Paulo - Sul e Baixada Santista, Marília, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Sorocaba e Vale do Paraíba. Cada Unidade conta com um supervisor e uma equipe administrativa, responsáveis por fornecer suporte às escolas jurisdicionadas a estes grupos.

No município de São Paulo, há atualmente 42 escolas, que fazem parte das 3 Unidades Regionais que englobam a Região Metropolitana. Aproximadamente metade das escolas fazem parte do conjunto mais antigo (ETEC Getúlio Vargas, ETEC Carlos de Campos, ETEC Martin Luther King, por exemplo) e a outra porção, do grupo originário do Plano de Expansão, de 2006 a 2008 (como as ETEC de Sapopemba, ETEC Cidade Tiradentes, ETEC Guaianazes). Conforme apontado no capítulo anterior, para esta pesquisa foram estudados casos de escolas dos dois conjuntos, exceto aquelas criadas para a oferta de cursos técnicos específicos, como a ETEC de Artes ou a ETEC de Esportes.

4.3. Organograma Escolar – Escola Técnica Centro Paula Souza

Em todas as escolas, porém, a formação da equipe está associada ao número de alunos matriculados na unidade e à oferta dos cursos. Se uma unidade possui curso técnico e médio, deve ter em sua estrutura de pessoal, além do coordenador pedagógico, coordenadores de área, um para o ensino médio e outro para suporte ao técnico. Se a escola oferece apenas o curso técnico, deve haver somente o coordenador de curso técnico.

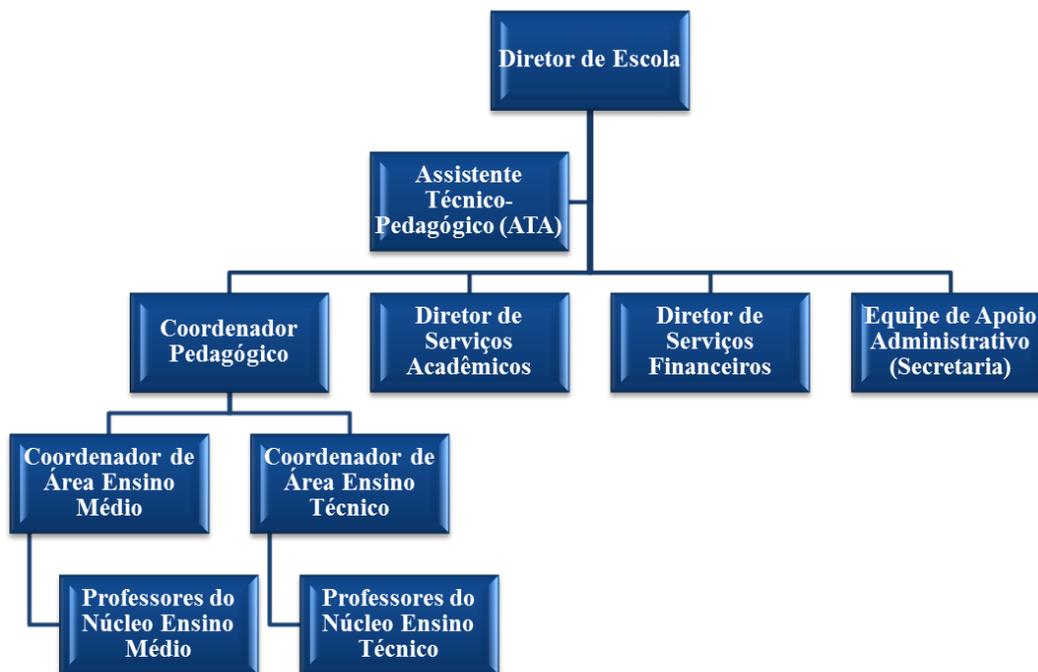
Mas nem sempre aquilo que se prevê pelo regulamento é o que pode ser observado na prática. Em parte porque os cargos de suporte à direção – Assistente Técnico-Administrativo, Coordenador Pedagógico, Coordenador de Área (Técnico e Médio), Diretor de Serviços Acadêmicos e Diretor de Serviços Administrativo-Financeiros - são de indicação do próprio diretor escolar e o preenchimento desse quadro pode depender do modo como a equipe está composta no momento em que assume a direção. Nos casos de diretores que assumem escolas de maior idade, com estruturas já formadas, o quadro de pessoal é geralmente pouco mudado ao início e as pequenas mudanças são realizadas de maneira bastante pontual. Isso pode dever-se, de um lado, ao desejo do diretor em manter a formação de uma equipe cujo trabalho tem se mostrado efetivo, mas pode também estar associada à segurança sobre que se apóia ao manter seu Colégio Eleitoral.

Nas escolas mais novas há duas possibilidades distintas. Nos casos em que o diretor é chamado a dirigir uma nova unidade, a qual será o primeiro a gerir, a oportunidade de formar uma equipe que atenda a seus parâmetros de gestão é bastante ampliada. A primeira composição é, no geral, formada por profissionais de sua confiança e que já trabalharam juntos em ocasiões

anteriores. Mas há situações nas quais a nova escola será a primeira experiência de gestão do diretor e, nesses casos, este acaba por aprender, na prática, o que se espera para o escopo de atuação de cada um dos profissionais que deve recrutar. A pesquisa de campo mostrou que, em casos como este, a rotatividade de pessoal nas escolas tende a ser maior, uma vez que o diretor tem menor experiência na compreensão dos papéis para os cargos requeridos e até mesmo com as técnicas de recrutamento. Dessa forma, não é pouco comum observar, nas escolas mais novas, diretores que acumulam mais de uma função.

Excetuados os casos acima expostos, a equipe escolar das unidades escolares do Centro Paula Souza tem seu organograma estruturado – com base nas atividades-fim, de ensino e aprendizagem, não considerando as atividades de suporte e de infraestrutura - conforme a ilustração abaixo.

Ilustração 3 – Organograma Escolar - CPS



Fonte: <http://www.centropaulasouza.sp.gov.br>

O corpo de professores das escolas do CPS, porém, diferentemente do processo de seleção dos membros da equipe administrativa e pedagógica, são selecionados por dois

diferentes processos, a depender da necessidade de cada escola. Nos casos de contratação definitiva, em substituição ou ampliação do quadro de docentes, a seleção se dá por Concurso Público e a admissão é feita de acordo com as normas dispostas na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e legislação complementar. Já o modelo de contratação temporária, para formação do cadastro de professores eventuais ou para atendimento a demandas específicas e imediatas, o processo conta com uma prova de qualificação e uma entrevista e o regime de contratação é feito por meio de um contrato de trabalho temporário.

É interessante notar, neste ponto, que o diretor tem maior influência na contratação de professores temporários do que na admissão dos efetivos, o que, em muitos casos, torna-se uma alternativa ao afastamento de docentes que apresentam certos problemas à escola. Para evitar ter que se incorrer ao processo demissionário, lento e dispendioso, opta-se por vezes pelo afastamento do docente e contratação temporária de um novo professor.

Outros cargos, como os auxiliares de secretaria, inspetores e profissionais de limpeza e cozinha, por exemplo, são já previstos para o quadro de pessoal da unidade escolar quando da sua abertura. Havendo incremento na demanda por estes serviços, quando em função do aumento do número de alunos, novas contratações podem ser pleiteadas ao CPS. Caso contrário, quando em atendimento a necessidades mais específicas e pontuais da escola, o diretor pode optar pela contratação temporária do serviço, com recursos da Associação de Pais e Mestres (APM), desde que haja fundo de reserva disponível e desde que aprovado pelo grupo que compõe a associação.

4.4. Processo de Seleção dos Diretores Escolares do CPS

A seleção dos próprios diretores se dá por processo distinto dos outros membros da equipe escolar. O atual modelo de recrutamento dos gestores de escola é composto por três fases: processo de qualificação dos candidatos, elaboração de lista com os três candidatos mais votados em Colégio Eleitoral, composto pelos candidatos qualificados e, por fim, designação da Diretora Superintendente com base na relação elaborada pelo Colégio Eleitoral. O processo de qualificação, por sua vez, pode ser dividido em análise de currículo, prova escrita e entrevista. Nas palavras da supervisora pedagógica Amneris:

O processo de seleção de diretores escolares do CPS é feito da seguinte forma: é um processo de qualificação inverso. Até pouco tempo atrás o diretor poderia vir de outras escolas. Atualmente o diretor de unidade escolar precisa ser um docente do CPS

para ocupar o cargo. E tem também um processo de qualificação – requisitos mínimos de ingresso no processo; além disso, precisa ter uma experiência mínima de um ano no cargo de gestão, pelo menos 5 anos no cargo de coordenação. Atendidos os pré-requisitos o candidato é submetido a uma prova teórica. Uma vez qualificado, pode assumir a escola (Supervisora Pedagógica Amneris).

De fato, desde 2008 (artigo 13 da Lei Complementar n. 1.044/2008) são elegíveis ao cargo de diretor de escola do CPS apenas os integrantes de carreiras docentes da Autarquia. Além disso, o candidato deve ter concluído sua licenciatura plena ou equivalente e possuir experiência mínima de cinco anos em funções de docência ou de coordenação pedagógica no Ensino Médio ou na Educação Profissional de Nível Técnico ou Tecnológico.

A “inversão” do processo seletivo de diretores, destacada pela supervisora, refere-se à qualificação prévia à eleição ao cargo. O candidato deve, portanto, ter seu currículo analisado, fazer a prova escrita e entrevista para então passar a compor a lista tríplice do Colégio Eleitoral de alguma escola. Mas esse modelo de recrutamento de diretores está sendo revisado e apresentará, em breve, modificações em seu escopo:

Mas hoje, quando vence o mandato, se não é reeleito, ele deve, se quiser novamente se candidatar, repetir todo o processo e passar novamente por prova de qualificação. E de fato esse modelo valerá ainda na revisão que estamos fazendo desse processo. No entanto, deverá ser mantido apenas para os candidatos novatos. Para aqueles que já são ou que já foram diretores em algum momento, não faz sentido haver nova prova de qualificação (Supervisora Pedagógica Amneris).

Depois de selecionado, o diretor pode ser considerado apto a assumir a gestão da unidade escolar a que se candidatou. Se, no entanto, não logrou obter o número de votos para vencer a eleição daquela escola ou se a diretoria executiva indicou outro em seu lugar, o candidato pode utilizar sua aprovação no processo seletivo para pleitear o cargo de diretoria em outra unidade. Uma vez tendo assumido seu posto, as atribuições previstas para a função do diretor escolar do CPS podem ser descritas por:

1. Garantir as condições para o desenvolvimento da gestão democrática do ensino, na forma prevista pela legislação;
2. Coordenar a elaboração da proposta pedagógica da escola;
3. Organizar as atividades de planejamento no âmbito da escola;
4. Gerenciar os recursos físicos, materiais, humanos e financeiros para atender às necessidades da escola a curto, médio e longo prazos;
5. Promover a elaboração, o acompanhamento, a avaliação e o controle da execução do Plano Plurianual de Gestão e do Plano Escolar;

6. Garantir:
 - a) o cumprimento dos conteúdos curriculares, das cargas horárias e dos dias letivos previstos;
 - b) os meios para a recuperação de alunos de menor rendimento e em progressão parcial;
7. Assegurar o cumprimento da legislação, bem como dos regulamentos, diretrizes e normas emanadas da administração superior;
8. Expedir diplomas, certificados e outros documentos escolares, responsabilizando-se por sua autenticidade e exatidão;
9. Desenvolver ações, visando ao contínuo aperfeiçoamento dos cursos e programas, dos recursos físicos, materiais e humanos da escola;
10. Zelar pela manutenção e conservação dos bens patrimoniados e de outros bens colocados à disposição da escola;
11. Assegurar a inspeção periódica dos bens patrimoniados, solicitar baixa dos inservíveis e colocar os excedentes à disposição de órgãos superiores;
12. Promover ações para a integração escola-família-comunidade-empresa;
13. Coordenar a elaboração de projetos, submetendo-os à aprovação dos órgãos competentes, acompanhar seu desenvolvimento e avaliar seus resultados;
14. Criar condições e estimular experiências para o aprimoramento do processo educacional;
15. Prestar informações à comunidade escolar.

Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo, 13 de agosto de 2010.

São essas as atividades que se espera que o diretor de escola jurisdicionada ao CPS desenvolva em seu dia-a-dia. O grau de autonomia [informal] de que dispõe evidentemente não consta do rol de elementos que devem ser observados no exercício de sua função. Entretanto, o conhecimento acerca do que se é esperado por instâncias superiores pode mostrar-se um importante norteador do comportamento do diretor, para compreender em que medida segue-o estritamente para evitar incorrer em sanções, ou busca dele estar ciente para adaptar sua conduta sem ferir o que é proposto pela norma.

É preciso, portanto, conhecer como a burocracia – no caso, os diretores – atua efetivamente, a partir e para além das normas definidas pelo CPS. No capítulo seguinte será analisado o conceito, mais especificamente de burocracia de nível médio, para entender como esse aspecto é essencial nas organizações escolares.

Capítulo 5 – Uma perspectiva teórica para entender a burocracia escolar.

5.1. Burocracia: tipo de organização ou ator político?

O diretor de escola, assim como outros membros a ele subordinados, como coordenadores pedagógicos, professores e funcionários da equipe administrativa, são chamados nesta pesquisa por burocracia escolar. O termo “burocracia”, tal como concebido por Weber (1966), origina-se da caracterização de um tipo ideal de organização estatal designado por uma estrutura que, baseada em uma forma racional específica e submetida a normas de conduta, exerce autoridade legal.

Para propor uma organização ordenada segundo os princípios do tipo ideal burocrático moderno, Weber destacou alguns aspectos, como: i. as atribuições dos funcionários são oficialmente fixadas por força de lei, de normas ou de disposições administrativas, ii. As funções são hierarquizadas, integradas num sistema de mando de modo que em todos os níveis as autoridades inferiores são controladas pelas superiores, sendo possível apelar para uma instância superior a propósito das decisões de uma instância inferior, iii. A atividade administrativa é registrada em documentos escritos, iv. As funções supõem um aprendizado profissional, v. O trabalho do funcionário exige uma dedicação completa ao cargo ocupado, vi. O acesso à profissão é, ao mesmo tempo, um acesso a uma tecnologia particular (LEFORT, 1970).

É possível, portanto, a partir da descrição de tais características, tratar da estrutura escolar como sendo uma burocracia. No entanto, espera-se a partir desse cenário, entender o que faz de uma escola um modelo eficaz e, para além disso, quem são os atores que podem contribuir para o melhor desempenho dos estudantes. Desse modo, não basta compreender como o arcabouço teórico define a burocracia enquanto instituição, mas também e, principalmente, como ator político.

Da perspectiva weberiana, tem-se que o agente burocrático pode ser visto como um funcionário disciplinado, que trabalha seguindo regras claras e legalmente definidas e respeita a hierarquia. No entanto, enquanto há, de um lado, a preocupação quanto à necessidade de profissionalização do serviço público, trazendo o foco à eficiência e substituindo o diletantismo por ações orientadas por especialistas por meio da imposição de uma ordem racional, por outro, a própria tentativa de racionalizar a administração pública acaba por conferir ao burocrata um

poder de que não dispõe. Como parcela detentora do saber técnico e sem a instauração de mecanismos de controle, a burocracia pode, à visão weberiana, tentar sobressair-se à autoridade do político, o qual, num regime democrático, tem seu poder legitimado pelo povo.

Daí que a relação entre políticos e burocratas estabelece-se não como de separação completa, mas de complementariedade e de *mal disfarçado conflito* (COHN in WEBER, 1966). De complementariedade, uma vez que a burocracia se encarregaria de conferir um caráter profissional à política, substituindo a plutocracia por um mecanismo meritocrático de seleção e lançando mão da racionalidade instrumental para criar processos e substituir o diletantismo dominante. O conflito, dado pelo crescimento do “*peso político da burocracia*”, acabaria por gerar uma tendência expansiva do corpo administrativo, inclusive por sobre o âmbito da atuação política. A burocracia, portanto, enquanto tipo organizacional, é essencial na medida em que cria procedimentos padronizados passíveis de replicação em larga escala, porém sua posição no jogo político jamais deverá sobressair-se ao papel do Estado, sob o risco de reduzi-lo à administração de rotinas.

Neste momento, a preocupação maior de Weber parece situar-se em como imprimir à burocracia um modelo racional e eficiente e, concomitantemente, controlar seu caráter irrefreável. Ou, em outras palavras, se alguma atenção é dada ao fato de a burocracia poder sobressair-se à ação política, isso mostra que deixa de ser vista apenas como um modelo organizacional para ser vista como um importante ator político. E mais: que existe algum espaço na execução de suas atividades que vai além do mero cumprimento de tarefas, tal como formuladas.

O debate acerca do controle político da burocracia é outra das evidências mais contundentes para corroborar sua importância enquanto ator político: se da burocracia fosse esperado apenas o cumprimento de suas atividades, de uma visão meramente tecnicista e com observância estrita às normas, não caberia qualquer preocupação quanto à sua sobressalência por sobre o papel do político. Se por conta da tendência ao crescimento inexorável da burocracia, que impõe formas mais técnicas à administração pública com vistas a profissionalizá-la, ou pela adoção de regimes democráticos que promovem a participação política também para além da formulação das políticas públicas, o fato é que é preciso lançar luz também ao burocrata, enquanto ator político.

Para compreender o escopo de atuação de cada um dos atores, políticos e burocratas, Aberbach, Putnam e Rockman (1981) propuseram-se a analisar, em um estudo comparando sete países – Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia - as relações entre política e burocracia sob quatro diferentes perspectivas. Ao final, o diagnóstico a que se pôde chegar baseia-se na existência de algo que pode ser definido como um hibridismo entre política e burocracia – os políticos buscando amparo técnico a suas decisões e burocratas ampliando sua participação nas decisões políticas. No mundo contemporâneo, o crescente envolvimento dos burocratas com a tomada de decisão deve-se principalmente à escassez de tempo dos governantes e à familiaridade dos agentes burocráticos com os assuntos que caracterizam a maioria das ações governamentais atuais (LINDBLOM e WOODHOUSE *apud* LOUREIRO *et al.*, 2010). São os movimentos a que se convencionou chamar por “politização da burocracia” e “burocratização da política”.

Desse modo, ainda que muitas análises assumam como ideal a total despolitização da burocracia, reservando a esta apenas decisões técnicas, não é possível nem sequer desejável (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999). Muito pelo contrário: a participação da burocracia em alguma medida tende a facilitar a compreensão do tomador de decisão no processo de formulação das políticas públicas, fornecendo-lhe uma dimensão daquilo que é de fato “implementável” em dado contexto. O burocrata pode agir, por vezes, como *policymaker*, mas a sua contribuição à formulação das políticas públicas depende, em grande parte, da posição em que ocupa na hierarquia.

5.2. A hierarquia organizacional: a burocracia de nível médio

De maneira formal, quanto mais no topo da organização o burocrata estiver, maiores são suas chances de interferir na formulação da política pública, ao passo que diminui o controle de que dispõe sobre sua implementação. Do contrário, quanto mais à base o burocrata situa-se, maior a possibilidade de intervenção na implementação, deixando a formulação ao cargo dos que posicionam-se no estrato superior da hierarquia. No entanto, é preciso destacar que se trata de uma descrição formal do papel dos atores, uma vez que, na prática e a depender do modelo de implementação adotado, como os vistos na literatura como *top-down* ou *bottom-up*⁶, os

⁶ O modelo *top-down* de implementação, como o próprio nome sugere, pretende explicar a implementação das políticas públicas a partir de sua formulação, no topo da hierarquia. O *bottom-up*, por sua vez, pensa a

burocratas de linha de frente podem tornar-se *policymakers* e os de alto escalão podem aderir a um modelo mais participativo de formulação, no qual podem contar com a retroalimentação advinda dos implementadores acerca do que funciona no nível da rua, para subsidiar reformulações da política.

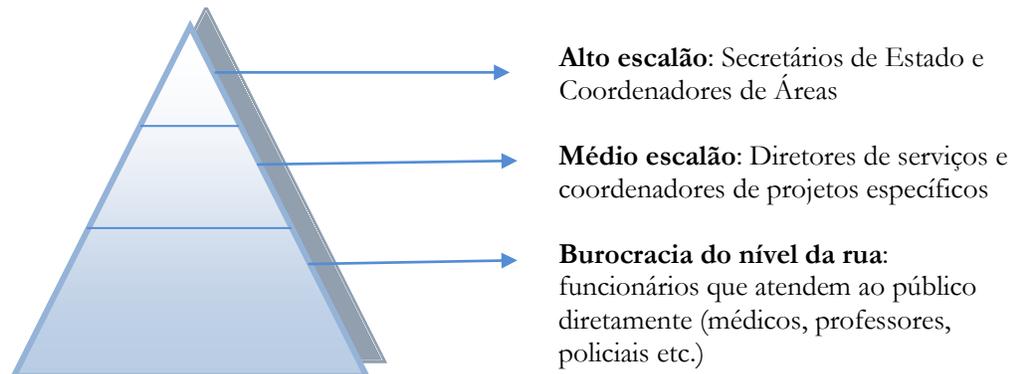
Nesse sentido, Oliveira e Abrucio (2011) afirmam que, a despeito da importância de cada estrato da burocracia na estrutura hierárquica, estudos tem concentrado-se primordialmente na análise do comportamento dos agentes burocráticos de alto escalão (LOUREIRO, ABRUCIO e ROSA, 1998; LOUREIRO e ABRUCIO, 1999, BRESSER PEREIRA, 2007) e no grupo denominado pela literatura como “burocracia de nível de rua” (LIPSKY, 1980). A partir destes trabalhos é possível compreender a diferenciação dos papéis desempenhados por cada parcela da burocracia e o modo como relacionam-se com a formulação e, principalmente, com a implementação de políticas públicas.

No Brasil, os trabalhos sobre a burocracia dirigem-se em sua maioria ao estudo das classes dirigentes, chamadas por “alta burocracia pública” ou “burocracia política”. Nessa parcela da burocracia estão inclusos os profissionais que desempenham importantes papéis na definição de estratégias organizacionais e administrativas do aparelho do Estado e os políticos que, quando bem-sucedidos, optam por profissionalizar-se e oferecer seus serviços ao Estado (BRESSER-PEREIRA, 2007) A alta burocracia no Brasil, portanto, é composta por burocratas políticos e políticos burocratas, corroborando o que fora observado na experiência de outros países por Aberbach *et al.* (1981). No outro extremo – embora possa-se dizer em “extremos” do ponto de vista meramente hierárquico, haja vista a mescla de papéis que se é possível verificar na prática – estão os burocratas de nível de rua, dos quais estuda-se principalmente o uso que faz de seu poder discricionário na implementação das políticas públicas (LOTTA, 2010).

Oliveira e Abrucio (2011) propõem uma divisão hierárquica das burocracias públicas como na figura:

implementação da política como uma etapa fundamental, inclusive à sua própria formulação, a qual pode inclusive modificar o desenho inicial da política. ARRETCHE (2001) afirma que acreditar que a implementação seguirá estritamente o definido pela formulação da política é até mesmo ingênuo, a considerar a complexidade de agentes e papéis que envolvem o desdobramento da política de seu desenho até à linha de frente.

Figura 3: A hierarquia das burocracias públicas



Fonte: Oliveira e Abrucio, 2011.

À primeira vista, e de uma análise menos atenta - desconsiderando variáveis relacionadas ao contexto - é possível dizer que o burocrata é tão mais *policymaker* quanto mais aproxima-se do topo da hierarquia. No entanto, na realidade do dia-a-dia da burocracia vê-se que aquele que está no nível de rua é mais comumente chamado à tomada de decisão do que se propõe numa estrutura rígida de cargos e funções. Sua influência no processo de *decision-making* deve-se à sua posição hierárquica, mas de outra perspectiva: é o burocrata de nível de rua que interage diretamente com o beneficiário do serviço público.

O *policy-making* do burocrata de nível de rua explica-se com base em dois aspectos relacionados à sua posição: alto grau de discricionariedade e autonomia relativa, vinda da autoridade organizacional (LIPSKY, 1980). O primeiro aspecto, o poder discricionário, refere-se à natureza do papel desempenhado por esse estrato hierárquico: burocratas de nível de rua devem atuar como profissionais e como tais, lhes é esperado que exercitem algum grau de julgamento discricionário em seu campo de atuação. Ademais, a discricionariedade serve também para que lhes seja possível definir os graus de prioridade no atendimento ao beneficiário da política.

Lipsky (1980) destaca três principais justificativas para que ao burocrata de nível de rua lhe caiba algum papel de *decision-making*:

1. Burocratas de nível de rua trabalham frequentemente em situações muito complexas para serem reduzidas a formatos já especificados na formulação política;

2. Burocratas de nível de rua exercem papéis em contextos nos quais são chamados a fornecer respostas a questões que tratam de dimensões humanas. Um exemplo citado pelo autor diz respeito ao tipo de educador que queremos: *o que simplesmente aplique a norma ou aquele que perceba o potencial das crianças?* A resposta a esse questionamento mostra que o usuário da política não busca apenas imparcialidade nas decisões públicas, mas também condescendência para agir em circunstâncias específicas, além de algum grau de flexibilidade no qual caiba espaço ao julgamento – *a norma não é capaz de abrigar a sensibilidade à dimensão humana;*
3. A terceira razão em defesa de algum grau de discricionariedade para a burocracia de nível de rua baseia-se mais em sua função na interação com o cidadão que com a natureza das tarefas: mesmo que não seja papel desse burocrata estabelecer os limites de intervenção do Estado, seu poder discricionário contribuir para legitimar o Estado de bem-estar social.

O segundo aspecto que abre espaço à interferência do burocrata de nível de rua no processo de tomada de decisão refere-se à autonomia relativa que é dada pela organização a que pertence. Isso porque o comportamento da burocracia, quer esteja à frente de uma organização pública ou privada, é conformado em maior ou menor grau por aquilo que as organizações esperam (LIPSKY, 1980). Desse modo, é possível afirmar que a lacuna existente entre o que está na formulação da política e em sua implementação deva-se, em parte, à não concordância da burocracia de nível de rua aos princípios propostos pela organização.

Mas esse não é um risco relacionado apenas ao comportamento do burocrata de nível de rua. Apesar de este agente parecer de certa forma mais propenso a incorrer nos casos de disfunção burocrática – conceito explicado a seguir - dada a sua proximidade dos usuários dos serviços públicos, há que se considerar o fato de sua opinião nem sempre poder ser expressa, ao menos de maneira formal. Isso porque a própria posição que ocupa na hierarquia diminui suas chances de sucesso em uma discussão com seus superiores (Lipsky, 1980). No entanto, o fato de não ter a oportunidade de compartilhar seus objetivos com a autoridade que lhe foi imposta não implica dizer que submeter-se-á às exigências da organização sem questionar. Pelo contrário, seu distanciamento da burocracia de alto nível pode enfraquecer a noção que faz acerca da missão organizacional e afastá-lo ainda mais daquilo que se espera do exercício de sua função.

Nesse caso, a importância do papel da burocracia de nível médio faz-se mais premente. Ainda pouco estudado pela literatura, esse importante estrato da burocracia corresponde, como ilustrado pela Figura 2, o grupo que situa-se entre a burocracia de alto escalão e a de nível de rua. Quanto ao papel que desempenha, pesquisas têm focado seus esforços principalmente em tentar defini-lo a partir de sua posição hierárquica. Sobre o papel que desempenha, Oliveira e Abrucio (2011) afirmam que a esta parcela da burocracia cabe atuar de modo a promover a ligação entre a formulação da política pela alta burocracia pública e sua implementação, à linha de frente, mas não lhes compete determinar as diretrizes gerais de seu setor de atuação nem delimitar os serviços ofertados no órgão público sob sua direção.

Para Silva (2013), a burocracia de nível médio – ou média burocracia – corresponde ao elo entre a alta burocracia e a burocracia de nível de rua. Em um estudo feito com vistas a analisar o papel das burocracias na intersetorialidade diagnosticada no Programa Bolsa Família, os esforços da pesquisa concentraram-se primordialmente em avaliar o comportamento dos estratos burocráticos, em especial o que corresponde ao nível intermediário, e analisar a influência desse ator na implementação da política pública. Apesar do *locus* de análise e diferente propósito, o que é constatado pelo autor e que estende a sua aplicabilidade também a esta dissertação refere-se ao comportamento observado pela burocracia de nível médio: da perspectiva da intersetorialidade é possível notar uma maior tendência à adesão a moldes colaborativos quando a burocracia está situada no nível médio. Isso porque, em parte, é esse agente burocrático o responsável – em linhas gerais, apesar de seu cargo ou função – por compreender as demandas do nível operacional e traduzí-las aos que estão no topo da hierarquia. Outra sorte, é também seu papel absorver o que se pretende implementar a partir da formulação da política pela burocracia de mais alto posicionamento e torná-las compreensíveis à burocracia de nível de rua.

Como se vê, a definição do papel da burocracia de nível médio, com base nas pesquisas que buscam explorar esse tema, estão mais associadas à sua posição hierárquica do que a um perfil associado àquilo que cabe aos burocratas que se situam nesse estrato. Mas há também alguma imprecisão na literatura, inclusive com relação ao posicionamento hierárquico da burocracia de nível médio. Silva (2013) afirma que, embora não se possa definir de maneira categórica em que faixa situa-se a burocracia de nível médio, a natureza das atividades que lhes

são atribuídas, de caráter mais tático e, portanto, no intervalo entre o estratégico (alto escalão) e o operacional (de nível de rua), dentre os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) da estrutura federal brasileira, é possível aproximá-la de um DAS 4. Os estudos que tratam da avaliação do papel dos dirigentes públicos no Brasil (PACHECO, 2002; De Bonis, 2010) consideram DAS 4 como sendo ainda um cargo operacional. Possivelmente a classificação deve-se à diferença entre os DAS 4 e DAS 5: o primeiro desempenha atividades de caráter mais técnico e o segundo já pode ser considerado como cargo de direção (De Bonis, 2010). Da perspectiva da avaliação empírica dos cargos públicos do governo federal brasileiro, portanto, é possível dizer que o burocrata de nível médio está no limite entre o “operacional-técnico” e o “tático-gestor”.

Desse modo, tem-se que a posição hierárquica do burocrata de nível médio é crucial para a definição de seu papel. Suas funções não estão apenas *baseadas* no cargo que ocupa na organização; suas atribuições *partem* da posição que assume na hierarquia. As atividades que desempenha em seu cotidiano estão muito associadas à articulação que faz entre a burocracia de nível de rua e a burocracia de alto escalão, ainda que sua rotina de trabalho lhe traga uma proximidade maior dos que estão à linha de frente, aos quais tem como obrigação gerir. Em outras palavras, o burocrata de nível médio deve atuar, em grande medida, como um *boundary spanner*.

5.3. A burocracia de nível médio como *Boundary Spanner*

Antes que se proceda à investigação e apresentação do conceito de *boundary spanner*, é preciso destacar que não se trata de definir as características atribuídas na literatura para esse perfil como sendo aquelas necessárias à burocracia de nível médio. Isso porque além de não estarem estas vinculadas a um grupo específico, o termo refere-se a um comportamento e não à definição de um cargo. Desse modo, um agente burocrático pode atuar por um período como um *boundary spanner* e não fazê-lo em determinadas situações, sem que haja qualquer prejuízo em seu papel como burocracia de nível médio, ou qualquer outro. Ademais, há atores pertencentes a um mesmo estrato da burocracia que podem dividir-se entre os que são e não são *boundary spanners*.

No entanto, o conceito abrange comportamentos bastante próximos daquilo que se espera da burocracia de nível médio, a julgar pelas definições baseadas em sua posição hierárquica. O *boundary spanner* é o membro de determinada organização, pública ou não, que age de forma a estabelecer um elo de ligação entre o mundo externo e interno à ela (HONIG, 2006:2). Apesar da similaridade com a definição de burocracia de nível de rua - segundo Lipsky (1980), “*servidores que interagem diretamente com o público no exercício de sua função*” - o *boundary spanner*, que está por vezes à linha de frente, nessa posição enfrenta supervisão mínima por seus superiores hierárquicos, podendo gozar de significativa discricionariedade sobre suas decisões e oportunidades para tentar novas abordagens para os problemas não rotineiros (HONIG, 2006:2).

Além disso, a principal atribuição do *boundary spanner* – como a própria tradução literal pode sugerir – é a de atuar na transposição dos limites entre a organização e o mundo exterior, ou ainda entre as pessoas que estão vinculadas ao departamento no qual trabalha e outros setores, geralmente seus superiores hierárquicos. Não à toa uma das características mais valorizadas em um *boundary spanner* refere-se à sua habilidade de comunicação: cabe a ele traduzir as demandas de seus superiores em uma linguagem compreensível do ponto de vista daqueles que ocupam as camadas inferiores na hierarquia. Assim como deve ser capaz de entender os diferentes anseios e motivações dos que estão mais à linha de frente e fazê-los chegar aos tomadores de decisão (GOLDRING, 1990).

Ao *boundary spanner* cabe ainda avaliar os contextos, externos e internos à organização, para que possa implementar medidas de modo a obter maior êxito, o qual pode estar associado tanto a uma melhor interpretação da política como do ambiente (HONIG, 2006:2). Conhecendo o contexto no qual está inserido e lançando mão de sua capacidade de comunicação, esse agente pode engajar os membros de sua equipe e inculcar nestes um senso de propósito, crucial ao sucesso da organização.

É o responsável pela gestão, assim como deve ser o burocrata de nível médio. Com a ampliação das políticas públicas, a oferta de serviços à população perderam eficiência e efetividade e, com isso, criaram-se inúmeros modelos de gestão, formas de contratualização de resultados, construíram-se indicadores para acompanhamento. Nesse espaço, o papel da burocracia de nível médio é fundamental. No contexto escolar, cenário de análise nesta pesquisa, é o diretor da unidade, em seu papel de burocrata de nível médio, o responsável por pactuar

metas, por monitorar indicadores. É preciso saber onde se quer chegar e envolver os membros da equipe no atingimento dos resultados.

A aplicabilidade do conceito de *boundary spanner* à burocracia de nível médio, e mais especificamente à figura do diretor escolar, encontra ainda respaldo em pesquisas que avaliam o comportamento do diretor na implementação de políticas educacionais (WEATHERLEY e LIPSKY, 1977; GOLDRING, 1993; HONIG, 2006:1). Goldring (1993) afirma ser imprescindível a atuação do diretor escolar como *boundary spanner*. Em primeiro lugar porque esse gestor deve colecionar atributos que o torna capaz de lidar com atores do mundo externo e interno à escola: deve relacionar-se com os administradores regionais, com sua equipe, deve atender à comunidade. Em segundo, o diretor está situado exatamente no ponto de intersecção entre os Departamentos Regionais de Educação – equivalentes no Brasil às Secretarias de Educação –, formuladores de políticas locais de ensino, e a equipe escolar, composta por coordenadores pedagógicos, professores, corpo administrativo, no qual estabelece-se como a via de comunicação pela qual percorrem, de um lado, as políticas, acompanhadas de seus objetivos e metas e, de outro, os anseios e motivações individuais.

Há, portanto, uma ideia normativa que determina o padrão de comportamento do diretor escolar, a partir de seu papel como *boundary spanner*. Devem ter atitudes positivas para a colaboração e fortes habilidades na comunicação intra e extrainstitucional; devem ser flexíveis e acreditar que a colaboração pode atender às necessidades da escola, demonstrar a capacidade de obter e distribuir informação estrategicamente, enxergar os problemas sob novas perspectivas, ser criativos nas soluções propostas, ter segurança e questionar os meios tradicionais pelos quais as escolas tem feito seu trabalho, e desenvolver e apoiar as habilidades dos outros (GOLDRING, 1993).

A recorrência ao *boundary spanner* como um suporte à definição do papel da burocracia de nível médio, amparado especialmente por estudos empíricos da aplicação desse tipo organizacional na avaliação do comportamento do diretor escolar, pode fornecer um norte à compreensão do que se espera da atuação desse importante estrato da burocracia. Pesquisas posteriores podem despende seus esforços em um exercício de definição do conceito de maneira mais elucidativa. Para este estudo, o destaque à importância da burocracia de nível médio, dada por seu posicionamento hierárquico ou pelo desempenho de seu papel, como *boundary spanner*

ou não, fornece suficiente respaldo teórico à alegação de que o comportamento da burocracia é capaz de fazer a diferença.

5.4. O comportamento da burocracia e a organização

É possível afirmar que a aplicabilidade do conceito de *boundary spanner* tenha maior significado quando associado a determinados estratos burocráticos, como é o caso da burocracia de nível médio. E isso vale também a quaisquer outros conceitos que prestem-se a definir os papéis inerentes aos agentes burocráticos. No entanto, não se pode descartar a hipótese de que a definição de certos papéis na burocracia, quer seja na administração pública ou na ótica das organizações privadas, estabelecem relação mais estreita com determinados contextos⁷. Como exemplo, ter uma definição já consagrada do papel do burocrata de nível de rua não determina que este agente aja sempre do mesmo modo, em qualquer que seja a organização, em qualquer que seja o contexto.

Isso acontece porque as motivações que determinam o comportamento dos agentes são as mais diversas, e podem em algum grau definir a implementação da política, a depender do nível de discricionariedade de que o burocracia usufrui. Não se sabe, porém, em que medida os agentes burocráticos acreditam estar seguindo à risca as determinações propostas pela organização e acabam por cometer erros de interpretação ou se de fato conhecem o que deles é esperado mas decidem, por vontade própria, agir em desacordo, preferindo atender àquilo que vai ao encontro de seus anseios.

É o que Merton (1966) e outros estudiosos do Neoinstitucionalismo Sociológico chamariam por dissidência funcional. Para o autor, encontrar uma resposta funcional por meio da aplicação de um tipo-ideal de procedimento da burocracia pode ser inviável, por conta do alto grau de informalidade nas organizações. Desse modo, para que a missão da organização, incluindo-se as públicas, possa encontrar de algum modo o comportamento dos agentes, há a necessidade da inculcação de seus valores às atitudes do burocrata. O grande risco, porém, situa-se na tendência da intensificação desses valores mais do que o necessário, fazendo com que as relações interpessoais sejam substituídas pelas exigências dos processos burocráticos. A partir de

⁷ No geral os ambientes observados nos estudos empíricos que se prestam a definir os conceitos. O burocrata de nível de rua foi definido por Lipsky (1980) com base no comportamento deste agente em seus contextos.

então, com a ênfase colocada muito mais no procedimento, no cumprimento das normas, o burocrata tende a incorporar uma rigidez de comportamento que acaba por interferir grandemente no atendimento ao beneficiário da política, que deveria ser seu objetivo último (MERTON, 1966).

Mas o próprio apego exacerbado à norma pode dar-se por diferentes razões: o burocrata pode optar por seguir estritamente as regras para que nenhuma atitude o torne passível de sanção ou por que receberia por esse comportamento alguma espécie de incentivo ou premiação e nesse caso, seja movido por seu auto-interesse.

A visão de que a burocracia age sempre motivada por seu auto-interesse já norteou toda uma linha de estudos. Para a Teoria da Escolha Racional, o individualismo metodológico que atinge as organizações públicas é de tal forma pautado pela lógica orçamentária, que os políticos, na tentativa de fornecer uma resposta a seus financiadores de campanha e não dispo de informação necessária para fazê-lo, transferem à burocracia a responsabilidade de responder às demandas dos financiadores, corrompendo-a. Desse modo não haveria solução viável que não estivesse relacionada à redução do tamanho da burocracia (NISKANEN, 1994). Wilson (2000) contesta veementemente essa visão. Para o autor, ao contrário do que propuseram os estudiosos da Escolha Racional, a estrutura das organizações, em especial das agências governamentais, excede em muito a perspectiva da análise convencional da firma, regida por agentes voltados à maximização de sua utilidade e determinada por um conjunto de constrangimentos políticos e de mercado (WILSON, 2000). Em outras palavras, a organização também importa.

Nesse ponto, Downs (1967), outro autor da Teoria da Escolha Racional, faz um estudo para mostrar que, apesar de em maior ou menor grau toda burocracia - não apenas a burocracia pública, mas vinculada a toda e qualquer organização, embora da burocracia privada esse comportamento seja não apenas aceito, mas esperado – aja de modo a maximizar sua utilidade e, portanto, em função de seu auto-interesse, as motivações individuais são muito distintas e não podem ser caracterizadas apenas em função da ampliação do orçamento.

Segundo o autor, os agentes burocráticos podem ser divididos, em função de seu auto-interesse, em cinco diferentes tipologias, sendo: alpinistas, conservadores, defensores, militantes e homens de Estado. A cada grupo é atribuído um tipo de comportamento que equivale à

expressão das mais diversas motivações, como orgulho pessoal, evolução na carreira, adesão a uma causa e até mesmo o bem estar público. Apesar de o estudo encontrar maior aplicação na análise do comportamento da burocracia de alto escalão, por conta da influência desse estrato burocrático na formulação das políticas públicas, sua perspectiva pode servir como respaldo à ideia de que há muitos elementos que impelem o burocrata a agir de uma ou de outra maneira e que não estão obrigatoriamente associados à lógica orçamentária.

No entanto, a ótica que desconsidera o viés estritamente *rent-seeking*, mas que mantém o foco apenas no comportamento individual da burocracia, em especial para sustentar a máxima de que “só as pessoas importam”, também acaba por incorrer em certos enganos. Um autor que consegue fazer uma boa crítica a esse viés meramente individualista é James Wilson (2000). Para ele, as pessoas são resultado não só da sua biologia, família e formação, mas de sua posição organizacional (WILSON, 2000). Para atestar sua hipótese, o autor avaliou diferentes estruturas organizacionais – o exército, uma prisão e uma escola – para entender o comportamento dos agentes burocráticos. Sobre o diretor da Carver High School, a escola analisada, diz: “*Norris Hogans não foi simplesmente uma pessoa que nasceu com o dom de ser diretor de escola, mas foi alguém cuja visão e habilidade foram moldadas pela organização na qual despendeu sua vida*” (WILSON, 2000, p. 21, tradução nossa).

Há um outro aspecto a que se atribui com frequência o comportamento dos agentes burocráticos, mas que tem origem na organização. Trata-se do grau de autonomia e recursos de que o burocrata dispõe. Segundo Wilson (2000) esse é o segundo engano a que se incorre ao afirmar que “só as pessoas importam”. O autor deixa a explicação a cargo de Herbert Simon:

“se uma organização não é essencial, se tudo o que precisamos é do homem, por que insistimos em criar posições para o homem? Por que não deixamos cada qual criar sua própria posição, mais apropriada a suas habilidades e qualidades pessoais? Por que fazer com que chefes sejam chamados de chefes antes que suas energias criativas possam ser ampliadas pela organização? E, finalmente, como dar a um homem alguma medida de autoridade antes que suas qualidades pessoais mostrem-se como influências efetivas, considerando que o modo como atesta sua efetividade depende da maneira na qual outras pessoas estão organizadas a seu redor?”

(SIMON, *apud* WILSON, 2000, p.24, tradução nossa)

Por fim, e a partir da análise empírica do comportamento dos atores, o autor destaca o risco de se confundir a organização com a estrutura organizacional. Uma organização não está limitada ao modo como está desenhada sua estrutura, mas deve ser principalmente definida pela coordenação de atividades entre os membros que participam dela. O principal desafio nesse sentido é saber sobre que bases construir um sistema coordenado. Na Carver High School, por exemplo, o maior esforço coordenado foi feito no sentido de reduzir a desordem, instaurar um espírito escolar e promover a auto estima pessoal (WILSON, 2000).

Mas para compreender o sucesso da escola analisada foi preciso entender também como o diretor lidou com os problemas da organização. O exemplo pode servir ainda para ilustrar como é possível conciliar os anseios e motivações individuais - o que não significa agir exclusivamente em função do auto-interesse - ao que a organização espera do comportamento da burocracia, conectando-a a seus objetivos. No caso da Carver High School, o diretor primeiro decidiu como diagnosticar sua “tarefa crítica”⁸. Para a Carver, o problema crítico era o medo, a desordem e a baixa moral entre estudantes e professores. A tarefa crítica era, portanto, executar programas aptos a combater esses aspectos, mas de maneira visível à equipe e aos alunos, para motivá-los e fazê-los compreender que o desafio havia sido apreendido por quem estava à frente da organização.

Wilson (2000) destaca que, em se tratando de burocracias públicas, ter uma tarefa definida é, no geral, tão importante quanto o estabelecimento de uma meta. Isso porque, a julgar pelas complexidades e incertezas que uma política provavelmente encontrará no caminho que percorre desde sua formulação até à implementação, o envolvimento da burocracia em todas as fases do processo amplia as chances de êxito. Desse modo, se uma tarefa é definida no mesmo contexto no qual é implementada, além de serem aumentadas as possibilidades de sucesso dada a noção que os agentes possuem acerca de sua plausibilidade de execução, os atores tendem a orientar seu comportamento de forma mais íntegra ao conjunto de atividades que acreditam levar ao objetivo proposto. O envolvimento dos agentes burocráticos é também capaz de conferir à burocracia o que o autor denomina *senso de missão*.

⁸ Por “tarefa crítica” é possível compreender os problemas críticos do contexto, que uma vez diagnosticados e associados a certos comportamentos, podem ser gerenciados de forma exitosa pelos membros-chave da organização (WILSON, 2000).

Nesse sentido, é possível associar o segundo desafio encontrado pela Carver High School à assimilação e o consentimento com a definição da tarefa crítica: *“quando essa definição é amplamente aceita e endossada, é possível afirmar que a organização tem um senso de missão”* (WILSON, 2000). Quanto mais próximo é o comportamento da burocracia à frente da organização do senso de missão estabelecido, maior a chance de que os outros membros da equipe adiram às propostas de mudança. O terceiro e último aspecto extraído do exemplo da escola estudada estava em como fazer com que esta adquirisse suficiente liberdade de ação e suporte político externo, para permitir a redefinição das tarefas da maneira como melhor lhe aprovava e para infundir uma nova definição das tarefas com um senso de missão.

Vale notar que a autonomia desfrutada pelo agente burocrático não compete com os interesses da organização; não parece haver um anseio implícito de violar as normas propostas pelo consenso para fazer valer seu auto interesse. Pelo contrário, uma vez instaurado e devidamente difundido, o senso de missão da organização encarrega-se de moldar o comportamento dos agentes. O nível de controle pode ser diminuído – é possível deixar os professores ensinarem!– e a autonomia da burocracia pode ser canalizada para atividades que estabeleçam vínculo mais estreito com os propósitos comuns da organização (WILSON, 2000).

Se o senso de missão precisa encontrar o comportamento individual, os agentes burocráticos deverão ser mais propensos a aderir quanto menos rígida for a estrutura organizacional. Ou seja, se a organização bloquear todo e qualquer comportamento autônomo, inclusive com vistas à aderência a um propósito comum, a posição hierárquica do burocrata, mesmo aquela que desfruta de um certo grau de discricionariedade, fará pouca diferença na implementação da política. O que se pode afirmar, portanto, é que a posição que o burocrata ocupa na hierarquia importa, mas o tipo de organização a que pertence desponta como fator preponderante na análise do comportamento dos agentes.

Wilson (2000) resume em três as possíveis perspectivas de análise acerca do nível hierárquico da burocracia e sua relação com a organização. A primeira mostra que os motivos que norteiam as atitudes da burocracia de nível de rua⁹ estão mais associados ao “problema

⁹ O autor chama esse primeiro grupo de “operários”. Pela descrição da natureza das atividades, mais associadas à implementação que ao desenho das políticas, é possível analisar a visão dessa parcela da burocracia da perspectiva do burocrata de nível de rua.

crítico” do ambiente do que a objetivos formais da organização, uma vez que as questões relacionadas ao dia-a-dia dessa parcela da burocracia são mais imediatas e inerentes a elementos cotidianos do exercício de sua função. Além disso, seu comportamento depende também “*de suas primeiras experiências e crenças pessoais, da expectativa de seus pares, do conjunto de interesses dos quais suas agências estão impregnadas e do ímpeto dado pela organização por quem está à sua frente*”(WILSON, 2000, p.27, tradução nossa). Mas a cada uma das distintas burocracias, esses fatores são combinados para produzir uma cultura organizacional – uma maneira distinta de ver e reagir ao mundo burocrático – que molda qualquer que seja o poder discricionário que esses burocratas possuam. “*Quando a cultura é uma fonte de orgulho e comprometimento, a agência adquire um senso de missão*”.

O segundo grupo é aquele que o autor chama por “gerentes”. Apesar de, assim como no caso dos “operários”, suas atividades estarem também vinculadas ao dia-a-dia das burocracias, seu comportamento é menos associado a tarefas realizadas pelos que estão à linha de frente e mais como efeito das restrições¹⁰ impostas pela organização. Essas restrições limitam suas habilidades de alocar recursos, trabalhadores e objetivos, mas, a despeito delas, devem tentar gerir. Como combinarão as restrições ao dia-a-dia ao exercício de sua função vai depender do tipo de organização a que pertencem (WILSON, *ibidem.*).

Há ainda uma terceira perspectiva, mais associada à análise do papel dos executivos na organização, cujo comportamento está relacionado à sua preocupação em manter o controle por sobre as agências sob seu gerenciamento. Para o exercício de compreender o comportamento da burocracia de nível médio, porém, vale menos ater-se a esse estrato burocrático, uma vez que, a julgar pela descrição de suas características e atividades atribuídas está mais próximo da alta burocracia¹¹, e lançar mão dos elementos que definem os operários e gerentes, como descrito por Wilson (2000).

Com base nos aspectos que explicam o comportamento dessas duas posições – operários e gerentes – é possível aproximar-se de uma definição do papel da burocracia de nível médio. A

¹⁰ Do original inglês *constraints*. Neste contexto poderia ser ainda traduzida por constrangimentos, numa tradução mais literal, mas na língua portuguesa mais associada a restrições dadas pela lei – os constrangimentos legais.

¹¹ Na administração pública norteamericana chamados por “*supergrade positions*”, de General Schedule (GS) 16 a 18. São executivos nomeados como Noncareer Executive Assignments (NEAs) e alguns são servidores de carreira (HECLO *apud* WILSON, 2000). A definição aproxima-se da denominação do DAS brasileiro e a posição mais coerente com esse estrato seria o DAS 6.

considerar as características descritas a um e outro nível, o burocrata de nível médio pode ser explicado pelo conjunto resultante da intersecção dos dois grupos. Por um lado, e da visão dos “operários”, a média burocracia não apenas conhece os problemas críticos da organização, mas é parte integrante deste, e seus comportamentos precisam estar em linha com o senso de missão da organização para que seu poder discricionário não seja utilizado de maneira arbitrária. Por outro, e da perspectiva dos “gerentes”, o burocrata de nível médio dispõe de autonomia para manejar recursos, trabalhadores e objetivos. Mais do que com a execução da “tarefa crítica”, esse agente tem maior envolvimento com a definição de atividades e metas.

No agrupamento dos elementos que fazem referência a um e outro nível hierárquico tem-se que o burocrata de nível médio desempenha um papel deveras significativo. Sua responsabilidade é das mais relevantes, uma vez que a esse agente cabe executar parte das tarefas que a ele mesmo cumpre definir e conectá-las à missão organizacional. Não compete à burocracia de nível médio delimitar que serviços serão ofertados (OLIVEIRA e ABRUCIO, 2011), nem tampouco estabelecer objetivos para além do órgão sob sua direção. No entanto, à medida em que seu comportamento está orientado a unir elementos associados à sua função de burocrata de nível de rua e como “gerente”, a missão estabelecida sob sua gestão tem muito mais chances de ser anuída pelos outros membros da equipe do que se é possível notar na observância às normas propostas por instâncias superiores.

Por fim e com vistas a respaldar teoricamente o proposto por esta pesquisa, tem-se que duas diferentes perspectivas podem nortear o estudo do comportamento da burocracia, a saber:

1. A ideia de que os agentes burocráticos são movidos por diferentes anseios e motivações, mas que seu comportamento pode ou não refletir seu auto-interesse, na medida em que gozar de poder discricionário emanado da posição hierárquica que ocupa na organização;
2. A percepção de que a autonomia desfrutada pelo burocrata pode variar não apenas em função de seu nível hierárquico, mas do órgão a que pertence. Se a rigidez da organização sobrepuzar todo e qualquer poder discricionário, ainda que o agente esteja em posição superior à que ocupa, a conversão de seus anseios em comportamentos pode ser bastante reduzida.

Assim sendo, o papel da burocracia de nível médio está muito além de sua posição na hierarquia, mas relaciona-se com o que se espera de seu comportamento, no exercício de sua função, em diferentes organismos. Nesse sentido, o burocrata de nível médio deve ser, acima de tudo, um transpositor de fronteiras.

Esta pesquisa pretende analisar, a partir das escolas selecionadas, como os diretores comportam-se em seu papel de burocrata de nível médio, de modo que atuem como pontes entre as normas e padronizações, de um lado, e as práticas cotidianas das unidades escolares, de outro, construindo uma junção destas duas lógicas para estabelecer um senso de missão específico para sua organização.

Com este instrumento conceitual, o intuito é mostrar como o exercício de liderança do diretor faz diferença – e de que modo – na eficácia de escolas de padrão similar em termos institucionais e de insumos. Antes disso, o capítulo adiante vai situar a pesquisa no campo de estudos que analisa a eficácia escolar.

Capítulo 6 - A Pesquisa em Eficácia Escolar e o Papel da Liderança

Como tratado no capítulo anterior, o agente burocrático desfruta de autonomia, formal ou informal, para converter seus anseios e motivações em comportamentos, os quais estão fortemente associados ao êxito da organização. No contexto educacional, o sucesso de uma escola pode ser medido, dentre outros fatores, pelo desempenho de seus alunos (ABRUCIO, 2010). Dessa perspectiva, que escolas são as mais eficazes na promoção do aprendizado do aluno? E, nessas escolas, que tipo de liderança está mais fortemente associada a mudanças de saldo positivo para a educação? As mudanças que, desde a década de 1980 e como reação à literatura que afirmava não haver diferença entre o aluno que ingressa e o que deixa a escola, foram amplamente debatidas sob o arcabouço da Pesquisa em Eficácia Escolar (PEE).

A Pesquisa em Eficácia Escolar não intenta negar a existência de diferenças entre os alunos, como suas características individuais, de *background* ou da comunidade onde vivem. De acordo com Sammons (1999), apesar de o foco estar na escola, não se pode ignorar outros fatores, sobretudo os relacionados ao *background* familiar. O que se tem visto, todavia, é que a melhoria no desempenho dos alunos é possível apesar da variedade de restrições associadas ao ambiente de baixo NSE de sua família e da participação limitada dos pais na educação (HECK, 1992). Considerando estes fatores, mas partindo do pressuposto de que a escola importa, a PEE concentra seus esforços na descoberta acerca de que escolas tem maior efeito sobre o desenvolvimento dos alunos e em como medir a influência das escolas sobre o desempenho dos estudantes (SAMMONS, 1999).

Uma escola eficaz é definida, portanto, como aquela na qual os estudantes progredem mais do que o esperado para seu grupo. É capaz de adicionar um valor extra ao aluno em comparação ao egresso de outras escolas que oferecem etapas, modalidades e cursos similares (MORTIMORE, 1991). Desse modo, a PEE não mede o impacto da escola como um todo. Examina, antes, as diferenças no impacto de uma instituição na comparação com outra e levando-se em conta os insumos. Isso pode ser corroborado com base nos casos em que se é possível constatar uma variação interna, em termos de eficácia em dada etapa de ensino, nos quais os efeitos do professor sobre o desempenho dos alunos tendem a ser substancialmente maiores que as diferenças entre escolas (SAMMONS, 2011).

Não há, todavia, consenso acerca do que pode ser considerado como uma boa escola. Há controvérsias a respeito, mas o que tem sido recomendado por estudiosos da PEE é que o que deve-se ter primeiramente em vista é que a definição acerca do que vem a ser uma boa escola não se destina a classificar unidades de ensino em boas ou más, mas em verificar quais os impactos e contribuições dos modelos que apresentam bons resultados (FULLAN, 2009, HECK, 1992, SAMMONS, 1999). Adicionalmente, para muito além de ater-se à mera categorização das escolas, o monitoramento das diferenças de aprendizado dos estudantes egressos ajuda a focar a atenção ao tamanho da lacuna da equidade e constitui-se um pano de fundo necessário a identificar e promover melhorias, em especial para minorias étnicas e estudantes com baixo NSE (SAMMONS, 1999).

Um grande número de estudos tem buscado identificar as características-chave das escolas eficazes, por meio de análises estatísticas de fatores designados como preditores significativos no desempenho dos estudantes, depois de terem sido levadas em conta as diferenças desses alunos antes de seu ingresso à escola. Além do contraste existente entre “escolas *outliers*”, identificadas como particularmente eficazes ou ineficazes, pesquisas que prestam-se a estabelecer grupos de características-chave tem sido usadas para trazer à luz o entendimento acerca do que faz a diferença e reorienta certas escolas ao caminho da eficácia (SCHEERENS, 1992; SAMMONS, 1999).

As características-chave, portanto, foram definidas por pesquisadores da PEE a partir da identificação de elementos comuns aos processos às escolas consideradas mais eficazes e formou-se, a partir de tais conjuntos, uma lista de nove fatores predominantes nestas escolas¹². Sammons (2011) inclui a este grupo:

“...professores orientados para o sucesso com altas expectativas, lideranças educacional presente, consenso e coesão entre os membros da equipe escolar, alta

¹² Em havendo escolas eficazes, o primeiro ímpeto a que se submete é o de considerar como escolas ineficazes aquelas que não apresentam as características-chave como descritas pelo quadro acima. As escolas ineficazes, porém, não são a representação contrária do que se expõe para as eficazes: há certos aspectos, em especial os associados à cultura e equipe escolar, que são particularmente associados às escolas menos eficazes. Os estudos que tratam acerca dessas características destacam principalmente quatro aspectos, a saber, a falta de visão da unidade como um todo, a liderança sem foco, relações disfuncionais entre os membros da equipe escolar e práticas ineficazes em sala de aula (SAMMONS, 2011).

qualidade curricular, ampla oportunidade de aprender, clima escolar ordenado e seguro, considerável poder de avaliação na escola, um alto grau de envolvimento dos pais, clima favorável em sala de aula, aprendizagem de alta eficácia garantida por excelente gerenciamento de sala de aula, instrução estruturada, encorajamento da aprendizagem autônoma e diferenciação (educação especial) e feedback frequente aos alunos sobre seu trabalho” (SAMMONS, 2011, p.13, tradução nossa).

Cabe destacar que, além de os fatores não poderem ser considerados de forma desassociada, existem combinações capazes de promover mecanismos com maior eficácia.

Tabela 8– Os processos e componentes mapeados a partir das escolas eficazes.

Os fatores para as escolas eficazes	
1. Os processos da liderança eficaz	Sendo firme e objetiva Envolvendo outros no processo Introduzindo liderança instrucional Monitoramento frequente de pessoal Selecionando e substituindo membros da equipe escolar
2. Os processos do ensino eficaz	Unidade de propósito Práticas consistentes Participação Institucional e Colaboração
3. Desenvolvendo e mantendo um foco pervasivo na aprendizagem	Ênfase acadêmica Maximização do tempo de aprendizagem
4. Produzindo uma cultura escolar positiva	Criando uma visão compartilhada Criando um ambiente bem ordenado Enfatizando reforço positivo
5. Criando expectativas altas e apropriadas para todos	Para os alunos Para a equipe escolar
6. Enfatizando responsabilidades e direitos	Responsabilidades Direitos
7. Monitorando progressos em todos os níveis	Nível da escola Nível da sala de aula Nível individual
8. Desenvolvendo habilidades de equipe no contexto escolar	Contexto baseado em integração de profissionais com desenvolvimento contínuo
9. Envolvendo pais em caminhos produtivos e apropriados	Bloqueio de influências negativas Encorajando interações produtivas com os pais

Fonte: SAMMONS, 2011, tradução nossa.

O primeiro aspecto destacado no quadro como característica-chave das escolas eficazes refere-se à liderança¹³: a importância da liderança dos diretores é um fator destacado por quase todos os estudos de eficácia escolar (SAMMONS *apud* BROOKE e SOARES, 2008). É importante salientar que o papel a ser desempenhado pelo diretor enquanto líder da escola é sensível ao contexto e tem sido revisitado com o progresso da pesquisa neste campo. Em Sammons (*apud* Brooke e Soares, 2008), a liderança eficaz do diretor é ressaltada pelos fatores-chave no que diz respeito a seu aspecto profissional, de caráter proativo, com uma postura firme e objetiva, enfoque participativo e perfil *competente*, que adentre a sala de aula.

Há diversas outras teorias de liderança e análise de seus efeitos sobre o desempenho dos alunos. O modelo denominado liderança transformacional, por exemplo, sugere a existência de um tipo de líder menos propenso a impactar ou gerar efeitos mais significativos sobre o processo de aprendizagem dos estudantes. Já a liderança do tipo pedagógica ou instrucional está focada no ensino e aprendizagem eficazes e em fazer com que essa característica gere maior impacto na *performance* dos alunos (ROBINSON *et al*, 2007, MURPHY, 1989).

Compreender os aspectos mais associados à liderança escolar a partir de uma natureza mais *instrucional* que *profissional*, muda a perspectiva de análise e foca nas práticas em sala de aula por meio da influência que o diretor busca exercer sobre a cultura escolar e o comportamento dos professores (MURPHY, 1989). Para consolidar esse modelo de caráter mais indireto - o diretor não tem como objetivo impactar diretamente o aluno – são incluídas ao grupo de características-chave relacionadas à liderança as variáveis referentes ao monitoramento frequente e personalizado e a possibilidade de selecionar e substituir membros da equipe escolar, quando necessário (SAMMONS, 2011).

¹³ No livro “*Key Characteristics of Effective Schools: a Review of School Effectiveness Research*”, de 1995, Sammons denomina o tipo de liderança desejada pelas escolas eficazes como “*Professional Leadership*”. Em 1999, no “*School Effectiveness: Coming of Age in the Twenty-First Century*”, também utilizado como referência nesta pesquisa, a expressão é retomada. Todavia, a exemplo de Murphy (1989), em algumas de suas obras posteriores a autora passa a utilizar a expressão “*instructional leadership*” para designar o tipo de liderança mais associado às escolas eficazes, em especial pela capacidade desse tipo de diretor em influenciar a escola e a equipe, modificando atitudes e comportamentos e afetando a qualidade do ensino e aprendizagem (Sammons, 1999). Em um artigo em 2011, “*Effective Schools, Equity and Teacher Effectiveness: a Review to the Literature*”, porém, Sammons passa a usar apenas “*leadership*”, ou “*liderança*”, como traduzido nesta pesquisa. A tabela com 9 fatores acima exposta é também uma revisão de onze fatores elencados para a compilação original, de 1995, tal como visto em Brooke e Soares, 2008.

Se o diretor é, portanto, capaz de influenciar a cultura escolar, o comportamento de sua equipe e, indiretamente, o desempenho do aluno, deveria ser possível compreender que diretores produzem melhores resultados acadêmicos em suas escolas. Dessa ótica, Heck (1992) examina os efeitos do diretor na melhoria dos resultados escolares e sugere um *guideline* para a formulação de estratégias de melhoramento escolar. Segundo o autor, para que as reformas educacionais sejam completamente implementadas em determinada etapa escolar, os diretores devem não apenas ser capazes de prover uma liderança forte quando requerida, mas também e, principalmente, compreender até que ponto o ambiente é capaz de moldar suas interações organizacionais, e as individuais, e as relações entre essas interações e os resultados escolares.

São principalmente duas as questões que se interpõem, na visão de Heck (1992) entre o papel da liderança instrucional e o desempenho escolar, a saber: i. *quais são os mais importantes preditores da liderança instrucional no desempenho escolar?*, e ii. *até que ponto os perfis de liderança instrucional dos novos diretores tendem simplesmente a observar as normas esperadas para o comportamento do diretor em cada tipo de escola, em cada etapa de ensino?*

Em outras palavras, percebe-se haver, na visão do autor, além do reconhecimento de que o papel do diretor escolar faz a diferença, algumas características específicas – os tais preditores – mais associadas ao bom desempenho do aluno. Além disso, a própria literatura que trata da PEE reconhece haver uma diferença de comportamento entre o diretor que segue estritamente à norma proposta por instâncias superiores e aquele que incorpora seus anseios e motivações à sua conduta.

Os questionamentos propostos por Heck (1992) corroboram ainda o que afirma Wilson (2000) ao dizer que cada burocracia tem um funcionamento específico e é capaz de moldar, em maior ou menor grau, o comportamento dos agentes. Da perspectiva de Heck (1992), como se vê, não somente a escola, mas até mesmo as diferentes etapas de ensino oferecidas podem ser tão mais exitosas quanto mais adequado o comportamento do diretor ao contexto.

A etapa escolar mostra-se, portanto, como uma proeminente – embora pouco conhecida – variável contextual postulada para influenciar consideravelmente o papel de liderança instrucional do diretor (FULLAN e NEWTON, 1988). Estudos demonstraram haver diferenças significativas entre o Ensino Fundamental e o Médio e com relação a contextos elementares da

escola, como tamanho, estrutura, relacionamento com os pais, características dos estudantes, organização curricular, características da unidade e liderança do diretor (MURPHY, 1988; HECK, 1992).

De acordo com Murphy (1988), enquanto o estilo de liderança do diretor de Escola de Nível Médio mostra-se forte, o papel do diretor de escolas eficazes de Nível Fundamental ainda parece indefinido. Essa hipótese sobre as diferenças quanto ao papel do diretor encontra respaldo no fato de que as requisições e demandas da liderança são geralmente associadas ao tamanho da escola, complexidade da formação curricular e obrigações administrativas. Assim sendo, diferenças contextuais podem resultar na variação do comportamento da liderança educacional do diretor e, por sua vez, no modo como essa liderança afeta os resultados escolares.

De fato o papel da liderança no Ensino Médio apresenta certas peculiaridades e pode demandar um tipo de liderança mais firme que a observada na estrutura do Ensino Fundamental. Isso possivelmente ocorre porque, enquanto no Ensino Fundamental os alunos enxergam a autoridade em sala de aula representada na figura de apenas um professor – ou alguns mais nos anos finais, mas raramente com o volume de disciplinas que se tem no Ensino Médio – no Ensino Médio a responsabilidade do diretor é diluída e torna-se mais complexo distinguir o alcance de sua liderança da influência do professor. Nesse sentido, Murphy (1988) alerta para que não se generalize achados com base em pesquisa acerca dos contextos de Ensino Fundamental ao Ensino Médio, uma vez que dada a lacuna de estudos sistemáticos de diretores de Escolas de Ensino Médio, a tendência de se replicar algumas descobertas de Ensino Fundamental acabe por desconsiderar a existência de diferenças cruciais no contexto dessa última etapa.

O que se nota, ao final, é que não há um comportamento específico da burocracia escolar que logre, de maneira estática e passível de replicação qualquer que seja o cenário, contribuir para a melhoria do desempenho dos alunos. Pelo contrário, cada escola, cada etapa de ensino, demandarão por um tipo de gestão adaptado ao contexto em que estão inseridas. Apesar disso, inúmeros estudos buscaram sistematizar o comportamento do diretor escolar para, a partir de algum modelo, justificar seu efeito no êxito das escolas “altamente eficazes”.

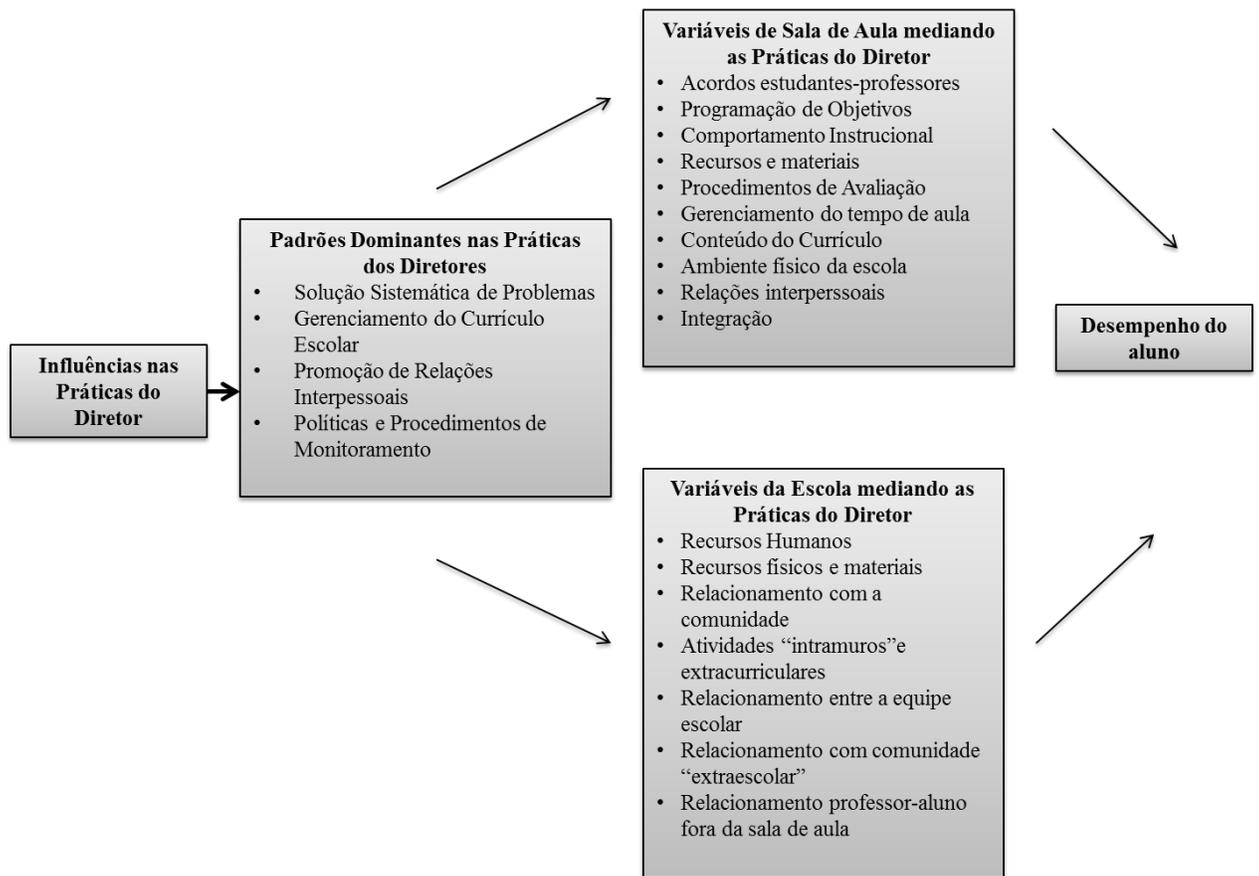
Trider e Leithwood (1988) foram os primeiros autores que se propuseram a separar em diferentes blocos os elementos que sintetizam a pesquisa do papel do diretor escolar em contextos distintos. As questões que nortearam a pesquisa empírica podem ser divididas em quatro grupos, sendo: *i. o que os diretores fazem?*, *ii. qual o efeito dos diretores sobre escolas e alunos?*, *iii. Por meio de que mecanismos os diretores transmitem sua influência?* e, *iv. Que influências moldam as práticas do diretor?*

O primeiro grupo de pesquisas intenta descrever as práticas de diretores “típicos” e diferenciá-las daquelas associadas aos “altamente eficazes”, além de identificar estilos alternativos de práticas de diretores e o que fazem para aumentar seu nível de eficácia (MURPHY, 1989; SAMMONS *et al.*, 1995). O segundo movimento de estudos teve como foco os efeitos que os diretores tem sobre as escolas, em especial nos indicadores atingidos pelos estudantes (TRIDER e LEITHWOOD, 1988). A terceira pergunta encontra resposta nos estudos relacionados aos mecanismos pelos quais a influência do diretor é transmitida. A influência dos diretores nas escolas, mesmo que potencialmente significativa, é frequentemente indireta (MURPHY, 1988; SAMMONS, 2011). O entendimento acerca do alcance da influência do diretor nas escolas depende do conhecimento que se tem das variáveis que norteiam suas práticas. Por meio de que mecanismos a influência do diretor é transmitida? No geral, os resultados das pesquisas que se prestam a responder a esse questionamento são exemplificados por meio de elementos relacionados ao clima escolar e aspectos da prática e organização.

O quarto bloco de pesquisas destacado por Trider e Leithwood (1988) compõe o que se relaciona de maneira mais estreita com o objetivo deste trabalho. Antes ainda de verificar como o comportamento dos diretores escolares influencia o desempenho dos alunos, é preciso compreender como os anseios e motivações destes líderes moldam suas práticas. No que tange à pesquisa educacional, pouco tem sido estudado para identificar essas influências e a natureza de seus efeitos. Sob outra perspectiva, ainda há muitos trabalhos concentrando esforços no sentido de demonstrar que, no longo prazo, o sucesso da escola depende da contribuição mais efetiva do diretor do que de sua própria equipe.

Para facilitar a compreensão acerca de como as influências nas práticas do diretor são capazes de impactar o desempenho do aluno, Trider e Leithwood (1988) propõem uma sistematização, conforme a figura abaixo:

Ilustração 4 – Estrutura para orientação a pesquisas acerca do papel do diretor escolar.



Fonte: TRIDER e LEITHWOOD, 1988, p. 291, tradução nossa.

A figura sumariza o panorama da pesquisa acerca do papel do diretor e provê, de maneira simplificada, designações para os resultados dos estudos acerca dos padrões dominantes de práticas de diretores, por meio de variáveis que interpõem-se às práticas e suas consequências para os alunos. Apesar de representar um conjunto simples de relações de sentido único entre os quadros, entre os estudiosos do tema é aceita a existência de outras relações, mais complexas e de natureza multidirecional, mas que não estão associadas ao propósito de sua construção. Seu propósito está mais ligado à compreensão da natureza de algumas influências por detrás das relações e atores (TRIDER e LEITHWOOD, 1988).

Ao final, o que se pode inferir com base no exposto pelo fluxo criado pelos autores é, principalmente, a ideia de que a implementação de políticas deve ser concebida como uma mudança, ao longo do tempo, nas ações tomadas por pessoas em vários papéis que envolvam o

processo de implementação. Essas mudanças nas ações, segundo os autores, devem-se a influências de três categorias de fatores, os quais traduzem-se por: especificações, contexto político-organizacional e contexto pessoal.

A primeira categoria de fatores – especificações – inclui a responsabilidade ou ações explicitamente identificadas pela implementação da política por si própria ou suas subsequentes regulações. A segunda categoria, o contexto político e organizacional, engloba características do ambiente organizacional ou político, num sentido mais amplo, no qual a implementação toma seu lugar, afetando provavelmente o resultado ou o processo implementador.

A terceira, contexto pessoal, incorpora as crenças dos implementadores, bem como seus valores e experiências, além de sua interpretação acerca do significado das especificações e outros fatores contextuais. Para as pesquisas em questão não parece haver um conjunto principal de fatores com maior influência nas práticas dos diretores analisados. Dentre os principais aspectos, porém, predominam os de natureza interna ao diretor: sua experiência profissional, crenças e valores referentes à escola, em geral, e à própria política a ser implementada.

A conclusão a que se é possível chegar a partir do trabalho de Trider e Leithwood (1988) é a de que as motivações internas dos diretores têm, evidentemente, uma grande influência sobre a forma como implementam-se as políticas. E sabe-se ainda muito pouco acerca das crenças e valores que os diretores consideram relevantes no momento da tomada de decisão. O que se percebe, por fim, é que os diretores tendem a agir de maneira relativamente autônoma, embora dentro dos limites de ação estabelecidos pelas deliberações de seu cargo.

É justamente o que se pode ver na conexão entre a teoria que trata do comportamento da burocracia e a pesquisa empírica realizada neste trabalho, apresentada a seguir. A conduta dos diretores escolares, enquanto agentes burocráticos de nível médio, pode ser muitas vezes representada pela soma da avaliação que estes fazem do contexto em que estão inseridos e do grau de autonomia de que dispõem para fazer com que seus anseios e motivações sejam expressos em seu comportamento. Unidos esses dois aspectos, é possível fazer com que a escola apresente uma melhoria significativa em seu desempenho, como revelam alguns dos casos estudados a seguir.

Capítulo 7 - O comportamento dos diretores escolares do Centro Paula Souza

Os casos estudados a seguir foram selecionados a partir dos critérios expostos no capítulo três, que trata da seleção das escolas, e tem como objetivo fornecer respaldo empírico à pergunta de pesquisa proposta, a saber, *o comportamento dos diretores escolares influencia o desempenho dos alunos?*

Através da análise do arcabouço teórico, tanto do ponto de vista do comportamento da burocracia como a que trata da liderança educacional, não se tem uma definição unânime quanto àquele que deve ser o diretor de uma escola bem-sucedida, aquela cujos alunos apresentam bom desempenho. No entanto, o que se é possível encontrar, ao longo de anos de pesquisa sobre o papel do gestor escolar, é a descrição de características que podem ser mais ou menos eficazes, a depender do contexto em que são aplicadas.

Uma liderança firme e efetiva, por exemplo, é definida por Sammons (2011) como denominação a um conjunto de elementos que envolve uma postura capaz de promover mudanças, de mediar conflitos entre membros da equipe e de fora dela, e de ser proativo. Wilson (2000) cita a liderança firme e efetiva ao falar de Norris Hogan, diretor da Carver High School, e destaca as mesmas características: o diretor foi capaz de mudar a realidade da escola a partir da resolução firme dos problemas críticos existentes na unidade e por meio do estabelecimento de objetivos comuns.

No entanto, ambos os autores destacam que a rigidez imposta pela firmeza como principal elemento do comportamento de um diretor escolar não se mostra como um bom modelo de gestão no longo prazo. Tanto na Carver High School, como na pesquisa de Sammons (*ibidem*), a abertura à participação dos membros da equipe escolar, além de pais e alunos, deve aparecer como consequência da organização imposta por uma liderança tenaz. Todavia, o momento de recorrer a um enfoque mais aberto, bem como o grau a que a participação pode ser estendida, não é comum a todos os contextos. É preciso avaliar com cautela cada cenário, para que se possa lançar mão do modelo de gestão mais adequado a cada caso.

Este talvez seja o ponto de congruência de toda a literatura estudada por essa pesquisa, a respeito do comportamento do diretor escolar e seus efeitos por sobre o desempenho dos alunos. O modelo de liderança da gestão escolar será sempre mais efetivo quanto mais preciso for o

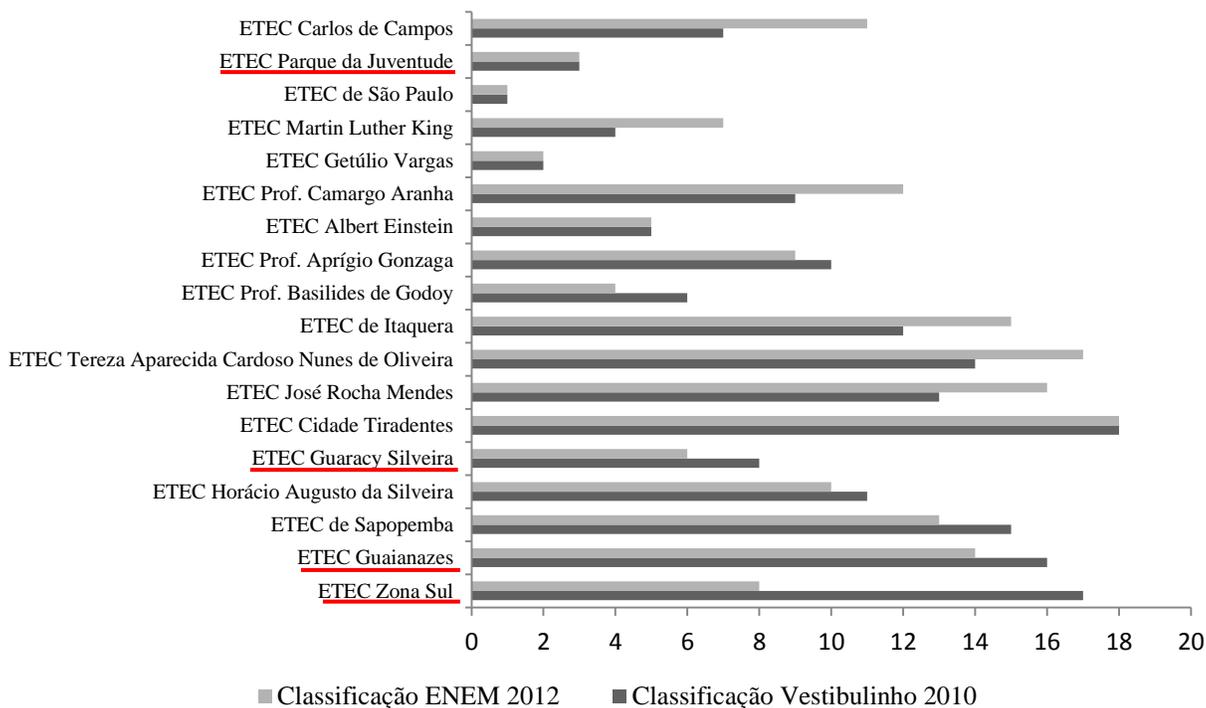
diagnóstico feito acerca do ambiente no qual a escola está inserida. E nesta afirmação reside uma questão crucial: o entendimento acerca do contexto é fundamental para que se compreenda o papel do diretor em cada escola.

Outro importante elemento diz respeito à avaliação do grau de discricionariedade formal de que o diretor dispõe para gerir a escola. Esse é um aspecto com o qual se deve despender um certo grau de atenção, pois lança um olhar àquilo que a Administração Central espera do comportamento dos atores. O diretor deve usufruir pelo menos de um grau mínimo de discricionariedade, que lhe permita fazer com que o diagnóstico que faz do contexto seja expresso por meio das ações que implementa. Nesse sentido, buscou-se compreender como o gestor utiliza do espaço encontrado na norma para adequar seu comportamento ao ambiente e ampliar as fronteiras de seu poder de atuação.

Com base no exposto, duas etapas foram então iniciadas. A primeira, a realização das entrevistas semi-estruturadas aos diretores das escolas selecionadas e a outros membros da equipe escolar: coordenadores pedagógicos, coordenadores de área, diretores de serviços acadêmicos e financeiros, assistentes técnico-administrativos e professores, a depender da estrutura de cada unidade. Em seguida, uma nova fase de entrevistas foi feita, com membros da Coordenadoria de Ensino Técnico do CPS, com o intuito de compreender a visão da instituição acerca dos diretores escolares – *o que se espera do diretor para além do que está no regimento comum?* – e ter acesso às regulamentações vigentes.

As escolas estudadas, expostas no gráfico abaixo, têm sua justificativa de seleção descritas no Capítulo 3, de Seleção de Casos.

Ilustração 5 – Escolas estudadas, com destaque para aquelas cujas equipes foram entrevistadas.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo CPS – Vestibulinho 2010 e ENEM 2012: <http://www.inep.gov.br>

Das escolas citadas acima, porém, assim como das outras análises que compõem a amostra do capítulo de Seleção de Casos, não consta a ETEC de Vila Formosa, apesar de também estudada por essa pesquisa. A justificativa está relacionada ao fato de a escola já haver sido classificada como uma dentre as de desempenho insatisfatório no ENEM 2011 e não ter inscrito alunos em número suficiente para listar dentre as escolas analisadas no ENEM 2012. Entendendo esse segundo resultado como um reforço ao desempenho negativo, optou-se por manter a escola dentre as entrevistadas. Ao todo, portanto, foram cinco as unidades analisadas: ETEC Guaianazes, ETEC Parque da Juventude, ETEC Guaracy Silveira, ETEC Takashi Morita (representada na amostra pela ETEC Zona Sul, cuja explicação encontra-se também no capítulo de Seleção de Casos) e ETEC de Vila Formosa, por ordem de visita.

Na primeira escola estudada, a ETEC Guaianazes, foram entrevistadas a coordenadora pedagógica Cintia e a diretora Milene. Por tratar-se da primeira unidade avaliada pela pesquisa, a permissão concedida pelo CPS para entrevistas ainda era bastante restrita. Desse modo, do tempo disponível para análise da escola, foi possível aproveitar parte da visita para que se pudesse

conhecer melhor a estrutura física da escola, assim como compreender a dinâmica da unidade, inclusive na ausência do diretor. Na segunda escola estudada, a ETEC Parque da Juventude, a autorização era ainda bastante restrita. No entanto, devido ao fato de a diretora Márcia ter sido a primeira diretora da unidade, o acesso aos membros da equipe tornou-se mais facilitado.

A partir da terceira escola, foi obtida uma permissão do CPS para aplicação de entrevistas a toda a equipe escolar e, além disso, o contato com o corpo diretivo das escolas passou a ser feito de maneira direta, sem a mediação da Administração Central. Assim sendo, as ETEC Guaracy Silveira, Takashi Morita e Vila Formosa, estavam previamente autorizadas a permitir que todos os membros de sua equipe fossem entrevistados. Não obstante, a anuência do diretor ao pedido do CPS não era de nenhuma forma compulsória, ficando ao seu cargo liberar ou não os funcionários da escola para atendimento à pesquisa.

Nas ETECs Guaracy Silveira e Takashi Morita o acesso foi totalmente liberado, sendo que nesta última, o diretor Wilson permitiu inclusive a realização de entrevistas em dias e horários em que ele não estava na escola. Na ETEC de Vila Formosa o diretor Marcelo autorizou apenas a entrevista ao coordenador pedagógico, ainda que na ocasião outros membros da equipe – coordenadores de área, assistente técnico-administrativo, diretores de serviços acadêmico e financeiro – estivessem na unidade.

É interessante notar que a própria autonomia que o CPS estabelece com a direção da escola determina o teor que se pretende imprimir nessa relação. Mesmo antes de se analisar as informações obtidas nas entrevistas é possível compreender a existência um espaço reservado à atuação do gestor escolar, não prevista pelos limites estabelecidos no Regimento Comum. Ainda que houvesse a autorização do CPS para entrevistar os membros das escolas selecionadas, a permissão para fazê-lo passou pelo crivo do diretor da unidade.

As entrevistas aplicadas seguiram um roteiro, conforme disposto no Anexo I desta dissertação. De um modo geral, as questões serviram para subsidiar as entrevistas e compreender a dinâmica de atuação do diretor nas atividades de seu dia-a-dia e no relacionamento com seus superiores, equipe administrativa, corpo pedagógico, professores, pais e alunos. Na impossibilidade da realização de um estudo etnográfico, para acompanhamento do diretor no exercício real de sua função – a autorização máxima do CPS restringiu-se à realização de

entrevistas - foram propostas situações-modelo, assim como proposto no trabalho realizado por Abrucio (2010), que replicam elementos percebidos na prática, para tentar aproximar-se do comportamento do diretor diante dos problemas cotidianos, tanto quanto possível.

Em posse do material coletado em campo, procedeu-se à compilação e análise das respostas obtidas por meio das entrevistas. Uma possível via metodológica poderia propor a construção de tipologias, agrupando os principais comportamentos dos diretores em modelos ideais e concebendo como positivas as condutas mais associadas ao bom desempenho do alunado. No entanto, e como visto no Capítulo que trata da literatura de liderança educacional, associar uma determinada postura do diretor ao resultado obtido pelos alunos, sem considerar elementos relacionados ao ambiente, pode acabar por classificar erroneamente um comportamento específico do gestor – e muitas vezes como reação a aspectos situacionais - como replicável a qualquer contexto.

Para evitar distorções e com vistas a permitir uma avaliação mais apurada, quando da reunião dos dados da pesquisa empírica, lançou-se à desconstrução dos comportamentos observados em um conjunto de características, comuns aos diretores entrevistados. Desse modo, e como sugerido por Ragin (1987), o quadro abaixo relaciona as principais características, observadas no arcabouço teórico e que fazem referência ao comportamento do diretor escolar. Apesar das diferentes nomenclaturas, há significativas similaridades no que tange ao papel desse importante ator à frente da liderança escolar.

Tabela 9 – Aspectos da liderança do diretor escolar, positivamente associados ao desempenho dos alunos.

Murphy (1989, 1990)	Sammons (2011)	Oliveira e Abrucio (2011)
Desenvolvimento de uma missão e objetivos para a escola	Liderança firme e efetiva	Liderança Empreendedora
Promoção de um clima propício ao aprendizado	Adoção de um modelo instrucional	Autonomia de gestão
Criação de um ambiente de trabalho de suporte	Enfoque participativo	Clima escolar favorável
Coordenação, Monitoramento e Avaliação de Currículo	Monitoramento frequente da equipe Seleção e substituição dos membros da equipe	Adequada utilização das avaliações de desempenho de alunos

Fonte: elaboração própria a partir de Murphy (1989, 1990), Sammons (2011) e Oliveira e Abrucio (2011)

Com base no quadro proposto para o agrupamento dos pontos de convergência da literatura, passou-se à análise dos casos selecionados. Todavia, ao invés de submeter cada caso à avaliação, lançou-se mão dos principais pontos elencados pelo referencial teórico e traçou-se um paralelo acerca do que se pode verificar na teoria e ser corroborado por meio do modelo empírico. Elementos observados na avaliação dos documentos e na aplicação das entrevistas fornecem respostas a perguntas como: o tipo de liderança do diretor escolar deve ser firme e efetivo, como sugerido por Sammons (2011) ou empreendedor, como Oliveira e Abrucio (2011) destacam? A gestão deve gozar de um grau de autonomia (OLIVEIRA E ABRUCIO, 2011) ou precisam antes desenvolver uma missão e objetivos para a escola (MURPHY, 1989)?

Dentre os elementos destacados pela Matriz de Similaridades proposta, alguns foram mais observados nos casos de escolas com desempenho superior às demais. A primeira característica é a liderança firme e efetiva. Mas esse tipo de liderança não se mostrou eficaz quando aparece de maneira isolada ou numa tendência a perpetuar-se, no longo prazo. Uma liderança desse tipo, tal como proposto por Sammons (2011) e mais bem detalhada a seguir, apresenta maior eficácia quando convertida em um enfoque mais participativo, também melhor descrito e compreendido na aplicação dos casos. Enquanto a gestão apresenta-se em sua forma mais rígida, a formulação e a disseminação da missão organizacional, conforme proposto por Murphy (1989), também encontram maior espaço.

Os elementos mais associados à ampliação da participação dos membros da equipe escolar à tomada de decisão – promoção de um clima propício ao aprendizado, criação de um

ambiente de trabalho de suporte (MURPHY, 1989), enfoque participativo (SAMMONS, 2011) e clima escolar favorável (OLIVEIRA e ABRUCIO, 2011) – formam um importante grupo de características referentes ao comportamento do diretor escolar. No entanto, seu grau de associação com o desempenho do alunado aparece de forma secundária, dada a necessidade de vir associado a outros mecanismos de gestão. Em outras palavras, um enfoque mais participativo, aberto ao diálogo, mostra-se mais efetivo na manutenção de uma escola eficaz do que na criação de um modelo dessa natureza.

Para corroborar tal afirmação tem-se que, da amostra estudada, as escolas mais tradicionais - mais antigas e com instrumentos de gestão já consolidados - são aquelas cuja *performance* pode ser justificada em função de, entre outros fatores, a postura mais participativa do diretor. Do contrário, em se tratando de unidades mais novas, ou situadas em áreas menos centrais e, conseqüentemente, com NSE mais baixo, uma liderança do tipo mais firme apresenta maior eficácia, dada sua capacidade *transformacional*. Nos casos estudados, a adoção de um enfoque participativo desde o início do funcionamento de uma nova unidade, ou quando a realidade precise ser amplamente mudada, acaba por desorientar mais que oferecer uma direção e mostra-se pouco apta a mudar significativamente a trajetória já traçada.

O último bloco de características foi avaliado a partir da natureza gerencial do papel do diretor escolar. Oliveira e Abrucio (2011) destacam como essencial a autonomia, enquanto capacidade de gestão, para a execução satisfatória das atividades do diretor. Para os autores, todavia, a autonomia é tão mais presente quanto maior é a qualificação profissional do gestor, sendo o processo meritocrático de seleção de diretores escolares no Estado de São Paulo – base avaliada pela pesquisa – o principal responsável pelas diferenças entre os graus de formação observados.

Para o CPS, como mais bem analisado a seguir, o mecanismo de seleção de diretores, composto pelas fases de exame, eleição e qualificação, atenua a correlação entre capacidade de gestão e autonomia e, de maneira reflexiva, entre capacidade gerencial e desempenho dos alunos. Para esta pesquisa, a associação positiva entre autonomia e *performance* dos estudantes se dá por meio da experiência profissional dos diretores. Ou seja, quanto maior a experiência do gestor, dada pelo tempo em que trabalha no CPS ou como diretor em determinada escola – desde que o desempenho da unidade apresente trajetória ascendente – maior sua segurança em ampliar seu

espaço de atuação e menor seu apego à norma. É possível visualizar melhor a correlação na análise dos casos, a seguir.

Mas há ainda, dentre os aspectos de caráter gerencial associados ao comportamento do diretor, dois elementos capazes de denotar uma influência positiva por sobre os resultados dos estudantes. O primeiro deles é a possibilidade de seleção e substituição dos membros da equipe escolar (SAMMONS, 2011): na atual estrutura do CPS, cabe ao diretor da escola recrutar os membros do corpo diretivo que ocupam os postos administrativos e de coordenação pedagógica. Assim sendo, é facultado ao diretor a contratação e demissão de profissionais que estejam mais próximos a seu estilo de gestão, o qual pode ser impresso de maneira mais efetiva às atividades realizadas pela escola. Além disso, o monitoramento frequente da equipe, variável também apresentada por Sammons (2011), tem muito mais sentido se ao gestor lhe for permitido eleger e dispensar pessoas, com vistas a formar um grupo coeso e comprometido com o senso de missão proposto pela organização.

Desse modo, embora os elementos que compõem este último grupo de variáveis – autonomia de gestão, seleção e substituição dos membros da equipe e monitoramento frequente – constem da Matriz de Similaridades apresentada na tabela 9 como características da liderança escolar, é possível dizer, com base nos casos estudados, que a associação desses aspectos com o bom desempenho do alunado é mais promovida pela política da rede do CPS do que pelo comportamento autônomo dos diretores. Ainda assim, a julgar pelo fato de caber ao diretor interpretar a norma e adaptá-la a seu contexto, tais características mostram-se como essenciais ao perfil do líder eficaz.

A seguir, os blocos de características são analisados da perspectiva empírica dos casos estudados. Com base na construção proposta pela Matriz (Tabela 9), cada diretor teve seu comportamento avaliado a partir dos elementos vinculados ao tipo de liderança adotado, ao clima escolar, à identidade e cultura organizacional da escola e ao grau de autonomia e experiência.

7.1. Tipos de liderança

O primeiro aspecto diz respeito ao tipo de liderança do diretor. Os diversos perfis de liderança é tema amplamente discutido pela literatura e já percorrido nesta pesquisa sob diferentes perspectivas. O primeiro tipo de liderança é o instrucional. Na dimensão relativa ao

processo de ensino e aprendizagem – ou liderança instrucional - supõe-se que o diretor, entre outras atividades, maximize o tempo despendido na verificação da qualidade da instrução; estabeleça mecanismos para assegurar a qualidade das estratégias de ensino na aula; garanta a ordem na sala de aula e a não perturbação do trabalho letivo; divida seus conhecimentos sobre as práticas de ensino e aprendizagem eficazes e monitore a equipe escolar (MURPHY, 1989).

Há diversas outras teorias de liderança e análise de seus efeitos sobre o desempenho dos alunos. O modelo denominado liderança transformacional, por exemplo, caracteriza os diretores que atuam de modo a impactar nos processos de aprendizagem dos alunos, mas que distribuem sua responsabilidade igualmente com aqueles que estão de alguma maneira ligados ao ensino e à educação (LEITHWOOD e JANTZI, 2000). A defesa de uma liderança do tipo transformacional baseia-se na necessidade dos modelos educacionais de fazer com que os dirigentes educativos se tornem líderes da aprendizagem, numa abordagem mais prática.

Uma outra vertente de pesquisa sugere que o líder transformacional é um tipo menos propenso a impactar ou gerar efeitos mais significativos sobre o aprendizado dos estudantes e que a liderança do tipo pedagógica ou instrucional, do contrário, está focada no ensino e aprendizagem eficazes e em fazer com que essa característica gere maior impacto na *performance* dos alunos (ROBINSON *et al.*, 2007). E durante longos anos de estudos realizados sob esse tema, o foco permaneceu em associar elementos relacionados ao bom desempenho escolar a um tipo específico de diretor, com um rol de características bastante rígido. Nos trabalhos de Sammons (1995, 1999), por exemplo, o tipo de liderança que designava como associado às escolas mais eficazes era chamado por “liderança profissional”. Nos anos que se seguiram, seus estudos passaram a utilizar apenas a palavra “liderança”. A explicação: “*pesquisas realizadas em escolas inglesas mostraram que essa [a distinção entre os diversos tipos de liderança] é uma falsa distinção e que as escolas eficazes geralmente implementam uma sinergia entre as duas abordagens* (SAMMONS, 2011)”.

Possivelmente mais próximo do intento de classificar os diretores entrevistados pela pesquisa do que propriamente criar uma nomenclatura específica, Oliveira e Abrucio (2011) discorrem sobre a associação entre o desempenho da escola e a presença de uma liderança mais “empreendedora” e menos “burocratizante”. Por *burocratizante* entende-se, na visão dos autores, um tipo de líder muito voltado à execução de práticas administrativas, como preenchimento e

emissão de formulários e documentações e o atendimento às questões de natureza pedagógica como se estas fossem “mera formalidade”. Da outra ponta, a liderança empreendedora traduz-se pela postura do líder que não se atém ao modelo burocratizante, mas busca trazer novos elementos à sua gestão, ainda que o espaço que caiba a seu poder discricionário de ação seja bastante restrito (OLIVEIRA e ABRUCIO, 2011). Almério Araújo, Coordenador de Ensino Médio e Técnico do CPS, está de acordo com os autores:

O diretor tem que ser uma pessoa que construa uma equipe, não precisa ser uma liderança carismática, isso é muito bacana para eventos e tal, mas para o dia-a-dia, ele tem que ser alguém que tenha determinados objetivos, a partir de suas responsabilidades - não pode ser algo abstrato -e tem que, a partir de seus objetivos construir metas, que vão dar condições pra que sua equipe formule um plano, o PPG¹⁴, que só faz sentido se ele partir de alguns objetivos e que seja construído sobre a liderança do diretor e sua equipe. Ou seja, o que eu estou falando é que o diretor não pode ser burocrático, não pode ser rotineiro. Não que não exista rotina, todos nós gostamos de uma boa rotina, mas a rotina não pode dominar o processo de gestão (Almério, Coordenador de Ensino Médio e Técnico do CPS).

Nas escolas estudadas por esta pesquisa, o tipo de liderança mostra-se como o elemento de mais sutil observação na prática. Isso porque, embora haja questões referentes a esse ponto no roteiro proposto para aplicação aos diretores e outros membros da equipe escolar, muito do tipo de liderança se pode constatar mais pela análise do ambiente e das relações que o gestor estabelece do que com uma resposta propriamente dita. O que se pode observar, contudo, é que mesmo pertencendo a um grupo bastante específico de escolas – jurisdicionadas ao CPS e localizadas no município de São Paulo – os perfis de liderança são bastante diversos.

A correlação entre a liderança do diretor e o desempenho do aluno permite corroborar a hipótese de que uma liderança firme e objetiva tem forte associação com a melhoria dos resultados. Wilson (2000) narra em seu livro, como dito anteriormente, o episódio de Norris Hogan, o diretor da escola Carver High School, em Atlanta. A mudança dramática que houve na escola foi causada por uma dinâmica do novo diretor, cujo temperamento era enérgico, com uma personalidade dominante, excelente poder de ação e uma firme convicção de que a escola, para ser uma boa escola, precisava tornar-se primeiro segura e ordenada (WILSON, 2000). Norris Hogan deve ser um pseudônimo para Milene Matos e o autor devia estar falando não da Carver High School, mas da ETEC Guaianazes.

¹⁴ Plano Plurianual de Gestão

A ETEC Guaianazes é uma escola localizada numa área de NSE baixo. A rua onde a escola está situada fica a poucos metros de uma outra ETEC, a Ferraz de Vasconcelos, um dos municípios mais pobres da Região Metropolitana de São Paulo. Quando se chega ao portão da escola há uma funcionária responsável pela segurança, dentro de uma cabine, e até chegar ao pátio da escola há três portões: um deles é aberto pela pessoa responsável pela Portaria e os outros dois pela funcionária da Secretaria, sendo que para passar pelo último portão, apenas com carteira de identificação ou autorização de quem receberá o visitante. Com todos os mecanismos de segurança existentes, três veículos de professores da escola já foram roubados, de dentro dos portões da unidade. Não é preciso dizer, a partir deste relato, que a escola fica numa região com altos índices de violência.

Ao entrar na escola, contudo, tem-se a impressão de ter chegado a um oásis. A escola é limpa, bem estruturada, não há alunos perambulando pelos corredores. Sua infraestrutura é exemplar. Apesar disso, como dito na seção de Seleção dos Casos, a ETEC Guaianazes tem, na comparação entre as escolas que leva em conta a correlação entre NSE e ENEM, um dos melhores desempenhos, em termos relativos. Ou seja, se amparada apenas pela ideia determinista de que a educação é essencialmente um efeito do *background* socioeconômico, a escola podia ter desistido da mudança muito antes de atingir os índices que obteve nas últimas edições do ENEM.

O tipo de liderança da diretora Milene, porém, não pode ser classificado como instrucional ou pedagógico de maneira estrita, ainda que seu estilo de gestão observe algumas das características principais desses modelos. Sua postura é firme e efetiva, como acredita que deva ser para enfrentar as adversidades relacionadas ao *background* socioeconômico dos alunos:

Desde que eu cheguei aqui eu tive diversos problemas que eu fui firmemente pontuando., fui olhando cada ponto no sentido de aplicar a regra mesmo porque, pra meio que colocar a ordem. Senão viraria uma bagunça. Mas agora a situação está controlada. Até mesmo por causa da segurança, temos um problema sério com segurança aqui no bairro, com altos índices de violência[...]. Mas não podemos deixar essas coisas nos abaterem e deixar de desenvolver nosso trabalho [...] Já tive vários problemas de indisciplina de alunos aqui, mas não tolero. Onde já se viu professores com mestrado e doutorado deixarem de dar aula aqui por indisciplina de aluno? Tive de pedir a

transferência compulsória de um aluno, uma decisão em conjunto com a equipe escolar, mas o comportamento geral mudou muito (Diretora Milene, ETEC Guaianazes).

Uma liderança firme, contudo, não se aplica a todos os casos. Há controvérsias acerca de que fatores são essenciais a uma boa gestão e sobre a qualidade das evidências que suportam sua importância. Mas há pouca dúvida que, independente do impacto na melhoria educacional, escolas com alunos similares podem mudar drasticamente nos aspectos referentes a ordem, clima e cultura (WILSON, 2000). Vale destacar que, mesmo nas situações em que se requer um tipo de liderança mais contumaz, este é um modelo que não parece sustentar-se no longo prazo. Nas observações de Wilson (2000) com relação à experiência da Carver, foi possível constatar que uma vez que as escolas atingiam um grau de progresso, um tipo de direção mais participativo era sempre preferível. Mas a diretora da ETEC Guaianazes parece compreender essa necessidade, e tem buscado ampliar a participação de toda a comunidade escolar no dia-a-dia da unidade, como se vê em suas palavras:

essa aqui, por exemplo, é uma súmula de reunião. Passo uma lista de presença, porque depois atribuo uma pontuação para o professor com base nisso, né? [sic] E aqui estão os assuntos discutidos, olha: Pronatec, PPG...aqui estão organizadas também as sugestões, olha: sugestão de projetos para serem inseridos 2014, pelo menos um por área para temas voltados a aspectos sociais e meio ambiente, promoção da interdisciplinariedade e o prazo, 20/12. Então eu vejo isso, cada coordenador vai, se reúne de um jeito, com sua área e cria um projeto pra eu poder inserir no PPG do ano que vem né? (Diretora Milene, ETEC Guaianazes)

7.2Clima Escolar

Um tipo de liderança que propicie um ambiente de trabalho de suporte é um dos fatores apresentados por Murphy (1989) como cruciais para a construção e manutenção de uma escola eficaz. Oliveira e Abrucio (2011) também destacam o clima escolar favorável, com participação de toda a equipe escolar nos processos educacionais, como um dos elementos de maior correlação com o bom desempenho do alunado. E nesse quesito o diretor de ETEC não está só: é possível notar a grande influência dos mecanismos de seleção de diretores do CPS como peça-chave na formação de uma equipe mais envolvida e de um clima escolar favorável.

O processo de seleção dos diretores escolares no CPS é feito em três etapas. Em primeiro lugar, porém, cumpre destacar que são elegíveis ao cargo apenas os candidatos que apresentem, em função docente ou técnico-administrativa, experiência mínima de cinco anos. A primeira

fase, portanto, envolve o processo de qualificação dos candidatos ao cargo. Uma vez terminada essa etapa, o CPS elabora uma lista com os nomes dos três candidatos mais votados em colégio eleitoral, constituído para esse fim, dentre os candidatos qualificados. Por fim, há a designação do diretor para a unidade, feita pela diretora superintendente do CPS com base na relação elaborada pelo colégio eleitoral. Depois de eleito, o diretor realiza uma prova, com vistas a avaliar seus conhecimentos quanto à Educação Profissional e Ensino Médio, em suas dimensões filosóficas, políticas, legais e administrativas. Por fim, o candidato é submetido a uma entrevista.

Nos casos em que há o estabelecimento de uma nova unidade de ensino, não é possível proceder aos mecanismos regulares de seleção, uma vez que ainda não há a formação de um colégio eleitoral para a escola em questão. Nesse caso, fica a cargo do próprio CPS a designação de um diretor para a unidade mas, no geral, são indicados à função diretores de outras unidades que manifestam interesse na transferência ou docentes ou profissionais técnico-administrativos que compuseram a lista tríplice em alguma escola, mas não foram escolhidos por votação.

Em situações como essa, o diretor, ao anuir ao convite da instituição, indica alguns membros da equipe da escola a que pertencia, ou de outras por onde já esteve, para compor o quadro da nova unidade. Para Sammons (2011) e como proposto na Matriz de Similaridades no início desta seção, a possibilidade de indicação dos membros que compõem a equipe escolar, em especial os que exercem atividades de suporte à gestão, é um elemento crucial para que o diretor escolar consiga levar seu trabalho a bom termo. No CPS são, na maioria dos casos e a depender do volume de alunos da unidade, cinco os cargos a serem preenchidos por indicação do diretor de escola: o diretor de serviços administrativos, diretor de serviços financeiros, assistente técnico-administrativa, coordenador pedagógico e os coordenadores de área - um para cada Curso Técnico oferecido pela unidade e um ou dois para a coordenação do Ensino Médio¹⁵.

Vale como sugestão a pesquisas posteriores a avaliação dos processos mais adequados para a seleção dos diretores escolares e que modelos de seleção podem estar mais associados ao bom desempenho da escola e do alunado. Para a presente pesquisa, uma análise mais breve do modelo adotado e seus efeitos faz perceber, pelos discursos dos atores entrevistados, que o atual processo assegura, em alguma medida, a criação de uma equipe mais coesa. Oliveira e Abrucio

¹⁵ Conforme organograma descrito no Capítulo 5 – O Centro Paula Souza.

(2011) destacam a coesão e comprometimento da equipe gestora como elementos cruciais ao alcance dos objetivos organizacionais.

Nas ETECs, isso se dá em parte pelo próprio mecanismo de seleção, que por meio de eleição envolve a comunidade escolar na escolha de seu líder. De outro lado, nos casos das novas unidades, a coesão da equipe deve-se ao fato de ser facultado ao gestor recrutar a seu time pessoas que ele não apenas escolheu – isso também é possível nas outras escolas – mas com as quais já formou uma equipe à qual muitas vezes cada ator já desempenhava aquele mesmo papel. Ou seja, se o diretor X está à frente da unidade A e, na abertura da unidade B é chamado a dirigi-la, pode trazer da unidade A um diretor de serviços administrativos Y que compunha sua equipe na escola anterior, neste mesmo papel. O diretor X, portanto, já conhece o trabalho do diretor de serviços administrativos Y nesta função e o chama a desempenhá-la na nova escola.

Obviamente não se trata do mesmo caso onde um coordenador pedagógico, por exemplo, candidato a diretor em uma escola, não obteve o número de votos suficiente ou a aprovação do CPS para ocupar o cargo de direção naquela escola e é indicado a uma nova unidade. Em uma situação como essa, ainda que já conheça membros da antiga equipe escolar nos seus mais diversos papéis, na nova unidade ocupará uma posição hierárquica superior a de seus colegas, e sua capacidade de promover uma gestão com atores bem integrados será então testada de uma nova perspectiva de atuação.

Ainda assim, em ambos os casos, mesmo que em graus diferentes, é possível perceber uma maior coesão entre os atores dos grupos formados nas novas escolas que nas antigas. A diretora Márcia Loducca, diretora da ETEC Parque da Juventude, foi por 5 anos diretora da ETEC de São Paulo. Para deixar a escola anterior, conhecida por inúmeros alunos e pais de alunos da rede pública e privada de ensino do município de São Paulo como a melhor ETEC do CPS e aceitar o desafio de gerir uma escola onde nem os recursos físicos tinham sido instalados em sua totalidade, a diretora encontrou respaldo na companhia de profissionais com que já havia trabalhado e com os quais, para além de objetivos comuns, estabelecia uma relação de confiança:

É um desafio imenso, vim pra cá, não vim sozinha, de fato. Tem uma pessoa, que depois eu gostaria que você conversasse com ela, o marido dela fazia parte da APM lá da ETESP, era um tesoureiro de lá, e ela sempre ajudou a escola. E no dia em que eu estava saindo lá da ETESP, me despedi, eu vejo ela, ela se chama Maria, vejo dona Maria correndo “Dona Márcia, dona Márcia! Eu preciso falar com a senhora”, falei “Pois não?”

“Eu estou há 22 anos fora do mercado de trabalho, eu não sei fazer nada de escola, a não ser isso que a senhora vê, que ajudo nas matrículas e tal, mas eu quero ir junto com a senhora.”, aí eu olhei pra ela e disse “Ô, Dona Maria, olha, eu acho assim o trabalho voluntário muito legal, mas é um tempo definido e não é assim, eu não posso lhe pagar nada, a escola não tem nada”, mas ela disse “Eu não tô pedindo emprego, eu tô pedindo trabalho”, eu falei “Tá contratada!” “É lógico que tá contratada”, entrou comigo. Ah, 27 de fevereiro, 26 ou 27, eu já nem lembro, de 2007 ela entra comigo e outros professores também vieram, que já viriam dar aula aqui. E nós começamos a fazer a montagem dessa escola, literalmente, pregando coisas, parafusando, colocando tudo em ordem, porque nós entramos aqui numa sexta-feira e na segunda-feira as aulas começariam (Diretora Márcia, ETEC Parque da Juventude)

Existem “donas Marias” que não querem deixar os diretores. E isso nada tem que ver com o modelo de seleção de diretores adotado pelo CPS. É possível que haja um estímulo indireto da rede quando da instauração de um modelo democrático de recrutamento de diretores, mas a manutenção do enfoque participativo adentra os portões da escola e fica a cargo, dentre outros fatores, do gestor escolar.

O caso da ETEC Takashi Morita, cuja direção tem à frente o diretor Wilson Shibata, é semelhante ao da ETEC Parque da Juventude. É também uma das escolas novas do CPS, mas nasceu como uma classe descentralizada da ETEC Zona Sul¹⁶. A ETEC Zona Sul é a escola que desponta como aquela que “*consegue mais com menos*”: é uma das escolas com NSE mais baixo e com um desempenho no ENEM significativamente superior aos das escolas com o mesmo perfil socioeconômico. Na comparação entre sua posição na classificação quanto ao Conceito ETEC para o Vestibulinho e ENEM, é a escola que logra subir mais posições. Do penúltimo lugar no *ranking* do Conceito ETEC para o Vestibulinho 2010 - ficava à frente apenas da ETEC Cidade Tiradentes – subiu nove posições e, com 4 anos de vida, passou a ocupar um lugar acima de escolas já centenárias e situadas em áreas de perfil socioeconômico superiores.

Justamente à época da realização do ENEM 2012, o diretor Shibata deixava o cargo na ETEC Zona Sul para dirigir a ETEC Takashi Morita. Bem adaptado ao novo ambiente de trabalho - o qual não lhe era totalmente novo, uma vez que já havia sido indicado também para

¹⁶ Uma classe descentralizada é uma espécie de “escola adotada” da prefeitura por uma “escola mãe” do CPS, cuja relação é baseada em um contrato de cooperação firmado com as prefeituras do Estado de São Paulo, no qual se estabelece como responsabilidade dos municípios as instalações e recursos físicos e a oferta principal dos serviços educacionais fica por conta do CPS. Cada unidade funciona com um ou mais cursos, sob a administração de uma ETEC, para o desenvolvimento de cursos de Formação Inicial, Educação Continuada e Habilitação Profissional Técnica de Nível Médio (<http://www.centropaulasouza.sp.gov.br>).

compor o corpo diretivo inicial da escola, cargo do qual teve de abdicar pouco tempo depois para aposentar-se pelo Instituto Federal Tecnológico de São Paulo – o diretor assume um estilo de liderança que não pode ser avaliado em função de apenas uma ou outra característica. Ao mesmo tempo em que rege a escola com uma liderança firme, mantém o foco na participação e engajamento da equipe por meio da delegação das atividades da rotina escolar.

aqui nós temos um procedimento diferente. Algumas pessoas me acompanharam, mas a minha equipe mesmo tem mais pessoas novas[...] A equipe é bem dinâmica, estou investindo nos jovens. Nosso diretor de serviços, por exemplo, tem 31 anos. Tenho às vezes problemas com pessoas que estão há muito tempo na função. As pessoas ficam acomodadas e querem fazer certas coisas da maneira como sempre fizeram, mas as coisas estão mudando. No CPS já houve diversas mudanças, teve mudança no estatuto, e tem que acompanhar essas mudanças. Eu também tento promover mudanças na escola [...]. Mas também prezo por disciplina. Quando cheguei na escola não tinha nem sinal, e eu não sou a favor disso. Cada um deve saber a hora em que deve ir pra sala de aula. Professores e alunos. Isso é disciplina (Diretor Wilson, ETEC Takashi Morita).

De fato esta é uma flexibilidade da qual o diretor de escola pode, e deve, usufruir. O organograma desenhado pelo CPS para as escolas, conforme descrito anteriormente, permite que o diretor mantenha o foco nas atividades que estão descritas no documento de deliberação do cargo e compartilhe parte de suas tarefas rotineiras com os membros de sua equipe. Assim, um olhar para o comportamento do diretor em seu cotidiano permite compreender que tom pretende imprimir à sua gestão. Se o perfil de liderança do gestor tende para uma abordagem de natureza mais “burocratizante”, atribui um maior número de atividades ao coordenador pedagógico e assume tarefas que poderiam estar a cargo do diretor de serviços administrativos. Se tem um caráter mais pedagógico, traz a si a responsabilidade por sobre o acompanhamento dos alunos, por exemplo, e delega as atribuições referentes ao preenchimento de formulários e cuidados com infraestrutura aos diretores de serviços administrativo e financeiro, respectivamente.

Na ocasião da entrevista não havia, na ETEC Takashi Morita, um coordenador pedagógico. O que havia até o final de 2012 deixou a escola e o diretor passou todo o ano de 2013 à procura de um profissional em quem pudesse confiar e que possuísse as características necessárias ao atendimento dos alunos da unidade. Na ausência de um candidato nesse perfil, o diretor optou por acumular as funções destinadas à coordenação pedagógica. Sua postura é, apesar de firme, fundamentalmente participativa: *“nos períodos em que estiver na escola, assumo as atividades do coordenador pedagógico: atendo alunos, pais de alunos, professores.*

Na minha ausência há pessoas responsáveis por cada assunto, com base nas distribuições de tarefas que fazemos em nossas reuniões de planejamento”, afirma.

Mas um enfoque participativo pode estar associado a uma questão de compartilhar os problemas que ocorrem também, e principalmente, na sala de aula (Murphy, 1989). E esse ponto, na ETEC Guaracy Silveira, é um aspecto com o qual despende-se grande atenção. A unidade é uma das mais antigas da rede e tem uma característica bastante peculiar: apesar de estar situada numa área de NSE relativamente alto – no distrito de Pinheiros, no município de São Paulo – é conhecida pela equipe escolar como uma “escola de passagem”, uma vez que está localizada num eixo central onde encontram-se bairros da Zona Oeste e Sul de São Paulo e está muito bem provida com relação à oferta de transporte público. Assim sendo, apesar de estar numa área privilegiada, os alunos da escola tem um NSE mais baixo do que o dos moradores da região¹⁷.

Apesar disso, a escola é a única dentre as unidades de maior NSE que ganha posições entre as escalas de Conceito ETEC calculado para o Vestibulinho 2010 e ENEM 2012¹⁸. Isso pode dever-se, como explicado na seção 2 deste trabalho, a fatores intraescolares. Dessa perspectiva de análise, a postura da diretora Malu, à frente da ETEC Guaracy Silveira, mostra-se como um dos elementos de grande influência no bom desempenho da escola: para a diretora, a compreensão da dinâmica de sala de aula não é um conhecimento que se adquire por meio de reuniões destinadas ao planejamento e construção de um Projeto Político-Pedagógico, mas algo que se conhece na prática. Mesmo após ter sido eleita ao cargo de direção, a diretora nunca pensou em deixar a sala de aula. Mas sua visão agora é diferente: ao invés de preocupar-se apenas com o conteúdo lecionado, a diretora faz de suas aulas uma espécie de laboratório, no qual avalia a possibilidade da aplicação de novas práticas e aproveita o espaço para conhecer as necessidades dos alunos de maneira mais próxima.

eu sou uma das poucas pessoas na rede que dão aula e são também diretores. Ainda mais que são professores e diretores na própria rede e na mesma escola. E é legal

¹⁷ Essa foi uma das características mais observadas na comparação entre as escolas mais antigas e as mais novas. Como explicitado na seção que trata da seleção dos casos, as primeiras escolas do CPS estão localizadas em áreas mais centrais do município de São Paulo, ou em regiões mais centrais dentro de cada zona. Por exemplo: na Zona Leste, as ETEC mais antigas, Martin Luther King e Aprígio Gonzaga situam-se nos bairros do Tatuapé e da Penha, respectivamente. As escolas novas na Zona Leste foram construídas nos bairros de Vila Formosa, Arthur Alvim, Itaquera, Guaianazes e Cidade Tiradentes, regiões mais periféricas.

¹⁸ A explicação pormenorizada acerca da correlação NSE e Conceito ETEC encontra-se na justificativa para a escolha da escola, no capítulo 3, que trata da Seleção dos Casos.

porque você entra na sala de aula e os alunos te respeitam. Apesar de eu entrar na sala de aula e falar: “gente, agora sou professora, não sou diretora”. E o pessoal dá risada. Mas me respeitam. Daí minha coordenadora de curso passa e eu digo: “olhem, nesse momento ela é minha chefe”. [...] Mas eu dou mais aula à noite. À tarde eu fico pra escola. Então eu tenho meu período em que fico na escola pra ser diretora e tem o período que eu dou aula também. Mas toda quinta-fera à tarde, por exemplo, tenho reunião com os coordenadores, com a equipe gestora e todo mundo já sabe que tem essa reunião. Só não dá pra reunir todos os professores, que são 143 aqui nessa escola. Então me reúno com eles no sábado pra dar uma devolutiva com relação à parte pedagógica. Eu sei como a rotina deles é bem complicada, já que estou na sala de aula também, né[sic] (Diretora Malu, ETEC Guaracy Silveira)?

E, desse modo, a percepção de sua postura aberta à participação é estendida aos membros da equipe, do corpo administrativo e docente, como corroborado pela professora Regiane:

A Malu é bem aberta. Ela abraça, ela conversa. Ela vai ao pátio e conversa com os alunos. Ela faz reuniões quinzenais com os alunos [...] A outra diretora não fazia como a Malu faz, de ir ao pátio, de acompanhar os alunos, de perguntar o que tem melhorado. Ela é aberta também pra sugestões, pra críticas, pra ouvir sobre as melhorias na escola. Ela é bem democrática. E bem dinâmica também (Professora Regiane, ETEC Guaracy Silveira)

Mas os diretores não se valem de suas experiências de docência apenas relacionadas ao contexto da escola onde atuam como gestores. Além dos professores que, na maioria dos casos lecionam no CPS e em outras escolas, existe ainda um bom percentual de diretores que estão à frente de suas ETEC mas mantém seu vínculo com a Secretaria Estadual de Educação, como professores. Ou o contrário: há também professores vinculados ao CPS que desempenham algum papel de natureza administrativa nas escolas de Ensino Médio Regular. Afora os casos em que os profissionais acumulam funções dentro e fora do CPS, os pré-requisitos exigidos pela rede para a contratação de certos membros da equipe estimulam os professores, mesmo que indiretamente, a manterem seus postos mesmo após serem designados a um cargo administrativo.

É possível, diante dessa questão, perceber duas importantes facetas de um mesmo aspecto: por um lado o acúmulo de funções tende a reduzir o tempo de permanência dos profissionais, docentes ou não, em uma única escola. Não é praxe a extensão do horário de trabalho do docente para além do período convencional, salvo exceções como reuniões para construção do Plano de Trabalho Docente (PTD) e convocações do Conselho de Classe. Mas no caso dos cargos administrativos, não é só corriqueiro como necessário que haja sempre alguém que responda pela escola, em todos os períodos. Desempenhar um papel administrativo em uma

unidade e manter um cargo em outra escola, como docente ou não, impacta na disponibilidade de atendimento a uma delas.

Todavia, o outro lado do acúmulo de cargos pode ter efeitos bastante positivos. Isso porque a experiência adquirida no exercício de uma das funções pode, por vezes, suprir uma lacuna de conhecimento acerca de determinados papéis e fazer com o que um membro da equipe coloque-se na posição do outro, de forma condescendente. Aquele que é professor no período matutino e coordenador de área no período vespertino parece ter, pela análise das entrevistas, maior compreensão acerca dos problemas em sala de aula e maior comprometimento na busca por soluções, de maneira mais efetiva e imediata. Mesmo os que desempenham um papel administrativo em uma ETEC e lecionam em uma escola não vinculada ao CPS podem ampliar sua capacidade de trocar experiências entre uma e outra posições, propondo medidas que funcionem em um contexto, a outro. Ambas as escolas ganham no processo. Samuel, diretor de serviços financeiros da ETEC Takashi Morita, corrobora a afirmação:

Eu dava aulas aqui também, mas tive que deixar as aulas para assumir como Diretor de Serviços. Mas continuo com as minhas aulas lá na Secretaria de Educação, no Ensino Médio, matemática e física[...]Quando fui chamado para trabalhar na Coordenação Pedagógica, meu primeiro cargo administrativo aqui, de início eu até resisti porque eu estava muito feliz na sala de aula. Mas me diziam: “Samuel, você vai fazer um trabalho que vai abranger muito mais pessoas na coordenação”. Quando vim pra Diretoria de Serviços ainda fiquei um pouco resistente, mas vim.[...]Mas como professor lá e no administrativo aqui, hoje ocorre uma troca. Por exemplo, na época em que eu era coordenador pedagógico aqui [Takashi Morita], nós temos um sistema de preenchimento acadêmico, eu sugeri lá, mostrei pra eles, falei: “gente, nós temos que ir pra esse lado, não adianta a gente ficar resistindo, só no papel, a tecnologia tá[sic] aí, a gente tem que fazer uso disso. E acabaram fazendo. E tem uma deliberação hoje, que tem que ser preenchida trimestralmente, uma orientação pros pais, é a deliberação 11.[...]Eu desenvolvi um documento conforme a jurisdição e este documento está sendo muito bem aceito, daí levei esse documento pra ele; ele é prático o preenchimento, tem umas recomendações interessantes. Mas a coordenadora da escola onde eu dou aula na Secretaria de Educação é professora aqui. Então ela também me ajuda nessa troca (Diretor de Serviços Administrativos Samuel, ETEC Takashi Morita).

A Coordenadora Pedagógica Regina, que já foi Coordenadora Pedagógica das ETEC Camargo Aranha e ETEC Martin Luther King e hoje desempenha esse mesmo papel na ETEC Guaracy Silveira, também acredita que a troca de experiências entre funções e escolas fortalece um enfoque mais participativo:

Trabalhei no Cacá [ETEC Carlos de Campos], GV [ETEC Getúlio Vargas], ETESP [ETEC de São Paulo], Einstein [ETEC Albert Einstein] e [ETEC] Camargo

Aranha[...] com a experiência de várias escolas distintas, hoje sinto a necessidade de fazer um debate com os nossos professores: “que escola nós queremos”? O que a gente quer? Qual o núcleo que a gente quer formar? [...]Tem que discutir com a comunidade [escolar], estamos construindo ainda nossos projetos, mas estamos envolvendo a todos (Coordenadora Pedagógica Regina, ETEC Guaracy Silveira).

7.3. Identidade e Cultura Organizacional

O intercâmbio de experiências entre sala de aula e áreas de apoio administrativo, e entre escolas, tem sua eficácia ampliada quanto mais presente é a figura do diretor escolar, em quaisquer das unidades. “Ser presente” porém, a julgar pela fala dos entrevistados, não está associado apenas à presença física do diretor na escola, mas mais fortemente correlacionado à sua capacidade de conciliar as contribuições dos diferentes atores e imprimí-las em seu modelo de gestão. Assim, mesmo quando o diretor não está na escola, é possível saber que decisão a unidade tomaria em dada situação. E é desse modo que, na fala da Coordenadora Pedagógica Regina, contrói-se uma identidade da escola: uma expressão da cultura organizacional que imprime-se com força na atitude da equipe, no desempenho dos alunos. Um dos principais motivos de a ETEC Guaracy Silveira ter atingido o patamar que tem hoje, segundo a coordenadora pedagógica, deve-se à sua identidade:

A Martin Luther King é uma ETEC forte, tem uma identidade e isso inclusive é simbolizado pelo leão deles, na entrada da Luther King[...] e os alunos tem orgulho de estudar naquela escola. [...]. Pedagogicamente, se o aluno assume a identidade da escola ele assume o projeto da escola em si. E o Guaracy, por exemplo, ele tem uma tradição em humanas, essa é uma escola onde o aluno é conhecido por sua postura crítica, ele não aceita só o não, ele quer saber o porquê do não. E tudo muito bem argumentado. O Cacá [ETEC Carlos de Campos] tem uma tradição, de um pessoal mais envolvido nas artes, na liberdade de expressão cultural muito grande, a ETEC tem a tradição dos “nerds”, é isso mesmo! Quem estudou na GV (ETEC Getúlio Vargas), gevenianos são os que fazem projetos, quando o CPS faz uma competição, os outros olham para os gvnianos e dizem “ai meu deus”. Então, é bacana [sic], tem que ter uma identidade no aluno, acho que faz parte. Antes de ir pra escola é importante você saber pra que escola você está indo. E isso não é o diretor que impõe, é toda a comunidade escolar. A parcela de responsabilidade do diretor está em manter, em fortalecer essa identidade (Coordenadora Pedagógica Regina, ETEC Guaracy Silveira).

É o diretor quem “amarra” as contribuições individuais numa unidade organizacional. De acordo com Wilson (2000) “*toda organização tem uma cultura, isto é, uma maneira persistente e padronizada de pensar acerca de suas atividades centrais e relações humanas. Cultura é para a organização o que a personalidade é para o indivíduo*”. Mas há três grandes erros nos quais frequentemente se ocorre ao falar de cultura organizacional. O primeiro deles é acreditar que a

organização tem apenas uma cultura; apesar de não representar a soma das personalidades individuais, pode haver muitas culturas em um único organismo. O segundo engano acontece quando se subestima fatores subjetivos em detrimento de objetivos. É fato que a cultura organização é de veras importante, mas a expressão de seus elementos depende dos recursos, materiais e humanos, de que a organização dispõe (WILSON, *op. cit.*).

O terceiro engano pode visto na tentativa persistente de certos estudos em submeter a cultura organizacional a rigorosos testes de hipóteses, que acabam por produzir como resultado a afirmação de que a missão da organização é um aspecto pouco consistente. E de fato pode ser tido como um conceito vago, se não avaliado a partir do contexto. Norris Hogan, um dos atores avaliados por Wilson (2000), foi capaz de inculcar em sua equipe um senso de missão porque conhecia os problemas enfrentados pelo ambiente no qual estava inserido.

Mas alguns cuidados devem ser tomados com relação à cultura organizacional quando aplicada aos contextos escolares. Isso porque a cultura também pode funcionar como um pretexto à não obediência ao que se é imposto pela direção da escola. Em muitos casos, quanto mais forte a cultura da organização, menos permeável esta se torna a mudanças. É a a ideia implícita na afirmação: “*somos assim e desse modo funciona*”.

Nesse sentido, é possível destacar dois elementos relacionados a uma mesma medida implementada pela rede e que tem impacto na cultura organizacional das ETECs. O mecanismo de seleção de diretores do CPS determina que, salvo em casos de indicação, em novas escolas ou em substituições, o diretor permaneça em uma escola por no máximo oito anos – dois mandatos de quatro anos. Quando chega em uma escola, porém, o diretor tem autonomia para, com respeito aos cargos administrativos e de apoio, compor a equipe do modo como lhe aprouver. E há um lado positivo na análise desse movimento, que promove uma dinâmica mais propensa à adoção de inovações.

Em segundo tem-se que o que se observa na prática, é que exceto em casos de escolas novas, nas quais ainda não há uma equipe definida, os diretores optam por manter a equipe que já estava na escola, com algumas poucas modificações no organograma. Nesses casos, há um grande risco de a equipe escolar tentar fazer valer a cultura organizacional acima da atuação do gestor, tornando a escola avessa a mudanças. Torna-se imprescindível, portanto, a compreensão

de que a cultura organizacional é importante, mas não pode sobrepujar o senso de missão da organização, o qual deve ser constantemente revisado sob pena de não refletir os problemas relacionados ao contexto.

7.4. Autonomia e experiência

O senso de missão de uma escola deve ser definido pelo conjunto de seus membros, mas a anuência a um propósito será sempre mais completa e visível quanto maior for a capacidade do diretor em agir – e cobrar que se aja – de acordo com os princípios estabelecidos nessa missão. Nesse sentido, o comportamento do diretor escolar só é capaz de fazer a diferença no desempenho dos alunos, como exposto na seção que trata acerca do referencial teórico, se este gozar de um grau mínimo de discricionariedade que lhe permita converter seus anseios e motivações em diferentes comportamentos. Caso contrário, as fronteiras de sua capacidade de ação serão equivalentes ao que se é proposto pelas normas e procedimentos previstos pela regulamentação que rege sua função.

No estudo feito por Oliveira e Abrucio (2011), a autonomia do diretor pode ser - com base na amostra selecionada, composta por um grupo de dez escolas de Ensino Fundamental do Estado de São Paulo - associada à capacidade de gestão, sendo esta principalmente ancorada na qualidade de sua formação. Assim sendo, estabeleceu-se uma correlação positiva entre a capacitação e a autonomia efetiva dos diretores entrevistados¹⁹: os menos capacitados tendiam a prender-se às regras burocráticas enquanto os mais qualificados buscavam adaptar as formalidades aos problemas efetivos das escolas.

No caso das ETECs e com base nas entrevistas realizadas, a correlação entre as variáveis não se verifica. Não há, para este grupo, uma associação significativa entre a capacitação do diretor escolar e o grau de autonomia de que usufrui, tampouco é possível afirmar que as escolas que apresentam melhor desempenho são geridas pelos diretores com melhor qualificação profissional. A justificativa para a não-correlação é diferente do que fora encontrado por Oliveira e Abrucio (2011), uma vez que, enquanto o processo seletivo de concurso adotado pela

¹⁹ Na pesquisa realizada pelos autores o conceito de “autonomia efetiva” é pouco discutido. Pelo apresentado no estudo, é possível inferir que o termo refira-se ao saldo de autonomia resultante do que o diretor pretende implementar e aquilo que realmente consegue fazê-lo, na prática e a despeito do proposto pela norma. Nesse estudo, a mesma ideia pode ser vista nas classificações quanto à formalidade do poder discricionário da burocracia.

Secretaria Estadual de Educação “encobre diferenças importantes de capacidade de gestão”, o modelo de recrutamento aplicado pelo CPS, composto por capacitação, eleição e entrevista, acaba por elevar os candidatos a um mesmo patamar.

Evidentemente há diferenças entre os graus de capacitação dos diretores escolares do CPS, mas as distinções não mostram-se associadas às escolas de melhor ou pior desempenho. A diretora da ETEC Guaracy Silveira, escola com boa variação no Conceito ETEC, encerrou há pouco seu doutorado em biologia; o diretor da ETEC de Vila Formosa, escola que apresentou queda quanto ao mesmo conceito, analisou em sua dissertação de mestrado em Educação a estrutura organizacional do CPS; o diretor da ETEC Takashi Morita, que passou pela ETEC Zona Sul, uma das escolas de melhor desempenho da rede, não fez mestrado ou doutorado. Todos eles, porém, passaram pelo curso de capacitação de diretores ministrado pelo CPS e realizam, periodicamente, atividades de Formação Continuada.

O que se pode notar pela fala dos entrevistados, porém, é que há uma grande preocupação do CPS com a manutenção dos indicadores já obtidos pelas escolas e, nesse caso, se a experiência de um diretor mostra-se positiva na condução de uma unidade, há grandes chances de que seja indicado a dirigir uma nova escola, quando de sua abertura. A diretora Márcia Loducca, da ETEC Parque da Juventude exemplifica este caso:

Tive a honra e o privilégio de dirigir a ETESP por 9 anos. A professora Laura Laganá, que é a nossa superintendente, quando ela saiu para fazer parte do comitê de estudos da reforma de 93/94, quando seria implantada aqui no Centro Paula Souza, eu já era assistente dela e ela acabou me designando, e depois, você bem sabe que os diretores aqui são eleitos, né? Então aí eu fui para a minha primeira eleição, consegui o segundo mandato também[...]E depois eu fui chamada para implementar este projeto que era aqui no Carandiru. Então eu estou aqui desde 2006, acompanhando, ainda como uma coordenadora de implantação da ETESP, porque essa escola foi uma extensão da ETESP durante um curto período de tempo. E em 2007, eu sou designada diretora. Aí é muita coisa, em 2011 eu fui para a eleição, então eu estou cumprindo agora meu primeiro mandato. Porque eu tive 4 anos de designada e estou aqui no meu primeiro mandato de 4 anos(Diretora Márcia, ETEC Parque da Juventude).

Experiência, esse sim é um elemento que parece guardar uma associação mais estreita com a autonomia. Isso porque o processo de eleição envolve um grupo de pessoas que, por conta das diferentes áreas de formação e pela posição que ocupam na hierarquia, nem sempre são capazes de avaliar se o diretor apresenta as competências necessárias para gerir uma escola a contento. Dessa forma, a indicação do CPS para que um diretor assuma uma nova unidade é, de

certa forma, uma credencial de que sua experiência como gestor, atual ou anterior, foi satisfatória. E, na observação quanto à prática, vê-se que muito da autonomia do gestor deve-se à confiança que tem em si mesmo, de que fará um bom trabalho, atestada pelo aval dado pela rede em situações anteriores.

A autonomia é, de todo modo, uma das características da gestão mais associadas a um bom desempenho escolar. Medida não apenas por meio da máxima de que “quanto mais, melhor”, é preciso avaliar com cautela o grau de autonomia que os diretores escolares usufruem e até que ponto pode ser considerada formal, prevista pela regulamentação do CPS para o exercício de sua função, ou informal, à qual está sujeita ao modo como interpreta o que a formulação das políticas e implementa-as em seu dia-a-dia.

Como atribuições previstas pela deliberação do cargo de diretor de escola vinculado ao CPS, competem as atividades:

1. Garantir as condições para o desenvolvimento da gestão democrática do ensino, na forma prevista pela legislação;
2. Coordenar a elaboração da proposta pedagógica da escola;
3. Organizar as atividades de planejamento no âmbito da escola;
4. Gerenciar os recursos físicos, materiais, humanos e financeiros para atender às necessidades da escola a curto, médio e longo prazos;
5. Promover a elaboração, o acompanhamento, a avaliação e o controle da execução do Plano Plurianual de Gestão e do Plano Escolar;
6. Garantir:
 - a) o cumprimento dos conteúdos curriculares, das cargas horárias e dos dias letivos previstos;
 - b) os meios para a recuperação de alunos de menor rendimento e em progressão parcial;
7. Assegurar o cumprimento da legislação, bem como dos regulamentos, diretrizes e normas emanadas da administração superior;
8. Expedir diplomas, certificados e outros documentos escolares, responsabilizando-se por sua autenticidade e exatidão;
9. Desenvolver ações, visando ao contínuo aperfeiçoamento dos cursos e programas, dos recursos físicos, materiais e humanos da escola;
10. Zelar pela manutenção e conservação dos bens patrimoniados e de outros bens colocados à disposição da escola;
11. Assegurar a inspeção periódica dos bens patrimoniados, solicitar baixa dos inservíveis e colocar os excedentes à disposição de órgãos superiores;
12. Promover ações para a integração escola-família-comunidade-empresa;
13. Coordenar a elaboração de projetos, submetendo-os à aprovação dos órgãos competentes, acompanhar seu desenvolvimento e avaliar seus resultados;
14. Criar condições e estimular experiências para o aprimoramento do processo educacional;
15. Prestar informações à comunidade escolar.

Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo, 13 de agosto de 2010.

É possível separar as atividades propostas pelo CPS, quanto à sua natureza, em quatro grupos distintos: administrativas, pedagógicas, de infraestrutura e de gestão. Não se trata, porém, de uma subdivisão oficial, mas de uma comparação entre as atividades competentes ao diretor da escola e à equipe que compõe a administração da ETEC, prevista pelo Regimento Comum, a saber, o Diretor, o Coordenador Pedagógico, o Coordenador de Área, o Diretor de Serviços Administrativos, o Diretor de Serviços Acadêmicos e a Assistente Técnico-Administrativa²⁰. Como exemplo, tem-se como atividades inerentes à função de Diretor de Serviços Administrativos a execução das atividades de administração de pessoal, recursos físicos, financeiros e materiais, compras, almoxarifado, limpeza, patrimônio, segurança, zeladoria, manutenção das instalações, equipamentos e outras pertinentes no âmbito da ETEC²¹. São, porém, atividades também constantes dos itens quatro, nove, dez e onze da relação acima, de atribuições do diretor de escola. Na prática, o que se verifica é a delegação dessas tarefas do diretor de escola ao de serviços administrativos, cabendo ao primeiro apenas a gestão das atividades. E o mesmo ocorre com as funções que coexistem entre as deliberações do diretor e as de sua equipe.

Como dito, é possível avaliar o grau de autonomia do diretor escolar sob duas perspectivas: primeiro, com relação à proximidade que mantém com relação à norma. Enquanto um diretor opta por compartilhar o máximo de tarefas a que está obrigado à sua equipe e utiliza seu tempo para implementar projetos inovadores, outro escolhe observar a regra quanto mais possível, para dela não se afastar. Uma segunda possibilidade de análise apóia-se sobre a interpretação que o diretor faz acerca do que está no regimento e no modo como o aplica. No geral, e como observado no confronto entre autonomia e experiência, quanto mais novo o diretor é na rede ou na escola, maior é seu apego à norma.

Esse parece ser o caso do diretor Marcelo, da ETEC de Vila Formosa. Há cinco anos na função – a ETEC de Vila Formosa é sua primeira experiência no cargo e ele foi indicado quando do início das atividades da escola – o diretor procura seguir a norma de maneira estrita. Em todas as questões propostas pelo roteiro de entrevista que faziam referência à sua atuação, como quando perguntado acerca da descrição de sua rotina ou sobre seu grau de autonomia

²⁰ Deveria haver ainda, como previsto pelo Regimento e para cada escola, um Diretor de Serviços Institucionais. Em nenhuma das escolas visitadas, entretanto, havia um profissional na ocupação deste cargo.

²¹ Conforme Regimento Comum das ETECs.

administrativa e financeira, por exemplo, o diretor buscava trazer elementos do Regimento Comum das ETECs para justificar suas respostas. Assim também com relação a toda a sua equipe: havia uma grande preocupação em comprovar a observância de todos os membros da equipe escolar às regras propostas pelo CPS.

A primeira coisa que você tem que fazer quando chega à escola é ler o Diário Oficial. Primeiro, antes de fazer qualquer coisa. Sem o Diário Oficial, porque pode ter uma novidade ali pra você. Sempre leio o Diário Oficial. Eu costumo ler depois o email do CPS, porque sempre tem alguma tarefa [...] (Diretor Marcelo, ETEC de Vila Formosa).

É evidente que o cumprimento à norma não deve ser avaliado como um aspecto estritamente negativo de sua gestão. Muito pelo contrário; esse pode ser um indicativo de que o diretor busca realizar suas tarefas de maneira exemplar e do modo como se é proposto pela instituição mantenedora. Também pode-se atribuir a essa postura cautelosa o fato de ter assumido a posição de diretor de escola há pouco tempo e numa única escola. No entanto, a julgar pelo desempenho acadêmico dos alunos da unidade, alguma flexibilização - em especial na delegação de atividades aos membros de sua equipe, ponto sobre o qual que mostrou-se bastante reticente – poderia trazer resultados positivos.

Mas a pesquisa mostrou haver ainda uma grande diferença entre observar a norma e apegar-se à ela. Há casos como o da ETEC de Vila Formosa, cuja gestão parece preocupar-se com o regimento de maneira irrestrita, como se ao diretor escolar não lhe coubesse outra atribuição que não o cumprimento de uma série de procedimentos e regras. Mas há também casos como o da ETEC Guaianazes, no qual a diretora lançou-se a analisar o que era proposto pelo Regimento Comum para verificar que mudanças a escola poderia fazer sem desobedecer a norma. Nas palavras da diretora Milene:

Vou fazer uma reunião com os seguranças, com a parte administrativa, vou reorganizar certas coisas, já fiz uma pré-reunião com eles, pedi a descrição da função de cada um, peguei o edital do concurso, porque eu também não posso passar atividades pra eles que não esteja nesse edital, senão depois eu tenho um problema trabalhista e vou reorganizar isso e vou atribuir pra eles, como eu li nos editais, que eles podem fazer esse trabalho de ronda, então vou fazer um cronograma pra ajudar o problema da escola (Diretora Milene, ETEC Guaianazes).

Nota-se que neste caso o foco recai por sobre a mudança, não por sobre a regra. O objetivo da diretora não era cumprir o regimento, muito embora não tenha em nenhum momento

distanciado-se dele. Sua meta era promover a segurança dos alunos sem recorrer à ampliação de seus recursos, financeiros e humanos, e sem ferir as regras, para que não fosse punida por tal comportamento.

Assim sendo, percebe-se haver também uma diferença significativa entre seguir a norma para encontrar amparo a um determinado grau de autonomia – uma espécie de autonomia formal, prevista pelas regras – e observá-la para não sofrer sanções. Muitas vezes, porém, as duas perspectivas aparecem mescladas no comportamento dos diretores: busca-se não exceder a autonomia formal para que se não incorra em punições. No entanto, há que destacar que nem mesmo o próprio CPS espera que o diretor escolar siga suas atribuições à risca, ou pelo menos que as interprete de modo a compreender que não deva fazer uma gestão proativa. Segundo Almério Araújo, Coordenador de Ensino Médio e Técnico, é preciso que o professor tenha um plano de trabalho, mas não deve ater-se a ele, para não se surpreender com eventos extraordinários:

você tem que ter nesse processo de planejamento o apoio de uma parte significativa dos professores – nem que seja uns 20% - que venham, dêem ideias, definam tarefas, estabeleçam metas, senão você cai num certo empirismo, que pode funcionar, se você fica 24 horas por dia correndo, você pode até criar um processo dinâmico, mas não é o ideal. O ideal é que você seja alguém com ideias mais centrais, que consiga mobilizar uma parcela significativa dos professores e construir um plano de metas e de trabalho e não guardar isso numa gaveta, mas gerenciar a partir desse plano, que é outra coisa muito difícil, que é você construir um plano e fazer daquilo um roteiro de trabalho. Eu acho que essa é a principal característica, não vou dizer que é a melhor forma de trabalhar[...]O ruim de um diretor é ele se fechar nas ações meramente burocráticas e regimentais, ficar na sala dele e fazer uma gestão reativa. Fica aquela gestão burocrática e de varejo: “ah, o professor tal faltou, o que faz com os alunos”? Ou seja, a pessoa fica só nesse varejo. Sempre tem o varejo, mas se ele não fizer um plano de trabalho a partir de um consenso ele vai ficar no varejo. Não quer dizer que seja totalmente negativo, mas fica muito mais sujeito a sustos, é constantemente surpreendido (Almério Araújo, Coordenador de Ensino Médio e Técnico do CPS).

Dos elementos elencados no quadro de similaridades, no início deste capítulo, restam dois a serem comentados por este estudo de caso. O primeiro refere-se à “Coordenação, Monitoramento e Avaliação de Currículo”, proposto por Murphy (1989) e que estabelece mais estreita relação com os aspectos pedagógicos da direção escolar, assim como a “adequada utilização das avaliações de desempenho”, como destacado por Oliveira e Abrucio (2011). Na avaliação empírica, o que se pode perceber com relação a esses dois aspectos, é que a influência do diretor em questões de natureza pedagógica é tão mais efetiva quanto mais este aproxima-se

dos coordenadores pedagógicos e de curso²². No caso da ETEC Takashi Morita, por exemplo, o diretor Wilson acumulou os papéis de diretor e coordenador pedagógico no ano de 2013 e os membros de sua equipe declararam nas entrevistas que a informação acerca dos exames e avaliações chegavam com mais agilidade à disposição dos professores, que acabavam por tornar a informação conhecida pelos alunos e por seus pais, uma vez que a cobrança viria do próprio diretor.

Mas outras formas de promover a implementação de medidas por meio da utilização das avaliações de desempenho também podem ser vistas em outras experiências. A construção do Projeto Político-Pedagógico mostra-se como uma excelente oportunidade de a escola utilizar sua autonomia para implementar programas inovadores e para incorporar ao Plano de Ensino os objetivos e metas com relação à melhoria dos indicadores educacionais obtidos, trazendo uma avaliação centralizada a uma medida mais local e específica. Nas palavras da coordenadora pedagógica Regina, da ETEC Guaracy Silveira:

É preciso que a escola articule-se muito bem para que a gente possa escrever um Projeto Político Pedagógico que nos garanta algum grau de autonomia. [...] Precisamos colocar os números no papel. O que a gente quer? O que os professores querem? Como podemos melhorar? [...] Precisamos repensar a todo tempo esse projeto, para nos garantir inclusive para o amanhã: se amanhã ou depois vem um novo projeto, de cima para baixo e o nosso projeto não está consolidado, vamos ter de implantá-lo. Mas se temos nosso projeto, teremos uma autonomia bacana [sic] (Coordenadora Pedagógica Regina, ETEC Guaracy Silveira).

É, mais uma vez, a autonomia da gestão sendo utilizada para estabelecer um senso de missão para a organização e criando condições para que as tarefas críticas sejam definidas e, conseqüentemente, concluídas.

²² Como os coordenadores de Ensino Médio e de Área, no CPS responsáveis pelo apoio acadêmico, ao lado do Coordenador Pedagógico.

Capítulo 8 - Considerações Finais

De um modo geral é possível afirmar que existe um tipo de comportamento do diretor escolar que está mais relacionado ao bom desempenho dos alunos. Em grande parte pelas similaridades existentes na maneira como os diretores dirigem essas escolas exitosas, mas também pelas características mais peculiares de sua gestão, que os diferencia dos modelos mais padronizados.

É preciso destacar que, quando se fala em “bom desempenho dos alunos”, o foco desta pesquisa está sobre a “melhoria do desempenho dos alunos”. Em primeiro lugar, não se define neste trabalho o que é um bom desempenho para que se possa dizer que determinada escola concentra um grupo de alunos com esse padrão específico. O “bom desempenho” é avaliado sob a ótica do “melhor desempenho”, sendo este determinado em função da comparação entre as ETECs avaliadas. A escolha por esse tipo análise se dá por conta da própria natureza metodológica do estudo: a opção pelo estudo de caso comparado. Em seguida, tem-se que por se tratar de uma avaliação de fatores relacionados ao contexto intraescolar, espera-se que a escola, em especial na figura do diretor, seja capaz de promover mudanças. Em sua própria estrutura e no nível de proficiência do alunado, e em sentido positivo.

Nesse sentido, o estudo dos casos propostos por esta dissertação mostrou haver uma influência positiva do comportamento do diretor escolar no desempenho dos estudantes. Há, todavia, um escopo específico de características que norteiam a conduta do gestor de escola e que foram observadas de maneira mais associada aos contextos analisados.

A primeira análise remete ao comportamento do diretor escolar em seu papel como burocrata de nível médio. No entanto, o esforço de compreensão da influência dos diretores, para garantir uma avaliação mais acurada, teve de superar o pressuposto de que a burocracia de nível médio está definida apenas em função da posição que ocupa na hierarquia organizacional. Se a visão é direcionada apenas à posição hierárquica, o impacto dos diretores no desempenho dos alunos e na promoção de uma escola eficaz, realmente não se mostra verdadeiro. E, se assim o fosse, qualquer escola poderia ser selecionada, uma vez que em todas elas o diretor ocupa a mesma posição. Não obstante, quando se estende o escopo de atuação do burocrata de nível médio ao que se espera de um *boundary spanner*, por exemplo, vê-se a necessidade de que o

diretor escolar interprete as políticas a partir de sua formulação e promova a implementação de maneira efetiva.

Mas o papel do diretor escolar não aparece restrito à interpretação e aplicação das políticas já formuladas. O gestor à frente da escola pode ser capaz de transformar a realidade. Dentre as similaridades diagnosticadas nos modelos de gestão adotados está um perfil de direção que o arcabouço teórico que trata acerca dos padrões de liderança educacionais chamaria por transformacional. Os casos estudados corroboram a hipótese de que um enfoque estritamente pedagógico - ou aquele que a literatura chamaria por liderança instrucional ou educacional - ainda que mais alinhado com os objetivos da instituição escolar, não podem, de maneira isolada, realizar grandes mudanças. No entanto, se associado a um estilo de liderança firme e efetiva, é capaz de promover significativas melhorias. A combinação desses dois padrões de comportamento estão bastante próximos da definição de liderança transformacional.

Esse tipo de liderança mostrou-se mais efetivo em diversos casos analisados. Na ETEC Guaianazes, por exemplo, com a diretora Milene e sua preocupação com a ordem e disciplina para que fosse garantida a segurança dos alunos e professores da unidade. Uma vez reduzidos os índices de violência, a diretora faz hoje o esforço de aproximar a comunidade local da escola e trazer ao convívio escolar também os pais de alunos: *“ao final desse ano ainda vou fazer um café com bolachas para contar dos projetos que os alunos fizeram. Preciso contar a eles que temos alunos que ganharam medalhas nas Olimpíadas de Física! Senão só chamo aqui pra falar dos casos de indisciplina né? [sic] Assim eles não voltam mais”*.

O perfil transformacional funciona também na ETEC Takashi Morita. Para os cargos de diretor de serviços financeiros, diretor de serviços administrativos e coordenação pedagógica, os que estão mais próximos à gestão, o diretor Wilson busca envolver os jovens que inclusive já foram seus alunos em outras instituições. É a maneira que encontrou para promover uma renovação em seu modelo de gestão. Seu caráter flexível, porém, não deixa espaço para indisciplina: *“se apareceu [o aluno] na minha sala, é porque já passou pelo professor, pelo coordenador de curso e pelo coordenador pedagógico, ou porque fez alguma coisa muito grave. Então já sabe que vai sair, no mínimo, com uma carta de advertência”*. Esse tipo de postura firme tem mostrado-se efetivo (SAMMONS, 2011), mas desde que não seja estendido no longo prazo (WILSON, 2000).

De um outro lado há perfis de direção que mostram-se menos associados com o bom desempenho dos estudantes. O perfil mais “burocratizante”, como destacado por Oliveira e Abrucio (2011), é um deles. O estudo dos casos mostrou existir significativa diferença entre observar o regimento para ampliar o espaço de autonomia da escola sem ferir as normas e apegar-se às regras como sendo este o único papel a que o diretor está obrigado. O modo como os diretores da ETEC Guaianazes e ETEC Vila Formosa relacionam-se com o regimento proposto pelo CPS ilustra bem este ponto.

Mas saber o que fazer com a autonomia que usufrui também mostra-se como um elemento chave no comportamento dos diretores escolares. Nesse sentido, foi possível ver nos exemplos estudados a estreita correlação entre autonomia e experiência. Ou seja, quanto mais tempo o diretor acumulava nesta posição, maior era sua segurança com relação aos alcances e limites de sua atuação. Do contrário, quanto menor o período à frente de uma escola, o receio por fazer algo contra o que se era proposto por instâncias superiores era tamanho, que por vezes optava-se por fazer apenas o que estava descrito detalhadamente no regimento.

Essa autonomia angariada pela experiência também pode ser percebida nos casos em que os diretores foram indicados a assumir novas escolas, como reconhecimento ao bom trabalho que realizaram em unidades anteriores – como é o caso da diretora Márcia, da ETEC Parque da Juventude – ou quanto maior o número de escolas que coleciona como diretor. Há que se ressaltar, porém, que quando se fala da nomeação a uma unidade de ensino, não estão incluídos os casos em que o diretor foi indicado a uma escola nova por ter manifestado interesse em ocupar o cargo de direção e não ter sido eleito em nenhuma das escolas a que se candidatou. Nesses casos a indicação não pode ser considerada como um reconhecimento, mas como observância às regras: na ausência de alguém a ser nomeado pela supervisão, deve ser indicado ao cargo um candidato que não logrou eleger-se na lista tríplice de outras escolas.

Outra característica que mostrou-se essencial à gestão escolar exitosa é a adoção de um enfoque participativo. Na ETEC Guaracy Silveira esse foi um elemento bastante destacado, por toda a equipe escolar, tal como visto nos capítulos anteriores. E nesse ponto é possível compreender um elemento crucial à pesquisa: mesmo um enfoque participativo e dialógico, elemento indiscutivelmente positivo em uma boa gestão, tem maior influência na melhoria

escolar quando acompanhado de uma avaliação minuciosa do contexto. Caso contrário, a promoção à participação pode tornar-se um modelo de muitas gestões e direção nenhuma.

No caso da ETEC Guaracy Silveira, a escola é uma das mais antigas na rede e como destacado pela coordenadora pedagógica Regina, tem uma cultura organizacional, uma identidade já consagrada – ou senso de missão, nas palavras de Wilson (2000)²³. Com o senso de missão da escola já definido, o enfoque participativo mostra-se benéfico em seu papel de promover a participação dos membros da equipe no atingimento de um propósito comum. Todos podem contribuir, porque todos sabem onde a escola quer chegar. O mesmo acontece na ETEC Takashi Morita; tanto a diretora de serviços acadêmicos quanto o diretor de serviços financeiros afirmam em suas falas que percebe-se a presença do diretor até mesmo quando ele não está na unidade: é sabido por todos a que termo se pretende levar a escola.

O enfoque participativo, como dito, não pode ser promovido sem considerar as características do contexto em que a escola está inserida. Os índices de violência são de tal forma expressivos na região onde a ETEC Guaianazes está situada, que o estímulo à participação da comunidade escolar não podia ser trazido a primeiro plano. Assim como Norris Hogan fez com a Carver High School, quando teve que primeiramente assumir uma liderança firme e efetiva, para então lançar-se ao estabelecimento de uma missão, de um propósito a ser alcançado pela escola (WILSON, 2000). E assim como o diretor da ETEC de Vila Formosa poderia ter aproveitado a oportunidade de ter iniciado sua carreira como gestor em uma escola nova e ter inculcido em sua equipe um senso de missão.

Desse modo, e a partir dos casos estudados para esta pesquisa, vê-se que o que faz de um diretor escolar um gestor capaz de interferir positivamente no desempenho dos alunos não pode ser dado por um conceito estático. O que constrói uma boa direção escolar é essencialmente a capacidade de compreender, a partir do contexto em que se está inserido, que decisões poderão fazer com que a trajetória siga o rumo desejado. No que tange ao comportamento do diretor escolar em seu papel como burocracia de nível médio, tem-se que o alcance dos objetivos não

²³ Wilson (2000, p. 92) afirma que uma organização adquire uma competência distintiva – ou um senso de missão – quando não tem apenas respondida a questão: “o que devemos fazer?”, mas “o que devemos ser?”. A questão “que escola queremos ser?” está reproduzida de maneira fiel na fala da Coordenadora Pedagógica Regina, descrita na página 69 desta dissertação.

pode depender apenas das normas que regem as instituições, a julgar haver uma margem de manobra onde cabe espaço à discricionariedade do agente.

Assim sendo, as características da direção escolar que se mostraram mais associadas ao bom desempenho estão relacionadas à capacidade do gestor em fazer um bom diagnóstico do ambiente em que está inserido e à sua disposição em moldar seu comportamento ao senso de missão que estabelece para a organização escolar. A partir dessa análise, o diretor pode optar pela adoção de uma liderança mais firme e efetiva quando a situação exigir e abrir espaço à participação da equipe escolar no momento em que o propósito da escola seja por todos conhecido. Sua autonomia e experiência servir-lhe-ão de suporte para que a missão da escola esteja mais próxima das metas que traçar e para criar e manter um clima organizacional propício à disseminação dos objetivos comuns.

Cumprido destacar ainda que um elemento frequentemente pontuado pelas pesquisas que tratam do comportamento do diretor escolar diz respeito ao modelo de recrutamento dos diretores escolares (OLIVEIRA e ABRUCIO, 2011; SAMMONS, 2011). Foi possível verificar um alto grau de correlação entre o bom desempenho e aqueles diretores que estavam há mais tempo em certas escolas. Em parte esse bom desempenho pode – e assim o foi nesta pesquisa – ser justificado por conta da experiência que o diretor adquire na função, mas também pode dever-se ao envolvimento prévio com a comunidade, mais relacionado ao modelo de eleição de diretores. Oliveira e Abrucio (2011) mostram que o grau de autonomia está também ligado à qualificação do diretor sendo o método de seleção, concurso no caso estudado pelos autores, de grande interferência nesse processo. Se ambos os fatores resultantes do modelo de recrutamento – eleição e concurso – mostram-se como interferências, ainda que indiretas, do comportamento do diretor no desempenho dos alunos, valeria debruçar-se sobre esses modelos com mais cuidado. Pela impossibilidade de esgotar o tema nesta dissertação, convém sugerir-lo como objeto de análise a estudos posteriores.

De forma sintética, pode-se concluir, a partir da pesquisa empreendida, que o modelo CPS tem efeitos, no geral positivos, sobre o comportamento dos diretores, mas que há outros elementos que não estão dados pelo modelo institucional. Nas escolas com maior eficácia aparecem mais claramente certos padrões de atuação dos dirigentes escolares diferentes dos adotados por aqueles que comandam as ETECs com pior avaliação dentro da amostra

selecionada. Entre estas características, destacam-se a capacidade de produzir um diagnóstico do contexto escolar, a junção entre autonomia e experiência, a produção de um clima escolar propício à participação dos atores estratégicos e a capacidade de construir, disseminar, manter e, se necessário, revisar o senso de missão da organização.

Cabe ressaltar que novos estudos poderão verificar se estas variáveis aparecem em outros casos devidamente controlados. Ademais, é preciso entender melhor como tais comportamentos podem ser induzidos ou incentivados por decisões institucionais padronizadas. De todo modo, o que a pesquisa atual mostrou é que os resultados das escolas – e de seus alunos – não se vinculam apenas aos insumos de que estas dispõem. É preciso persistir numa agenda de investigação que analise como modelos e estilos de gestão fazem diferença no aprendizado dos alunos e, sobretudo, como políticas educacionais podem atuar neste aspecto. Eis aí um desafio importante para os que pretendem aperfeiçoar a Educação brasileira.

Referências Bibliográficas

ABERBACH, Joel D.; PUTNAM, Robert D.; ROCKMAN, Bert A. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge Mass. Harvard University Press, 1981.

ABRUCIO, Fernando L. *Gestão escolar e qualidade*. Estudos e Pesquisa Educacionais. Fundação Victor Civita. São Paulo, 2010.

ALVES, Maria Teresa Gonçalves; FRANCO, Creso. "A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeitos das escolas e fatores associados à eficácia escolar". In: Brooke, Nagel & Soares, José Francisco. *Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre e Maria do Carmo Brant CARVALHO (Orgs.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BARRY, Brian. *Why Social Justice Matters*. Cambridge: Polity Press, 2005.

BROOKE, Nigel; SOARES, José F. (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BROOKEOVER, W.B. *et al. Quality of Educational Attainment, Standardized Testing, Assesment and Accountability*. In: GORDON, C. W.(Ed.).*Uses of Sociology Education. Seventy-third Yearbook of the NSEE*. Part II.Chicago: National Society for the Study of Education, 1974.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. *Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil*. Revista de Sociologia Política. Vol. 28. p. 9-30. Junho, 2007.

COHN, Gabriel. *Max Weber: Sociologia*. 2a. Edição. São Paulo. Ática, 1982. Coleção Grandes Cientistas Sociais.

COLEMAN, James. S. *et al. Equality of Educational Opportunity*. Washington: Office of Education / US Department of Health, Education and Welfare, 1966.

- COLLIER, Ruth B., COLLIER, David. *Shaping the political arena. Critical Conjunctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton University Press. New Jersey. 1991.
- DE BONIS, Daniel F. O dirigente público como categoria analítica: Um exercício de definição. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, 2008.
- DOWNS, Anthony. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown and Company, 1967.
- GOLDRING, Ellen. *Elementary School Principal as Boundary Spanners: Their Engagement with Parents*. *Journal of Educational Administration*. Vol. 28. Iss.: 1, 1963.
- FULLAN, Michael G. O Significado da Mudança Educacional. Quarta Edição. Editora Penso, 2009.
- FULLAN, Michael G.; NEWTON, Earle E. *School Principals and Change Processes in the Secondary School*. *Canadian Journal of Education*. Vol. 13. N.3. p.404-422. 1988.
- FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. Ensino Médio Integrado – Concepção e Contradições. Cortez Editora. São Paulo, 2012.
- GRAY, John. *The Quality of Schooling: Frameworks for Judgments*. *British Journal of Education Studies*, 39. 1990.
- HECK, Ronald H. *Principal's Instructional Leadership and School Performance: Implications for Policy Development*. *Education Evaluation and Policy Analysis*, Vol.14. N. 1. p. 21-34. 1992.
- HONIG, Meredith I. *New Directions in Education Policy Implementation: Confronting Complexity*. State University of New York Press, 2006.
- HONIG, Meredith I. *Street-Level Bureaucracy Revisited: Frontline District Central-Office Administrators as Boundary Spanners in Education Policy Implementation*. *Education Evaluation and Policy Analysis*. Vol. 28. N. 4. p. 357-383. University of Washington, 2006.
- JENCKS, Christopher. S. et al. *Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America*. New York: Basic Books, 1972.

KRAWCZYK, Nora. A gestão escolar: um campo minado. Análise das propostas de onze municípios brasileiros. Revista Educação e Sociedade. Ano2. Volume 67. Agosto, 1999.

LEFORT, Claude. *Éléments d'une critique de la bureaucratie*. p. 52-86. Éditions Droz. Genebra, 1970.

LEVINE, Daniel U.; LEZOTTE, Lawrence W. *Unusually Effective Schools: A Review and Analysis of Research and Practice*. Madison: National Center for Effective Schools Research and Development, 1990.

LIPSKY, Michael. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela S. Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2010.

LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 14, n. 41, São Paulo, Outubro de 1999.

LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina S. (Orgs.). Burocracia e Política no Brasil: Desafio para a Ordem Democrática no Século XXI. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2010.

LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando; ROSA, Carlos A. Radiografia da Burocracia Federal Brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. Revista do Serviço Público, 49(4):47-8, 1992.

LOUZANO, Paula. *Do schools matter in Brazil? Excellence and equity in Brazilian primary education*. Tese de Doutorado. Harvard University, 2007.

MENEZES-FILHO, Naércio. Os determinantes do desempenho escolar do Brasil. Pesquisa apresentada no IV Seminário de Economia de Belo Horizonte. Centro de Pesquisa em Economia Internacional. Belo Horizonte, 2007.

- MERTON, Robert K. Estrutura burocrática e personalidade. In: Campos, Edmundo, org. Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro. Zahar, 1966.
- MORTIMORE, Peter. et al. School Matters: the Junior Years. Wells: Open Book, 1988. Greenwich: JAI Press.
- MURPHY, J. Principal Instructional Leadership, in P. Thuston e L. Lotto (Eds.). Advances in educational leadership. Greenwich: JAI Press, 1989.
- NISKANEN, Willian A., Jr. *Bureaucracy and public economics*. 2a.edição. Aldershot: Edward Elgar, 1994.
- OLIVEIRA, Clarice. A tipologia de Downs para agentes burocráticos: uma análise empírica. Dissertação de Mestrado em Ciencia Política da Universidade de Brasília, 2007.
- OLIVEIRA, Vanessa E.; ABRUCIO, Fernando L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. Artigo apresentado no 35º. Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, Minas Gerais. Outubro de 2011.
- PACHECO, Regina. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. Paper apresentado no VII Congresso Internacional do CLAD. 2002.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or why it's amazing federal programs work at all. Berkeley: University of California Press, 1973.
- RAGIN, Charles. The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. University of California Press, 1987.
- ROBINSON, Viviane M.J. *School Leadership and Student Outcomes: Identifying What Works and Why*. The University of Auckland, Nova Zelândia. N. 41. Outubro, 2007.
- SAMMONS, Pamela; HILMANN, Josh; MORTIMORE, Peter. *Key Characteristics of Effective Schools: a Review of school effectiveness research*. *School Effectiveness & School Improvement Journal*. Março, 1995

SAMMONS, Pamela. *Effective Schools, Equity and Teacher Effectiveness: a Review to the Literature*. *Revista de Curriculum y Formación del Profesorado*, Vol. 15, n.3, Dezembro de 2011.

SAMMONS, Pamela. et al. *Continuity of School Effects: A longitudinal Analysis of Primary and Secondary School Effects on GCEE Performance*. Originally presented at Sixth International Congress for School Effectiveness and Improvement. Norrköping, 1994.

SILVA, Lucas A. L. Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. *Revista do Serviço Público*. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Vol. 64 (3). p.327-350. Julho-Setembro, 2013.

SOUZA, Paulo R. *A Revolução Gerenciada: Educação no Brasil, 1995-2002*. São Paulo. Prentice Hall, 2005.

TRIDER, Donald M.; LEITHWOOD, Kenneth A. *Exploring the Influences on Principal Behavior*. *Curriculum Inquiry*. Vol. 18. N. 3, 1988.

US Department Of Education. *White paper on accountability: tying assessment to action*. Washington, DC: Author, 1987.

WEATHERLEY, Richard; LIPSKY, Michael. *Street Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform*. *Harvard Education Review*. Vol. 17. N.2. Maio, 1977.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1946.

WEBER, Max. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada*. Os pensadores. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1993.

WILSON, James Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books, 1989.

WILSON, Woodrow. *The study of administration*. *Political Science Quarterly*, vol. 2, n.2, 1987.

ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1. Entrevista aplicada aos diretores

1. Comente sobre seu histórico pessoal.
2. Fale sobre sua formação e trajetória profissional.
3. Como se transformou em Diretor na escola atual e qual sua perspectiva de carreira?
4. A escola é nova ou antiga? Seu ingresso se deu pelo processo convencional de eleição ou foi indicado para o cargo?
5. A atual equipe administrativa contratada por indicação (Assistente Técnico-Administrativo, Diretor de Serviços Administrativos, Diretor de Serviços Acadêmicos) mantém a mesma composição do momento de sua posse como diretor? Se não, que modificações houve? De que experiências/contextos foram trazidos os novos membros da equipe?
6. A atual equipe pedagógica (Coordenadores Pedagógico e de Área) mantém a mesma composição do momento de sua posse como diretor? Se não, que modificações houve? De que experiências/contextos foram trazidos os novos membros da equipe?
7. Como avalia sua relação com o Centro Paula Souza? Dê sua opinião sobre a política educacional, apoio, conflitos, capacitação e visão sobre a carreira de Diretor no Centro Paula Souza?
8. Quais suas primeiras impressões sobre a escola em que trabalha e como é sua visão atual mais geral sobre a escola?
9. Como é a sua rotina num dia de trabalho típico?
10. Como avalia a situação física (instalações) da escola e o que tem sido feito para melhorar?
11. Qual o grau de autonomia de gestão de que efetivamente desfruta e o que em feito para aprimorar este aspecto (itens a serem explorados: autonomia financeira, autonomia legal, autonomia política e autonomia administrativa)?
12. Qual seu o estilo de atuação no processo decisório: mais centralizador/descentralizador, tomada de decisão com pequenas equipes ou com um colegiado maior, atuação mais pela conquista ou pela imposição? Dê exemplos de sua atuação.
13. Que valores são predominantes nos membros da comunidade escolar e qual sua avaliação sobre tais valores? Que valores podem ser considerados consensuais e quais estão em divergência e como acredita que a cultura organizacional mudou desde a sua chegada?

14. Como avalia a gestão administrativa (processos e rotinas administrativas) da escola e o que ele tem feito para melhorar?
15. Qual é seu o papel na construção e/ou aprimoramento do Projeto Político-Pedagógico da escola? Como tem atuado nos últimos planejamentos pedagógicos e como este planejamento chega à sala de aula? Há impactos na conduta do professor e no desempenho dos alunos?
16. Como avalia seu relacionamento com os professores?
17. O que tem feito para aprimorar o desempenho de seus professores?
18. O que o(a) senhor(a) faria diante de situações como:
 - a. Se um professor tem um nível muito alto de faltas;
 - b. Se um professor não domina bem o conteúdo das disciplinas, afetando o desempenho dos alunos; e,
 - c. Se um professor tem conflito com outros colegas ou membros da comunidade escolar.
19. O(a) senhor(a) monitora as atividades em sala de aula? De que maneira? Se sim, em que medida esse procedimento parece influenciar o desempenho da escola?
20. Há algum incentivo para que os professores desempenhem práticas inovadoras de ensino?
21. Qual é a importância dada ao trabalho do Coordenador Pedagógico?
22. Como avalia sua relação com os funcionários e o papel destes na gestão escolar? Como divide suas atividades com o Assistente Técnico-Administrativo, o Diretor de Serviços Acadêmicos e o de Serviços Administrativos? E com os Coordenadores Pedagógico e de Área?
23. Como avalia o papel do Conselho de Escola em sua unidade? E da Associação de Pais e Mestres?
24. Como avalia sua relação com os atores externos, particularmente com a comunidade e as famílias?
25. Como é a relação com os alunos: avaliação geral, formas de aproximação e de disciplinamento, a questão da violência, a criação de um horizonte de vida aos alunos, o incentivo às atividades extraclasse ?
26. Como a escola avalia, registra e acompanha os dados de avaliação dos alunos?
27. Como lida com as avaliações externas referentes ao desempenho da escola e dos alunos?
28. Se pudesse rever algumas atitudes de sua gestão até agora, em que pontos faria isto?

29. Qual é seu interesse pelo tema da gestão? Pretende fazer cursos relacionados a essa área?
30. Qual sua visão acerca de como seria uma escola ideal?
31. O(a) senhor(a) acumula alguma outra função na Secretaria Estadual ou Municipal de Educação? Que diferenças destaca como cruciais no exercício das atividades entre uma e outra rede de ensino?
32. Faça uma avaliação geral sobre a escola e sua gestão.

2. Entrevista aplicada aos diretores de serviços administrativos e acadêmicos:

1. Comente sobre seu histórico pessoal.
2. Fale sobre sua formação e trajetória profissional.
3. A atual gestão é que o indicou a ocupar o cargo de diretor?
4. O (a) senhor (a) já conhecia o atual diretor de gestões anteriores? Se sim, que cargo o (a) senhor (a) ocupava na ocasião em que trabalharam juntos?
5. Como avalia sua relação com o Centro Paula Souza? Dê sua opinião sobre a política educacional, apoio, conflitos, capacitação e visão sobre a carreira de Diretor no Centro Paula Souza?
6. Quais suas primeiras impressões sobre a escola em que trabalha e como é sua visão atual mais geral sobre a escola?
7. Como é a sua rotina num dia de trabalho típico?
8. Como avalia a situação física (instalações) da escola e o que tem sido feito para melhorar?
9. Como avalia seu relacionamento com os outros membros da equipe escolar?
10. Como avalia sua relação com o Diretor? Qual é o papel que este dá efetivamente ao Diretor de Serviços Administrativos / Acadêmicos?
11. São delegadas apenas atividades de caráter burocrático?
12. Você já exerceu este cargo em outras escolas? Com outros diretores? O tipo de atividade demandada varia de diretor para diretor?
13. Como avalia sua relação com os alunos? Os alunos sabem definir o que faz um Diretor de Serviços Administrativos/Acadêmicos?

14. Se pudesse rever algumas atitudes de sua gestão até agora, em que pontos faria isto?
15. Qual é seu interesse pelo tema da gestão? Pretende fazer cursos relacionados a essa área?
16. Qual sua visão acerca de como seria uma escola ideal?
17. O(a) senhor(a) acumula alguma outra função na Secretaria Estadual ou Municipal de Educação? Que diferenças destaca como cruciais no exercício das atividades entre uma e outra rede de ensino?

3. Entrevista aplicada aos Coordenadores Pedagógicos

1. Comente sobre seu histórico pessoal
2. Fale sobre sua formação e trajetória profissional.
3. Como chegou a esta escola e qual sua perspectiva de carreira nela?
4. Qual é a sua visão sobre o papel da educação para a sociedade?
5. Quais foram suas primeiras impressões sobre a escola em que trabalha e qual é a sua visão atual?
6. Qual sua visão acerca do papel de Coordenador Pedagógico? Como este papel de fato é realizado pela escola em que está? O que deveria ser feito para corrigir os problemas?
7. Como é a sua rotina num dia de trabalho típico?
8. Do ponto de vista da Coordenação Pedagógica, qual é a carga horária semanal dedicada ao trabalho coletivo em cada escola?
9. Como é e como deveria ser o planejamento pedagógico?
10. Como avalia sua relação com o Diretor? Qual é o papel que este dá efetivamente ao Coordenador Pedagógico?
11. Como avalia sua relação com outros funcionários e gestores escolares?
12. Como avalia sua relação com os professores? Faz algum tipo de monitoramento de sala de aula?
13. Como a gestão pode favorecer a atuação do coordenador pedagógico?
14. Qual sua visão acerca do modelo de escola ideal?

15. O(a) senhor(a) acumula alguma outra função na Secretaria Estadual ou Municipal de Educação? Que diferenças destaca como cruciais no exercício das atividades entre uma e outra rede de ensino?

4. Entrevista aplicada aos professores

1. Comente sobre seu histórico pessoal
2. Qual é a sua visão acerca do papel da educação para a sociedade?
3. Por que quis se tornar professor?
4. Formação e trajetória profissional: como vê hoje a profissão de professor?
5. Como ele chegou a esta escola e qual sua perspectiva de carreira nela (quanto tempo dedica a ela, se trabalha em outra escola – neste último caso, se sim comparar as duas escolas).
6. Quais foram suas primeiras impressões sobre a escola em que trabalha e qual é a sua visão atual?
7. Como é a sua rotina de um dia de trabalho típico?
8. Avaliação do planejamento pedagógico da escola: sua qualidade e efetividade na sala de aula.
9. Qual é o tempo que o (a) senhor (a). tem para o trabalho coletivo e para a formação continuada? Recebe apoio para os problemas didáticos que enfrenta?
10. Como avalia sua relação com a comunidade e com os pais?
11. Como avalia sua relação com os alunos? Dê exemplos bons e problemáticos.
12. Como avalia sua relação com os funcionários? Dê exemplos bons e problemáticos.
13. Como avalia o papel de outros gestores escolares (diretor de serviços administrativos e de serviços acadêmicos) e do coordenador pedagógico?
14. Como avalia o desempenho do diretor com relação a:
 - a. Competência na gestão da escola;
 - b. Envolvimento com o dia-a-dia da escola;
 - c. Estilo de ação no processo de tomada de decisão;
 - d. Capacidade de convencimento e negociação;

- e. Capacidade de atrair a comunidade para a vida escolar; e
 - f. Relacionamento da escola com a rede de ensino.
16. O que espera que o diretor faça e o que realmente faz diante das seguintes situações:
- a. Se um professor tem um nível muito alto de faltas;
 - b. Se um professor não domina bem o conteúdo das disciplinas, afetando o desempenho dos alunos;
 - c. Se um professor tem conflito com outros colegas ou membros da comunidade escolar.
17. Pontos positivos e negativos do diretor: se possível, dê exemplo de situações em que o diretor teve um bom desempenho na gestão da escola, e naquelas em que teve um mau desempenho.
18. O diretor incentiva e atua em prol da inovação da escola e de seus professores?
19. No que o diretor poderia mudar para melhorar o desempenho dele na gestão da escola?
20. Qual a sua opinião sobre as avaliações externas à escola (ENEM, SARESP)? O diretor criou alguma estratégia para lidar com os resultados de tais avaliações?
21. No que o diretor poderia mudar para melhorar sua relação com os professores?
22. O(a) senhor(a) acumula alguma outra função na Secretaria Estadual ou Municipal de Educação? Também como professor ou em cargo administrativo? Que diferenças há entre a gestão de uma e de outra rede? Quais destaca como cruciais no exercício das atividades entre uma e outra rede de ensino?