

Gestão escolar e qualidade da Educação: um estudo sobre dez escolas paulistas¹

FERNANDO LUIZ ABRUCIO
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Uma pergunta básica ancorou a realização deste estudo: no contexto brasileiro, gestão faz diferença no desempenho das escolas e, por conseguinte, de seus alunos? Com base neste questionamento, foram analisadas dez escolas públicas paulistas, divididas em cinco pares. A seleção dos casos foi feita por um modelo estatístico de escolha que permitia a comparação entre duas unidades escolares com alunado em situação socioeconômica similar, mas com uma performance acadêmica diferenciada, tomando como base a Prova Brasil de 2007. Os resultados da pesquisa revelam como o modelo de gestão e, sobretudo, o papel dos principais gestores têm um impacto significativo na aprendizagem e mesmo no ambiente educacional.

Quatro fatores motivaram a pesquisa. Em primeiro lugar, não há muitos estudos no Brasil sobre como a gestão das escolas afeta os resultados acadêmicos dos alunos. A literatura ainda é pequena quando comparada com a produção internacional sobre o assunto. Obviamente que o presente estudo não pretendeu resolver tal lacuna, mas seu objetivo foi acrescentar

-
1. Esta pesquisa foi realizada por pesquisadores da Fundação Getulio Vargas (FGV) de São Paulo sob encomenda Fundação Victor Civita (FVC), contando com a participação dos seguintes pesquisadores: Mário Aquino Alves, Valeriano Mendes Ferreira Costa, Hiromitsu Sano, Lilia Asuca Sumiya, Cristina Sydow, Sandra Santos, Maria Cecília Gomes Pereira, Silvia Craveiro, Cibele Franzese, Leandro Damásio, Catarina Ianni, Marcus Vinicius Peinedo Gomes e Gabriel Vouga Chueke.

mais conhecimento, não só em termo de respostas, como também quanto às perguntas que devem orientar futuros trabalhos sobre gestão escolar.

A segunda motivação é de origem metodológica. Neste aspecto, os trabalhos existentes sobre o assunto trazem três lacunas que justificam a presente pesquisa. A primeira delas se refere à capacidade de combinar a visão micro com a macro. Neste sentido, de um lado existe um número razoável de estudos de caso que relatam bem a diversidade de fatores que atuam sobre o cotidiano escolar brasileiro, mas que não têm um referencial geral e comparativo. De outro lado, há investigações que se utilizam de abordagem estatística para entender, geralmente, a relação entre desempenho dos alunos e características das escolas². Estes textos conseguem perceber a importância e dar um sentido explicativo mais amplo à gestão, contudo, eles não observam empiricamente o funcionamento das unidades escolares, e, desse modo, não captam os mecanismos que conformam a lógica dos bons gestores educacionais.

Como resposta a estas insuficiências, partiu-se aqui de uma metodologia que combina a perspectiva quantitativa com a qualitativa, para tentar ter um sentido generalizante e, ao mesmo tempo, conhecer como se dá a formação dos mecanismos que geram as causas da eficácia escolar. Dito de outro modo: uma coisa importante é descobrir as conexões estatísticas entre gestão e desempenho escolar; outra, tão relevante quanto, é entender como **se produz** a gestão que melhora os resultados acadêmicos das escolas e de seus alunos³.

Também há outro problema metodológico nas pesquisas em gestão escolar que acontece no Brasil, mas que não é exclusividade do país. Quase a totalidade dos trabalhos qualitativos sobre este assunto, envolvendo estudos de caso com ou sem etnografia, baseia-se na busca das melhores práticas. Tais

2. Ótimos trabalhos nesta linha são os realizados por Soares e Teixeira (2006) e Soares (2005).

3. Um excelente exemplo de estudo que combina quantitativo e qualitativo, macro e micro, é o de Martin Carnoy (2009) sobre os sistemas escolares de Cuba, Brasil e Chile. O presente estudo, no entanto, não teve a mesma amplitude do trabalho citado, seja por conta do tempo bem menor de pesquisa que tivemos, seja pela maior base de comparação do trabalho feito por Carnoy.

estudos são importantes para encontrar determinadas ações ou políticas que deram certo em algum lugar, procurando depois disseminar esta prática. Porém, quando o estudo enfoca apenas as “escolas boas”, não é possível conhecer plenamente o que poderá modificar as “escolas fracas”. Particularmente, não se tem uma dimensão generalizante com esta abordagem, tampouco se descobre qual é o peso do contexto no desempenho destas instituições.

Neste sentido, a pesquisa por nós realizada procurou estudar unidades escolares que fugissem dos extremos no plano dos resultados e que fossem similares em termos contextuais. Dessa maneira, os casos poderiam ser comparados, e desta comparação se poderia descobrir o que produz a diferença no que tange aos sucessos e fracassos relativos àquela realidade. Nos termos de Paul Pierson (2000), este método permite analisar a formação dos mecanismos que geram os resultados mais amplos da Educação.

Existe, ainda, uma terceira lacuna metodológica nos estudos qualitativos realizados no Brasil. Geralmente, estes trabalhos ou fazem uma análise das instituições educacionais, daí retirando consequências para o funcionamento das escolas, ou então fazem investigações aprofundadas sobre uma ou mais unidades de ensino, mas não interligam isso com o sistema escolar. A presente pesquisa procurou sair desta dicotomia, estudando como a secretaria municipal e/ou estadual e a comunidade interagem com cada uma das escolas estudadas.

A terceira motivação para a realização deste trabalho relaciona-se com o objeto de estudo. Neste caso, duas dimensões estiveram presentes. A primeira e mais importante é a necessidade de entender melhor a figura do diretor escolar e dos gestores que trabalham com ele, tema também pouco estudado no país. Paralelamente a esta pesquisa, o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) fez sob encomenda da Fundação Victor Civita um *survey* nacional com diretores, buscando analisar suas opiniões e atitudes no que tange ao ambiente profissional e às questões relevantes da Educação. As respostas obtidas pela enquête ajudaram muito na reflexão sobre a pesquisa de campo relacionada com as dez escolas públicas paulistas.

Procurou-se, no entanto, ir além: com o acompanhamento etnográfico das unidades de ensino e de seu entorno comunitário e institucional, o objetivo foi ver “o diretor em ação” – ou, melhor, “os gestores escolares em ação”.

Desta maneira, pode-se perceber, na amplitude relativa da investigação, a complexa relação entre a fala e a prática dos principais comandantes das escolas. Pode-se perceber que o papel do diretor e de seus principais auxiliares nem sempre é o que eles desejariam que fosse, e que suas funções ainda precisam ser mais bem definidas.

Continuando no campo do objeto, a pesquisa escolheu municípios paulistas que não representassem os extremos da situação educacional. Nem os menores, cuja dimensão do problema deve ser bem menor, nem a cidade de São Paulo, cuja especificidade daria um viés à pesquisa, pois se trata de um município muito diferente dos demais. A motivação que nos levou a seguir esta linha foi a busca de casos mais próximos da maioria das municipalidades. Vale comentar que seria muito interessante estudar a capital numa outra oportunidade, utilizando o mesmo método de comparação, só que analisando dez escolas da própria cidade.

A quarta e última motivação vincula-se à realização de uma pesquisa aplicada, mas com diálogo com a produção acadêmica. A separação entre estas duas dimensões dificulta a produção de políticas públicas. Neste sentido, é interesse explícito desta pesquisa tentar intervir no debate público utilizando o ferramental científico.

Para dar conta destas motivações, foram definidos o método de seleção dos casos e os instrumentos da pesquisa, dois pontos que serão expostos mais adiante. Antes, cabe descrever a estrutura deste artigo. Depois desta introdução e da parte metodológica, serão discutidos os resultados alcançados, mostrando quais fatores comuns foram mais importantes para diferenciar a gestão entre as escolas. Também são destacadas, na sessão seguinte, questões estratégicas que pesam sobre o funcionamento das escolas. A seguir, ressalta-se o peso das redes de ensino no desempenho educacional, buscando entender o que causa esta variação. Ao final, são expostos quatro pontos: em primeiro lugar, o estudo é colocado numa perspectiva maior, revelando seu devido alcance; em segundo lugar, são retomados, resumidos e analisados os maiores problemas encontrados; em terceiro lugar, há o relato também dos avanços obtidos, no geral, pelas unidades escolares; e o artigo termina com a definição de quais seriam os pontos nevrálgicos para iniciar reformas e, assim, melhorar as políticas públicas educacionais.

Metodologia de pesquisa

Antes de explicar a metodologia da pesquisa, cabe frisar um aspecto essencial: como a gestão pode ser avaliada no que se refere à melhoria da qualidade da educação? Defende-se aqui que a principal métrica deve ser o desempenho dos alunos. Esta visão parte do pressuposto de que o sistema escolar deve garantir as condições para o aprendizado do alunado, verdadeiro portador dos direitos básicos associados à Educação (SOARES, 2009). Neste sentido, qualquer avanço na gestão escolar só será útil caso consiga produzir bons resultados do corpo discente, definidos por conteúdos legitimados socialmente e sob o escrutínio de formas de monitoramento/avaliação constantes. Dessa maneira, a definição da performance das dez escolas públicas paulistas terá como critério central, para efeito de escolha e comparação, um indicador padrão do desempenho dos alunos.

Se é verdade que o direito educacional tem nos alunos o seu portador, também é correto pensar que este metavalor só será atingido caso se consiga montar uma organização escolar adequada. Desta forma, embora a qualidade escolar tenha como critério central o desempenho acadêmico do alunado, isto não poderá ser alcançado se não houver determinado grau de motivação e satisfação no conjunto do sistema, composto por gestores escolares, professores, funcionários, os próprios alunos, a comunidade em volta da escola – principalmente as famílias dos discentes – e a sociedade de maneira geral.

É neste sentido que Francisco Soares define que “...a escola de qualidade é aquela que tem como valor fundamental a garantia dos direitos de aprendizagem de seus alunos, dispõe de infraestrutura necessária, ensina o que é relevante e pertinente através de processos aceitos pela comunidade escolar e pela sociedade servida. Seus professores e funcionários e os pais dos alunos estão satisfeitos e os alunos mostram, através de formas objetivas, que aprenderam o que deles se esperava” (SOARES, 2009, pág. 18).

Seguindo este raciocínio, a seleção, a avaliação e a comparação das escolas terão como âncora um medidor padrão do desempenho dos alunos, porém a compreensão dos mecanismos e dos resultados da gestão escolar levará em conta a qualidade do processo organizacional. Na verdade, o que

se pretende mostrar com esta pesquisa é que há, nas melhores escolas dos pares selecionados, uma maior conexão entre estes dois elementos.

Buscando combinar métodos quantitativos com qualitativos, a pesquisa escolheu casos a partir de um referencial mais geral e estatístico, além de outras dimensões qualitativas de cunho contextual e teórico. Para tanto, foram utilizados sete filtros. O primeiro utiliza um dado consagrado que mensura o desempenho dos alunos. Trata-se da Prova Brasil de 2007, referente às provas de Língua Portuguesa e Matemática. As escolas públicas paulistas foram, inicialmente, classificadas segundo as notas nesta avaliação, o que permitiria uma seleção segundo o direito de aprendizado dos alunos.

Sabe-se que o desempenho dos alunos tem uma relação importante com o que é feito na escola, mas há outros fatores que importam. Na verdade, a maior parte da performance do alunado deriva de sua condição social. Para evitar esta distorção contextual na comparação das unidades de ensino de São Paulo, foi utilizado um segundo filtro. Soares e Alves (2010) montaram um modelo estatístico específico para esta pesquisa, com o intuito de controlar os efeitos extraescolares e obter um efeito escolar “mais puro”. Daí que se chegou a um indicador que pôde ser metrificado e classificado conforme uma escala de efeitos⁴.

Por meio deste instrumento, foi possível selecionar as dez escolas públicas paulistas, sendo cinco com efeito alto/médio e cinco com efeito médio/baixo. Elas foram dispostas em pares, de modo a ter uma escola com efeito maior e outra com menor efeito, ambas em situação similar, a partir do controle dos efeitos extraescolares. Deste modo, foram comparadas duas unidades de ensino com notas diferentes, mas que teriam, em tese, condições de ter o mesmo resultado. Tendo esta base de seleção, a hipótese orientadora do trabalho foi de que a gestão poderia ser um fator decisivo – não o único, obviamente – para explicar o desempenho diferenciado das escolas.

Outro filtro, o terceiro, foi necessário para selecionar as escolas. O controle seria maior se fossem comparadas escolas que estivessem num mesmo município. Assim, fatores contextuais ligados à cidade não fariam tanta diferença como uma variável exógena – isto é, alheia ao modelo de escolha.

4. O desenvolvimento deste modelo estatístico é apresentado em Soares e Alves, 2010.

Mas foi preciso mais um filtro, o quarto, para fazer a escolha do ponto de vista territorial. Isto porque na federação brasileira existe a possibilidade, inexistente noutros países federativos, de se ter no mesmo município, quiçá na mesma rua, uma escola municipal e outra estadual. Desse modo, elas seriam geridas por redes de ensino diferentes e, embora a Constituição de 1988 tenha definido um regime de colaboração, a regra geral é que não há coordenação entre estas unidades escolares – o pior é que existem situações de competição entre escolas e redes de ensino⁵.

Por causa desta situação federativa, escolhemos estudar seis escolas municipais e quatro estaduais, tendo como suposto que a descentralização no Estado de São Paulo já significou uma grande municipalização do Ensino Fundamental. Não obstante, mais um filtro, o quinto, foi necessário: embora a unidade de análise seja o Ensino Fundamental, ele é dividido em dois ciclos – os antigos primário e ginásio. Assim, foram escolhidas quatro escolas do chamado Fundamental I e seis do Fundamental II. O pressuposto analítico de que eram realidades sociais e organizacionais bem distintas ficou muito claro no decorrer da pesquisa, quando se constatou que a forma de gestão em cada uma delas depende, em boa medida, de capacidades e características singulares⁶.

Faltava ainda uma variável mais diretamente vinculada à gestão escolar. Escolheu-se então uma ligada ao diretor, a liderança mais importante numa escola. Adotou-se um sexto filtro: só seriam estudadas unidades escolares nas quais o diretor estivesse há pelo menos dois anos no cargo. Este corte não é aleatório, porque se supõe que o tempo de trabalho seja uma condição básica para que se conheça a comunidade escolar e seu entorno, podendo assim assumir a função gestora com mais efetividade. Das dez escolas estu-

5. Para uma análise da peculiar definição de competências no federalismo educacional brasileiro e das dificuldades do regime de colaboração, ver Abrucio, 2010.

6. Uma das escolas de Fundamental II, na verdade, tinha no período noturno o Ensino Médio. Mesmo não havendo muito contato entre as duas realidades do ponto de vista do público beneficiado, houve efeitos na gestão escolar, não só para que houve uma sobrecarga no sistema gerencial, mas porque também aqui há duas formas distintas de gestão. Este aspecto será comentado mais tarde no item “Outros problemas de gestão e seus efeitos”.

dadas, nove passaram por este critério. Numa delas havia um diretor com menos do que dois anos no cargo, e decidimos analisá-la como um caso de controle. De fato, foi a escola com o pior resultado em termos de capacidade de gestão. No meio da pesquisa, houve a troca de outro diretor, mas os efeitos foram menos sentidos, porque o antigo já estava lá por um bom período e não houve tempo para mudar muito o cenário.

Para finalizar o processo de escolha, só poderiam ser escolhidas escolas que permitissem um trabalho etnográfico mais aprofundado, pois os pesquisadores ficariam, no mínimo, por 15 dias em cada uma delas. Assim, uma das selecionadas originalmente teve de ser retirada da amostra, porque se percebeu que não haveria como realizar a contento a investigação por lá. Cabe frisar que para garantir a qualidade do trabalho de campo, nos comprometemos a não revelar nomes de pessoas ou das escolas estudadas. Foi a única maneira de poder adentrar profundamente na vida daquelas escolas e de suas comunidades.

Depois de construídos estes filtros e escolhidas as escolas, foram montados os instrumentos de pesquisa. Basicamente, foram usadas três técnicas qualitativas. A primeira foi a análise histórico-institucional, recurso utilizado para descrever, primeiramente, as condições contextuais mais gerais da cidade e do entorno das escolas estudadas. Além disso, por esta via buscou-se conhecer a estrutura das Secretarias e das Diretorias Regionais, bem como investigar a relação destas com as unidades de ensino.

O segundo instrumento de pesquisa⁷ utilizado foram as entrevistas em profundidade. Foram entrevistados os atores-chave da rede de ensino, da escola, da comunidade e da sociedade local. Em cada caso usou-se uma lista padrão, ressaltando-se que algumas entrevistas valeram para mais de uma escola, pois se tratava de pessoas cujos cargos e ocupações valiam, por razões de recorte territorial, para mais de uma escola. Eis a lista:

- a) Secretário(a) municipal e assessores (em média dois por município);
- b) Diretor(a) regional de ensino;

7. O roteiro de temas para as entrevistas em profundidade está disponível no site da Fundação Victor Civita (www.fvc.org.br/estudos).

- c) Diretor(a) da escola e, caso houvesse, outros gestores escolares com papel efetivo na gestão, como o vice-diretor – em quase todos os casos havia esta função;
- d) Coordenador(a) pedagógico(a);
- e) Membros relevantes da sociedade local, preferencialmente com atividades ligadas à Educação – dois por município;
- f) Pais (em média, cinco por escola);
- g) Professores (em média, sete por escola);
- h) Alunos (em média, três por escola);
- i) Três funcionários da Escola, sendo um mais próximo da direção e os outros dois mais vinculados às atividades-meio, como merendeira e vigia.

Metodologicamente, as entrevistas em profundidade propiciam uma estrutura mais dialógica de conhecimento das opiniões e atitudes dos atores. Elas permitem maior liberdade à fala do entrevistado, que não fica preso a um padrão fechado de respostas, e pode, inclusive, trazer elementos não previstos pelo roteiro de entrevistas – o que de fato aconteceu em algumas ocasiões, levando a introduzir novos temas ou ângulos na conversa com outros entrevistados.

As entrevistas em profundidade continham quatro tipos de pergunta. A primeira referente a dados pessoais e trajetória profissional. Por meio destas perguntas, procuramos traçar o perfil e a identidade dos atores, principalmente os ligados diretamente à Educação, e entender suas escolhas no plano da carreira. Um segundo tipo de questionamento buscava colher opiniões dos entrevistados no que se refere às políticas educacionais e ao funcionamento das escolas e das redes às quais elas são ligadas. As respostas relacionadas ao cotidiano escolar foram cotejadas com o que seria visto pela etnografia, técnica que comentaremos daqui a pouco.

Perguntas apresentando situações concretas constituíram outro instrumento do questionário. Por meio destas, procurava-se ver como os atores se comportariam diante de determinados problemas. Os resultados deste tipo de questionamento foram comparados depois, tanto com as respostas vinculadas à opinião como com o trabalho etnográfico.

Por fim, algumas questões foram direcionadas especificamente aos gestores escolares. Elas foram centrais para a pesquisa porque buscaram medir o conhecimento dos diretores escolares e outros dirigentes acerca de aspectos vinculados à gestão. As respostas aqui foram cotejadas com duas dimensões: com a prática efetiva, vista pela etnografia, e com aquilo que vem sendo observado e proposto pelos estudos e pesquisas feitas na área. Assim, pode-se medir com mais clareza o grau de conhecimento de gestão e a aderência entre o dito e o praticado.

Utilizou-se, ainda, a etnografia como instrumento de pesquisa. Esta técnica foi essencial, pois ela nos permitiu observar a vivência mais profunda das escolas e cotejar as opiniões com a prática efetiva. Assim, pôde-se perceber desde dissonâncias entre o discurso e a ação, até diferenças entre o organograma formal e o real no processo decisório das escolas.

O trabalho etnográfico foi realizado de duas maneiras. A primeira foi o acompanhamento formal de atividades regulares e estruturadas nas unidades escolares ou nas Secretarias. Neste campo, estão as observações etnográficas realizadas nos Horários de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC), em encontros institucionais com diretores de várias escolas, em reuniões da Associação de Pais e Mestres (APM), do Conselho Escolar e administrativas com gestores e funcionários, revisão do planejamento político pedagógico (em duas escolas) e em aulas ministradas pelos professores das unidades estudadas.

O segundo tipo de trabalho etnográfico ocorreu em circunstâncias mais informais, com observações e conversas realizadas em lugares sem uma atividade prévia. Neste aspecto, podemos relacionar a produção de um “mapa” do entorno escolar, rastreando quem eram e o que pensavam os atores fundamentais da comunidade. Além disso, foram realizadas conversas com alunos e com suas famílias, preferencialmente em ambientes nos quais eles se sentissem à vontade – alguns pesquisadores almoçaram na casa dos pais, por exemplo. Também houve acompanhamento das rotinas dos atores escolares, em particular do diretor, num dia típico de trabalho. Houve muitas conversas informais com professores, funcionários e alunos dentro da escola, com o intuito de sentir o clima escolar – este tipo de atividade foi realizada ao longo da pesquisa, com observações que variaram de dez a 15

dias de trabalho. No caso dos docentes, um lugar muito utilizado foi a sala dos professores; no caso dos discentes, o intervalo entre as aulas.

Para ficar num exemplo do papel da atividade etnográfica, numa escola houve a observação de dois comportamentos que provavelmente não seriam captados por entrevistas ou dados estatísticos. A coordenadora pedagógica, que atuava de fato como diretora, tinha um papel importante junto à comunidade, que era bastante carente, até porque ela tinha nascido e morava lá. Levava alunos acidentados ao hospital e quando algum deles faltava, ia cobrar a família. No mesmo lugar que havia esta dedicação, uma pesquisadora acompanhou uma sala de aula, do Ensino Fundamental I, em que os alunos negros não só se sentavam apartados dos brancos, como recebiam menor atenção da professora. No chamado “recreio” (intervalo), esta situação se repetia. Isto foi reportado à coordenadora e à diretora – que era ausente –, e elas disseram que nunca tinham percebido antes essa discriminação.

Tal história revela a paradoxal situação de grande envolvimento com a comunidade e baixa capacidade de monitorar e compreender o que acontece na sala de aula. Na entrevista em profundidade, ambos os temas apareciam como se tivessem o mesmo peso para os dirigentes da escola. O fato é que essa dissonância não teria sido percebida sem o trabalho etnográfico.

Fatores que explicam as diferenças entre os pares de escolas: o peso da gestão

A hipótese básica do trabalho era que a gestão e o papel dos gestores, em especial o diretor, fazem diferença nos resultados das escolas, seguindo a literatura internacional⁸. O teste desta visão teórica se mostrou efetivo em determinados aspectos da gestão que produziram diferenças entre os pares de unidades escolares. Mas antes de mostrar quais variáveis fizeram diferença, vale realçar qual é a especificidade da gestão escolar.

A escola é uma organização complexa que pode ser pensada, em parte, pelos mesmos requisitos de outras, inclusive privadas, mas ela se assemelha mais às organizações que não têm fins lucrativos e às governamentais. Neste

8. O importante trabalho de Reynolds e Teddlie (2008) resume bem a literatura que mostra o papel da gestão e da liderança no processo de eficácia escolar.

sentido, critérios de eficiência, eficácia e efetividade podem ser utilizados em unidades escolares, sem prejuízo para seus fins. O que se deve fazer é adaptar tais critérios a objetivos públicos (PRZEWORSKI, 1998). Além disso, outros balizadores como Equidade, Ética Pública e Empoderamento devem ser levados em conta, tornando os denominados “três Es” da gestão mais complexos numa atividade pública do que nas empresas.

A complexidade da organização escolar afeta o seu principal gestor, o diretor. Ele tem de aliar quatro tipos de competências: conhecimentos específicos à Educação; o relacionamento interpessoal com a comunidade interna, em especial com os professores e alunos; a capacidade de ganhar confiança e atrair a comunidade externa, principalmente os pais; e habilidades em gestão.

Desse modo, devem ser evitadas duas visões extremas: a de ignorar a necessidade de os gestores escolares conhecerem e desenvolverem ferramentas de gestão, e a de acreditar que basta implantar um modelo gerencial “importado” de qualquer grande empresa, trazendo junto um diretor com perfil de “gerente”, que serão resolvidos os problemas das escolas. Tais visões aparecem regularmente no debate educacional e produzem efeitos deletérios para o avanço da gestão escolar.

Tendo este parâmetro conceitual em mente, o trabalho detectou vários aspectos relacionados à gestão escolar com influência sobre os resultados das escolas. Mas somente quatro foram comuns a quatro dos cinco pares, diferenciando o desempenho dentro deles. Isto é, determinados fatores relacionados à gestão apareceram de forma mais positiva na unidade com maior efeito-escola em quatro das cinco comparações contextuais. No outro par, estes fatores não ficaram tão evidentes e não se obteve uma explicação satisfatória acerca do desempenho diferenciado entre as escolas.

Os quatro fatores explicativos comuns à quase totalidade dos pares são os seguintes:

a) O fator que primeiramente saltou à vista foi o que chamamos de *qualidade do corpo de gestores*, em particular do diretor. Esta variável teve um peso grande na diferenciação das escolas, atuando na definição de lideranças com maior capacidade de gestão. Se a literatura internacional destaca

que o bom diretor é aquele capaz de exercer o papel de líder, a presente pesquisa mostrou que, para a amostra escolhida, é o aspecto formativo que possibilita, em boa medida, o exercício da liderança. Em outras palavras, é preciso formar melhor os líderes, em vez de esperar que os diretores tenham este dom natural.

A qualidade do corpo de gestores foi medida por quatro critérios. Primeiro, a formação inicial dos diretores. Os que disseram não ter uma graduação que os preparasse para a função eram exatamente os que comandavam a maioria das piores escolas em quatro dos cinco pares. É verdade que todos reclamaram do curso de Pedagogia em relação à função diretiva, mas só uma parte (das escolas piores) disse que a faculdade que fizeram não os habilitava para o exercício do cargo.

Com mais peso do que este critério aparece a capacitação posterior. Ter feito capacitação foi um fato positivo, mais ainda se foi direcionada para um curso em gestão, algo que criou uma distinção clara em quatro das cinco duplas de escolas. Este fato não só realça a insuficiência do curso de Pedagogia para a função diretiva, mas também ressalta que, embora todos os diretores dissessem ter feito capacitação nos últimos anos, uma boa parte não o fez em gestão.

A forma como os gestores escolares, em especial o diretor, responderam às perguntas do questionário relacionadas à gestão deixou ainda mais nítidas as diferenças entre eles. Os que tinham melhor formação foram mais a fundo em tais questões, demonstrando maior domínio sobre o tema e, principalmente, interesse em tratar do assunto – fato provavelmente revelador de que produzir uma melhor formação e, em especial, dar bons cursos sobre gestão são aspectos que podem incentivar os diretores a atuar efetivamente como gestores. Inversamente, aqueles com pior formação responderam de maneira ligeira e pouco interessada ou, na melhor das hipóteses, apresentaram ideias muito gerais, verdadeiros truísmos, evitando entrar nas minúcias ou controvérsias. Este fato ficou mais claro nas situações-problema, nas quais os diretores com melhor formação buscavam debater mais o que fora colocado.

O efeito da melhor formação ficou evidenciado, ademais, na pesquisa etnográfica. Era como se o acúmulo de indícios sobre o aspecto formativo

se refletisse na prática da gestão. O mesmo interesse em discutir os temas propostos pelo questionário também apareceu em reuniões e encontros coletivos. Constatou-se que liderança precisa de uma bagagem prévia para poder ser criada e exercida.

b) O segundo fator diferenciador dos pares de escolas foi o *tipo de liderança construída pelo diretor*. Ela pode ser dividida em duas características: *uma atitude empreendedora em relação à escola e uma visão sistêmica da gestão*. Estas duas variáveis apareceram também fortemente em quatro das cinco duplas de unidades escolares.

A atitude empreendedora significa não ter um comportamento “burocratizante”, isto é, que fique preso de maneira formal às atividades administrativas definidas pela Secretaria, gastando mais tempo com “papelório” e conduzindo os processos de gestão, como reuniões e planejamento político pedagógico, como se fossem uma mera formalidade. Interessante notar que o comportamento “burocratizante” leva também a uma desresponsabilização do diretor, que ou descentraliza atividades sem acompanhar o seu funcionamento, ou culpa “outros” (principalmente a Secretaria) e deixa de enfrentar certos problemas.

Obviamente que há limites ao empreendedorismo na gestão escolar, por causa da pouca autonomia que os seus gestores têm e pela forte burocratização de suas atividades – nos casos estudados, maior nas escolas estaduais do que nas municipais. Mas exemplos de atitude empreendedora apareceram nas escolas mais bem situadas nos pares estudados. Eles puderam ser localizados em formas de atração das famílias à vida escolar, na motivação dos professores, em processos de assimilação das avaliações externas ao plano pedagógico interno, na capacidade de atrair parcerias para ajudar as escolas ou seus alunos em horário extraescolar, enfim, em diversas atividades que não precisam do “carimbo” superior.

A pesquisa observou que estas atitudes empreendedoras estavam fortemente relacionadas com a qualidade do corpo de gestores, embora outros fatores influenciassem, como a existência prévia de parcerias, a própria ação de organizações não-governamentais (ONGs) ou empresas em busca de maior atuação na Educação, a presença de algum pai ou professor – ou

mesmo, professores – com grande capacidade de liderança, entre os principais aspectos singulares detectados. Porém, a partir de uma visão mais comparativa, entre os pares e no conjunto dos casos analisados, o empreendedorismo na gestão escolar esteve mais vinculado ao perfil e às ações dos diretores e seus principais assessores.

A liderança positiva do diretor esteve igualmente ligada à capacidade de se ter uma visão sistêmica da escola, isto é, com capacidade de integrar as várias partes e atividades que envolvem o gerenciamento de uma unidade escolar. Para tanto, adaptamos a classificação feita por Heloísa Luck (2009) no que se refere às formas de gestão existentes numa unidade escolar, abordando os seguintes tópicos na nossa pesquisa:

- Gestão pedagógica ou da aprendizagem;
- Gestão administrativa;
- Gestão financeira;
- Gestão da infraestrutura;
- Gestão do relacionamento com a comunidade;
- Gestão do relacionamento interpessoal na escola;
- Gestão dos resultados escolares;
- Gestão do relacionamento com a rede de ensino.

A partir desta nova classificação, a investigação procurou observar e analisar como os gestores escolares lidavam com cada tópico e, sobretudo, com a integração entre eles. Decerto que a capacidade de integrar todos os pontos é uma tarefa muito difícil numa organização complexa como uma escola, o que se agrava com a precariedade de recursos e insuficiências na qualificação dos atores envolvidos no sistema público brasileiro. Percebeuse, ademais, que algumas dessas formas de gestão são mais complicadas do que outras, como veremos na próxima sessão. Não obstante, foi possível constatar que determinados diretores conseguiram articular bem um número maior de atividades gerenciais da unidade escolar. Isso significava, em termos práticos, uma visão mais clara do todo e não uma concepção fragmentada de gestão – esta última predominou nas escolas com pior desempenho dentro dos pares.

Concluiu-se que, quanto mais articulada e sistêmica a visão do diretor, melhores os resultados acadêmicos das escolas em situações contextuais similares. Para conseguir isso, além de melhor formação e atitude empreendedora, os diretores precisam descentralizar algumas funções, pois é impossível executar todas elas. O processo de repasse de funções, por sua vez, depende de duas coisas: da qualidade do restante do corpo gestor e da criação de mecanismos de monitoramento.

Como tem insistido esta pesquisa, não basta analisar o desempenho do diretor para compreender a gestão escolar. Outros gestores são fundamentais, como vice-diretor(a), coordenador(a) pedagógico(a) e assessoria direta, entre os principais postos. A qualidade do diretor, no geral, era melhor do que a do restante do corpo gestor, mas nas escolas piores dentro dos pares, o conjunto do grupo diretivo era inferior ao presente nas melhores escolas – mais claramente em três das cinco duplas.

Dado que o diretor tem pouquíssima capacidade de selecionar pessoal, é possível que haja uma seleção adversa inicial ou intertemporal. Se for a primeira, os próprios funcionários da Educação escolheriam aquelas que seriam as melhores e fugiriam das piores escolas. Nas entrevistas e no trabalho etnográfico, percebeu-se que, a despeito das condições contextuais similares, os atores sabiam, mesmo desconhecendo ou não citando indicadores objetivos, quais eram as melhores unidades escolares. Só que isso é um fenômeno que, do ponto de vista organizacional, começou em algum momento do tempo. E aí entra o fator intertemporal. Este processo de perpetuação do bom ou mau corpo diretivo só pode ser explicado de duas formas: a primeira tem a ver com a capacidade de a Secretaria Municipal ou Estadual mudar isso; e a segunda, com a forma como o diretor atua sobre a lógica da atração ou repulsa dos profissionais depois deles entrarem nas escolas.

A Secretaria Estadual, na amostra analisada, não tem exercido este poder de monitoramento e troca para evitar a seleção adversa. Como será visto mais adiante, isso tem a ver com as dificuldades de gestão da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. No caso das congêneres municipais, a troca de diretores tem sido mais utilizada como mecanismo para equilibrar mais a oferta e a demanda dos gestores escolares. Todavia, percebeu-se nes-

tes casos que, mais importante do que a qualidade prévia dos gestores, é a capacidade de o diretor conseguir criar um entrosamento que o torne capaz de motivar e cobrar seus colegas de gestão. É por esta forma que o diretor exerce o monitoramento da descentralização e, assim, constrói as condições para uma gestão sistêmica bem-sucedida. Dito de outro modo: é possível que uma escola obtenha os melhores gestores, mas não os mantenha unidos, e o diretor tem um papel relevante para evitar isso.

Diante desta constatação, o estudo revela que o tipo de liderança do diretor, com atitude empreendedora e visão sistêmica, depende não só da qualidade do corpo de gestores, mas também do fator que será analisado a seguir: o clima organizacional.

c) O fator que apareceu com maior poder explicativo foi o *clima organizacional*, tendo sido importante na diferenciação das melhores escolas nos cinco pares. Trata-se de uma variável conhecida e muito citada na literatura sobre desempenho organizacional, inclusive de escolas. No que se refere à presente pesquisa, ela envolvia as seguintes características:

- Ênfase no trabalho em equipe, tanto no plano dos gestores como no âmbito dos professores e funcionários, definindo claramente formas de participação e responsabilização;
- Coesão e comprometimento da equipe gestora, e capacidade de conseguir estes resultados também no restante da comunidade interna à escola;
- Comando e princípios organizacionais bem definidos.

O clima organizacional tem como base a formação da identidade organizacional, a partir da qual podem se estruturar o planejamento político pedagógico e as metas que deverão ser perseguidas. O ponto de partida é o envolvimento de toda a comunidade interna com a escola em suas principais decisões. Isto só é possível se a proposta participativa não significar processos meramente formais, e caso ela tenha clareza quanto ao comando organizacional e a responsabilização dos agentes. Cabe reforçar que isto terá mais chances de ser atingido se o trabalho em equipe for ativado constante-

mente, de forma a fazer com que todos se sintam motivados a perseguir os objetivos organizacionais.

A maior parte das melhores escolas da amostra não pode ser classificada como um paradigma do trabalho em equipe e do envolvimento institucional. No entanto, em comparação aos seus pares, elas tinham um grau muito elevado de participação e trabalho em equipe. Conforme as entrevistas e conversas informais da etnografia, o maior efeito desse processo era tornar as pessoas mais comprometidas com a direção da escola.

Para alcançar os objetivos organizacionais foi mais importante para as escolas com boa performance ter coesão e comprometimento na equipe gestora. É claro que se isso não irradiasse para o restante da organização, de pouco adiantaria. Mas o envolvimento de toda a comunidade interna perde força quando se percebe que não existe coerência ou que há conflitos muito grandes entre o diretor e os outros gestores.

Do ponto de vista da gestão escolar, portanto, é fundamental o entrosamento do corpo diretivo. Esta variável é essencial inclusive para manter ou potencializar a ação dos gestores escolares de boa formação. Nos casos com pior desempenho, a falta de formação e do tipo de liderança encontrado são grandes impeditivos para alcançar bons resultados, e tanto pior se esta situação for acrescida da fragilidade e desunião dentro da direção da escola.

O clima organizacional tende a ser mais satisfatório se o comando e os princípios organizacionais forem bem definidos. Uma escola organizada tende a ter desempenho melhor do que a desorganizada. Cabe notar que isso não deve ser feito por um “diretor autoritário”, mas de outras três maneiras: com o cumprimento efetivo das normas organizacionais, com o exemplo sendo dado primeiramente pelos membros do corpo diretivo; com os professores, funcionários e alunos percebendo que suas opiniões sobre as regras são levadas em conta; e com a arbitragem em relação às ambiguidades e conflitos sendo sentida, pelo menos pela maioria, como justa. Este último ponto foi visto em uma das escolas: uma situação que começou com alto grau de conflitividade, teve um desfecho positivo, porque o diretor, segundo os entrevistados, além de ser respeitado porque seguia fielmente os parâmetros, ouviu todos os lados e tomou uma decisão que criou um padrão de comando claro dali para diante.

d) O último fator que apareceu como um elemento diferenciador comum foi a *capacidade de dar importância e de utilizar as avaliações externas como parâmetro para a escola*. Este aspecto esteve presente claramente em três dos cinco pares, e num outro revelou um contraste um pouco favorável à melhor escola, embora de um jeito menos nítido. Neste sentido, foi a causalidade comum com menor peso na amostra estudada.

A existência deste fator dependeu de três pontos. O primeiro diz respeito ao convencimento dos professores quanto à relevância da avaliação externa. Na maioria dos casos bem-sucedidos e mesmo em outros três do polo oposto dos pares, tal objetivo foi atingido. Pelo observado, o diretor teve um papel importante neste processo e sua tarefa tornou-se mais fácil quando foi ajudado por uma ação direta da Secretaria, o que ocorreu com maior regularidade nos municípios que estão mais próximos das unidades escolares e conseguem ter um diálogo constante. Cabe ressaltar que a resistência docente está, hoje, menos em aceitar avaliação externa como legítima e muito mais nas suas possíveis consequências, principalmente no que se refere ao salário e à carreira do professor. Sobretudo a questão do bônus nas escolas estaduais gerou um enorme “ruído na comunicação”, com muitas dúvidas e incertezas que demonstram dificuldade de o governo do Estado chegar aos professores.

Só que estas duas questões não dizem respeito à direção das escolas. Elas são definidas pelas Secretarias e o diretor não tem impacto sobre isso. Para ele, o desafio maior é como incorporar a avaliação na vida escolar, criando atividades pedagógicas extras e definindo quais metas deveriam ser alcançadas pelos alunos. Em três dos líderes dos pares, isso foi feito, sendo muito elogiado pelas comunidades interna e externa às escolas. Porém, ao mesmo tempo, há o temor, entre professores e alunos, de se criar uma lógica educacional à parte, que conviva esquizofrenicamente com as “aulas normais”.

A incorporação do modelo de avaliação e metas dependeu ainda da capacidade dos diretores de atrair a comunidade, notadamente os pais, para este processo. Novamente, em três líderes dos pares isso foi feito. Neste item apareceram as inovações mais interessantes detectadas pela pesquisa, como parcerias com ONGs e empresas, gincanas e competições envolvendo a comunidade, murais criativos, entre os principais exemplos.

A maior dificuldade para utilizar as metas e avaliações como referência está na sala de aula, ou mais especificamente, na fragilidade da gestão da aprendizagem. Trata-se do ponto mais frágil da gestão escolar encontrado nos estudos de caso, como veremos mais adiante. A corrida pela melhoria da performance dos alunos ocorre paralelamente ao modelo pedagógico vigente, modificando-o muito pouco. A mudança de currículo, o melhor uso do planejamento político pedagógico, a formação mais adequada em termos de conteúdo e didática dos professores e, especialmente, a inclusão de competências de gestão da aprendizagem na capacitação dos diretores seriam os remédios para este problema.

A combinação razoavelmente equilibrada destes quatro fatores – qualidade do corpo diretivo, liderança empreendedora e visão sistêmica do diretor, clima organizacional, e capacidade de incorporar as avaliações à vida escolar – explica em grande medida a diferença de desempenho de quatro dos cinco pares estudados. Mas estes não foram os únicos aspectos captados pela pesquisa como relevantes para o funcionamento das escolas pesquisadas. A seguir, serão abordados temas que, embora não consigam explicar comparativamente os resultados das duplas de unidades escolares, têm um efeito importante sobre o conjunto delas e as diferenciam em certos aspectos.

Outros problemas de gestão e seus efeitos

A pesquisa também observou outro conjunto de questões relacionadas à gestão que, em maior ou menor medida, afetam o desempenho das escolas. Oito temas foram elencados aqui e serão sinteticamente abordados, com exceção do último – relação entre as redes de ensino e as escolas –, que merecerá uma sessão à parte.

O primeiro tema é o da continuidade das políticas públicas. Houve uma reclamação em várias das escolas quanto à constante mudança de rumos e de pessoas – neste último caso, tanto no plano das Secretarias como nas próprias escolas. Cabe lembrar que a escola com pior desempenho entre as estudadas foi aquela que teve maior rotatividade de diretores. Ficará muito difícil fazer uma reforma educacional sustentável a longo prazo se os atores do sistema sentirem uma grande incerteza em relação à vigência das regras.

Interessante notar que ao mesmo tempo em que há um sentimento contrário ao que é percebido como “constante mudança das políticas e pessoas”, a pesquisa detectou a existência, em boa parte das escolas, de poderes informais que permanecem governo após governo. Normalmente, são auxiliares do diretor, que se escondem em suas funções e, assim, não são responsabilizados por suas ações. Numa das unidades analisadas havia um vice-diretor que estava há muitos anos na função e conhecia como ninguém a organização, além de ter uma enorme influência sobre os professores. O órgão central não tinha como monitorar o desempenho do processo escolar apenas avaliando ou trocando o diretor. Neste sentido, é preciso conciliar um projeto de longo prazo para a Educação com a capacidade de avaliar e responsabilizar constantemente e de forma transparente os atores educacionais relevantes.

Uma segunda questão já estava posta pelos pressupostos da pesquisa, mas ficou mais clara com sua execução. A gestão do Fundamental I tem de ser diferente da Fundamental II, porque cada uma delas envolve objetivos pedagógicos distintos, mudança no perfil dos professores e demandas diferentes da comunidade de pais e dos alunos. Isso parece óbvio, mas a formação dos gestores educacionais, as metas que têm de cumprir e o organograma de algumas das escolas estudadas revelam que a “obviedade” não esteve no momento da formulação da política.

Se o Fundamental I envolve um momento estratégico da escolarização, que é a alfabetização, o Fundamental II enfrenta um desafio organizacional maior, pois fica mais difícil a gestão de professores – num maior número e de várias disciplinas –, dos pais – que ficam mais distantes – e dos alunos, que começam a achar, a partir deste momento, a escola menos interessante que “o mundo lá fora”, como disse um dos entrevistados. Um corpo diretivo com mais especialistas, além do maior envolvimento dos professores com a direção, seriam necessários. A formação dos diretores também teria de ser mais específica aos ciclos, algo que, segundo os próprios, hoje não acontece. A escolha dos dirigentes pela Secretaria também deveria levar em conta esta questão. Dois diretores, um que estava no Fundamental I e outro no Fundamental II, disseram que estavam mais aptos para trabalhar no outro ciclo.

Situação pior ocorre em escolas com dois ciclos. Uma delas foi estudada pela pesquisa, na qual havia turmas do Fundamental II e do Ensino Médio. Os alunos até apontaram um aspecto positivo nesta experiência: a junção dos ciclos permite dar maior horizonte escolar – ou seja, o alunado do Fundamental II já vislumbra ir ao Ensino Médio para acompanhar seus amigos. Isto é verdadeiro, mas a gestão de uma organização como esta é muito complicada. O corpo docente fica mais complexo, torna-se difícil a gestão das comunidades e a atração dos pais, e a direção da escola não tem gente suficiente – e com a especialização requerida – para dar conta de uma escola que realiza, no fundo, duas tarefas que são diferentes.

A gestão da comunidade é outra questão que apareceu muito na pesquisa. Ela pode ser vista sob dois ângulos. O primeiro diz respeito à capacidade de atrair e manter o interesse dos pais em relação à escola. Esta é uma habilidade que, apesar de alguns diretores fazerem bem, não é desenvolvida pelos cursos de Pedagogia e nem pelas capacitações posteriores. Trata-se de um ponto fundamental para os resultados acadêmicos das unidades escolares. Eis uma lacuna que pode estar reduzindo a possibilidade de formar líderes educacionais mais completos.

Mas também vem crescendo a importância de obter parcerias com empresas e ONGs para ajudar às escolas. E os gestores escolares estudados admitiram que não têm preparo para isso. Observou-se, na verdade, que nem a maioria das Secretarias municipais analisadas estava apta para esta nova realidade. A formação dessa competência nos governos e nos diretores poderia ser uma questão importante para a atuação das organizações e fundações que trabalham com Educação, pois isto potencializaria as parcerias.

Detectou-se na pesquisa que a gestão da infraestrutura é uma questão que incomoda muitos gestores, tomando grande parte do seu tempo. Na sondagem de opinião realizada pelo Ibope sob encomenda da Fundação Victor Civita (FVC) já tinha aparecido este tema, uma vez que a reforma do prédio era colocado no topo dos problemas. O fato é que há um clamor da comunidade para se ter um espaço melhor. E tem aumentado os recursos para esta área. Só que os gestores escolares não têm formação para lidar com isso e não existe, dentro do organograma das escolas, alguém que tenha capacidade de gerenciar este assunto.

Claro que fica o questionamento de qual seria o impacto da infraestrutura sobre o desempenho escolar. O estudo de Soares e Satiro (2008) mostra que no Brasil há, sim, efeitos sobre os resultados acadêmicos dos alunos, ao contrário do que ocorre nos países desenvolvidos, conforme revela Hanushek (2003) para o caso norte-americano. Mas o problema aqui é se os gestores não sabem como lidar com esta questão e, talvez até por isso, gastam um enorme tempo que poderia ser utilizado em atividades intrinsecamente pedagógicas.

Constatamos, *in loco*, a situação de um diretor que teve de refazer uma quadra malfeita, gastando meses nesse processo. Observamos uma diretora que não sabia o que fazer com tantos recursos para obras e inventava, sem conhecimento de causa, pequenas reformas a todo instante, atrapalhando inclusive o ritmo das aulas. Presenciamos uma história pior: uma secretaria municipal pegou o dinheiro da APM destinado às reformas de uma escola, como uma forma de mostrar que era melhor a rede fazer aquilo que a direção escolar não era capaz. Realce-se que foi uma intervenção num dos poucos espaços de autonomia financeira dos diretores escolares brasileiros.

Neste sentido, tão importante quanto mensurar os resultados estatísticos da relação entre infraestrutura e desempenho do alunado, é constatar como esta atividade mexe com o processo organizacional nas escolas, normalmente com efeitos negativos para a definição do tempo gasto com as atividades de gestão, numa organização cujos dirigentes, no geral, não foram preparados para este assunto. O estudo do nível micro permite aqui entender os mecanismos que formam a “gestão como ela é” nas escolas.

Outro tema que apareceu em várias das escolas pesquisadas refere-se aos principais conflitos internos às escolas num momento de transição institucional. Esta transição tem a ver com três questões: o envelhecimento do corpo docente ao mesmo tempo em que há uma demanda por novas formas pedagógicas; o apoio às reformas vinculadas às avaliações; e o embate trazido pela descentralização entre os quadros pertencentes ao Estado e os ligados aos municípios, isto é, os professores estaduais não querem ou não permitem, por causa do que ganhavam com o contrato de trabalho anterior, serem municipalizados.

Estes três conflitos demandariam estudos específicos, dada a dimensão estratégica de tais problemas. O que importa no limite deste trabalho é ressaltar que eles afetam o dia a dia dos diretores das escolas estudadas e, provavelmente, de milhares de colégios públicos pelo país afora. Só que os gestores escolares têm pouquíssimas condições de atuar sobre estas questões, até porque quase a totalidade da área de recursos humanos cabe, no Brasil, às redes de ensino e não às unidades escolares. Desse modo, os diretores dependem da forma como os órgãos superiores do governo lidam com estes três assuntos. Uma melhor articulação rede-escola é das principais saídas para dificuldades como estas.

A estrutura administrativa das escolas é mais um tema que chamou a atenção na pesquisa. Primeiro por causa do excesso de burocratização que ainda rege as escolas – mais na rede estadual do que na municipal. Sabe-se que este problema vai além do sistema escolar; ele tem a ver com características da administração pública brasileira, e poderia ser visto igualmente num hospital. De todo modo, mesmo os melhores diretores, empreendedores e com visão sistêmica, reclamam do enorme tempo gasto com questões administrativas – algo que fora também detectado pela pesquisa de maior abrangência feita pelo Ibope sob encomenda da Fundação Victor Civita.

O excessivo tempo gasto com atividades burocratizantes, ademais, pode criar uma perversão. A direção da escola pode começar a achar que isso é mais importante que todo o trabalho pedagógico e de gestão da aprendizagem. Um dos diretores vestiu na pele esta interpretação kafkiana da gestão escolar: “tenho tanto trabalho administrativo para fazer [no caso, trabalho burocrático], que me irrita quando tenho que gastar meu tempo com professores, alunos e pais. Se todos fizessem a sua parte, não precisaria ficar cuidando dos outros”. Esta espantosa frase do diretor poderia ser acompanhada da seguinte pergunta: para que serve mesmo o diretor?

Além disso, o organograma escolar revela que não há uma definição clara das funções de cada gestor e, principalmente, do relacionamento entre eles. Uma das coisas mais obscuras nas escolas estudadas é a relação entre o diretor e a coordenação pedagógica. Na maioria dos casos, predominava a delegação completa do poder à coordenadora (em todos os casos eram mulheres) sem formas de cobrá-la. Nesta situação, a coordenação teria o papel

de atuar junto aos professores, eximindo o diretor de qualquer controle sobre o que acontece, do ponto de vista pedagógico, na sala de aula. Esta falta de comunicação e responsabilização dificulta colocar em prática qualquer modelo de planejamento estratégico para a escola. Isto porque a autonomia da coordenação não redundava na alteração da estrutura mais geral do projeto daquela unidade escolar com vistas à melhoria do desempenho dos alunos.

Ainda havia, na minoria dos casos, lugares em que a coordenação era completamente ausente. Mas mesmo nas melhores escolas, o comportamento mediano da coordenadora pedagógica pautava-se, basicamente, pela resolução de problemas pontuais dos docentes ou pela atuação quase como uma psicóloga deles. Cabe frisar que somente em três das dez escolas as coordenadoras participavam do Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC), e somente em duas das unidades escolares elas assistiam regularmente às aulas.

Para mudar este quadro, não apenas é preciso reformular o sentido da coordenação pedagógica, mas também é essencial que o diretor se envolva neste processo – algo que raramente ocorre em todo o país, conforme revelou a pesquisa Ibope encomendada pela Fundação Victor Civita, segundo a qual somente 8% dos diretores declaram sugerir ações pedagógicas para melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem.

E aqui aparece, então, o maior problema de gestão das escolas: a gestão da aprendizagem. Eis a questão da qual, em primeiro lugar, a estrutura pedagógica das escolas não dá conta. Além de problemas de currículo e formação de professores, que são fundamentais mas que não estão no escopo deste trabalho, o que mais chamou a atenção foi o mau uso do HTPC. Em todas as unidades escolares estudadas havia este tempo de discussão e aprimoramento dos docentes, porém, dos catorze HTPCs acompanhados, somente quatro tinham pautas relacionadas efetivamente com o que acontecia no ensino daquela instituição. De fato, apenas duas das dez escolas aproveitavam bem este processo, tornando-o um espaço de reflexão sobre a sala de aula.

Esta situação deriva da falta de gestão da aprendizagem, de modo que os gestores, mais do que os professores, teriam de monitorar e mudar o que ocorria no HTPC. O problema é que os diretores estudados, a despeito da maioria ser formada em pedagogia, não estavam preparados para atuar e,

pior, procuravam até não se responsabilizar pela prática pedagógica. Percebeu-se no estudo das dez escolas públicas paulistas o que a pesquisa feita pelo Ibope sob encomenda da Fundação Victor Civita constatou para o universo brasileiro: a maioria dos diretores julga que o tempo dedicado à gestão da aprendizagem e o acompanhamento da produção dos alunos é insuficiente.

Os gestores escolares estão cientes da precariedade da gestão da aprendizagem e da sua própria formação para lidar com esta questão. Porém, voltando à sondagem de opinião feita pelo Ibope/Fundação Victor Civita, os diretores não se consideram culpados pelas notas baixas na Prova Brasil. Imputam em maior escala esta responsabilidade ao governo, à comunidade e aos professores e somente 2% deles reconhecem que podem ser os responsáveis pela má avaliação dos alunos.

O estudo das dez escolas públicas paulistas mostra, em sua escala relativa, que houve avanços na Educação brasileira em termos de democratização escolar e aceitação das avaliações externas, além de existirem diretores empreendedores e com visão sistêmica – embora estes sejam minoria (quatro de dez) na amostra estudada. Não obstante, há uma enorme dificuldade de os gestores escolares mudarem a prática da sala de aula. Esta questão é complexa e estratégica para o país, de modo que sua compreensão deveria demandar pesquisas mais aprofundadas. O que se pode afirmar, dentro dos limites da investigação realizada, é que a estrutura e o funcionamento da gestão e a formação acadêmica e experiencial dos gestores estão mais centradas nas atividades intrinsecamente administrativas ou na resposta à cobrança das secretarias por melhor desempenho pela lógica da “Educação paralela” – ou seja, criando atividades, com alunos, professores e comunidades, que convivem paralelamente com a manutenção da maior parte da prática de ensino padrão.

Colabora também para isso a dificuldade de mexer com o espaço mais sagrado do professor: a sala de aula. Isto por vezes tem raízes corporativistas, mas a pesquisa mostrou que isto pode estar vinculado, mais do que se pensava, à incapacidade para montar uma gestão pedagógica. De qualquer modo, na complexa e intrincada organização chamada escola, a gestão terá sempre um grau indesejável de insucesso se não chegar à sala de aula, pois é lá que realiza seu principal objetivo.

A estrutura da Educação brasileira, para o bem e para o mal, dá menor autonomia à escola vis-à-vis às redes de ensino. Neste sentido, é preciso entender o sistema e suas conexões com a realidade escolar para mudar os padrões atuais de aprendizado dos alunos. A pesquisa mostrou claramente que as unidades municipais são mais bem geridas do que a estadual no caso paulista. Por esta discussão não ser devidamente debatida no Brasil vale a pena dedicar a este tema uma sessão à parte.

A dinâmica das redes de ensino

Observando os resultados da Prova Brasil de 2007, não há uma vantagem muito nítida na avaliação das escolas municipais e estaduais paulistas. A própria heterogeneidade de situações, num estado mais desigual do que sua elite admite (basta citar o Vale do Ribeira e da região do Pontal), torna muito difícil para algumas cidades assumirem de forma adequada a municipalização. Em certa medida, isto justifica um maior papel da rede estadual ou de mecanismos de parceria e indução do governo estadual junto aos municípios.

O que se pôde perceber na pesquisa é que, nas cidades selecionadas, a rede municipal tinha um desempenho um pouco melhor do que a estadual. Mas a constatação mais importante ultrapassa a leitura dos dados estatísticos. Mantida a tendência vista nos lugares analisados, aumentará a distância entre as escolas estaduais e municipais, em favor destas últimas, nos próximos anos. Sabe-se que a amostragem aqui utilizada não tem poder de inferência sobre o conjunto do universo, mas o estudo nos levou a conversar, informalmente, com outros governos municipais e, sobretudo, com diretores de escolas estaduais e funcionários de outras Diretorias Regionais. Percebeu-se um fenômeno que seguia a mesma linha detectada aqui: a gestão da rede estadual é mais descoordenada, mais distante das escolas e mais burocratizada.

O fator proximidade poderia levar naturalmente a este resultado. Afinal, os municípios estão mais próximos das suas escolas. Soma-se a isto a gigantesca rede sob o comando do governo estadual, a maior do país, algo que em si já aumenta os custos de transação. Porém, outros aspectos atuam contrariamente à gestão local. Menor experiência e equipes menos preparadas em

algumas secretarias, dificuldades de infraestrutura nas escolas e, sobretudo, uma carreira menos atrativa – não por causa dos salários, mas em razão dos outros benefícios, como uma maior estabilidade funcional – poderiam reverter ou pelo menos reequilibrar a tendência inicialmente mais favorável aos municípios.

A análise empírica constatou que, na amostra estudada, houve maior acompanhamento e avaliação das escolas e dos alunos na rede municipal em comparação ao que ocorria na estadual. Também no plano local percebeu-se maior criatividade na busca de soluções, com maior empreendedorismo e menos burocratismo. O comprometimento dos gestores escolares e sua responsabilização pelas secretarias eram igualmente maiores nos colégios públicos municipais.

Como descentralizar envolve conflitos de competência e, ressalte-se, muitas cidades paulistas teriam hoje incapacidade financeira e (especialmente) administrativa para assumir este encargo, a redução da máquina estadual deverá ser incremental. Se este pressuposto for verdadeiro, é preciso encontrar soluções que reduzam os problemas da estadualização. Do ponto de vista da rede, o estudo constatou dois pontos nevrálgicos. O primeiro é a extrema burocratização e centralização do sistema de gestão. A reclamação dos gestores e a observação etnográfica demonstraram isso. Muitos reclamaram do grande número de normas e procedimentos que têm de cumprir. Outros, da distância em relação ao “poder real”. Como disse um diretor, “todas as minhas reclamações mais importantes vão parar lá na capital. As minhas e mais outras centenas. Você acha que vão dar bola para os meus problemas?”

A solução poderia ser, à primeira vista, dar maior autonomia aos diretores. O medo da delegação de funções impede que o governo estadual faça isso. Numa hipótese benigna, o temor se baseia na incerteza quanto aos resultados. Seria preciso ter bons mecanismos contratuais com as escolas, por exemplo, há hoje em Minas Gerais, onde existe contratualização com todos os equipamentos estaduais de ensino. Tomando como base as instituições vigentes, a chave para este problema em São Paulo estaria nas Diretorias Regionais de Ensino, que fariam uma supervisão capaz de garantir, ao mesmo tempo, uma descentralização da execução com controle central do processo.

Só que as Delegacias Regionais de Ensino não funcionam como deveriam. Esse foi um dos temas que mais apareceu no rol das preocupações das escolas estaduais. Três razões explicam este resultado aferido pela pesquisa. A primeira tem a ver com a própria escolha do diretor regional. Não há clareza sobre o critério de seleção, tampouco sobre como o diretor regional deve responder ao governo estadual ou mesmo à região em que trabalha. Em poucas palavras, falta *accountability* neste processo.

As entrevistas e conversas realizadas pelo estudo recolheram várias reclamações quanto à existência ainda de critérios chamados de políticos na seleção de parcela dos diretores regionais – nas entrevistas, vários disseram que “os deputados estaduais e federais continuam escolhendo diretor regional”. Havia queixas também em relação ao despreparo quanto a alguns dos dirigentes escolhidos, assim como se criticava a falta de uma consulta aos atores escolares.

É possível matizar estas falas, uma vez que, em muitos casos, há conflitos políticos regionais ou de cunho corporativo que podem estar por trás destas argumentações. O ponto importante a assinalar é que não há uma definição mais clara de como deve ser a forma de escolha comandada pelo governo estadual. Mecanismos de consulta à comunidade escolar, certificação de profissionais que poderiam ocupar esta função, a constituição de bancas externas para avaliar currículos e competências dos candidatos, entre outras alternativas, precisam ser pensadas para dar maior legitimidade às Delegacias Regionais.

Mas não basta melhorar o processo de seleção do dirigente. Igualmente necessária é a melhoria da equipe que trabalha nas Diretorias Regionais. Num dos casos, constatou-se que o número de funcionários não era adequado para supervisionar uma área muito grande de municípios, dentro da qual estavam duas das escolas. Por esta razão, um dos entrevistados afirmou que “boa supervisão depende de gente, e com qualificação, e não adianta então ter só um bom dirigente regional”. A capacitação dos funcionários das Regionais apareceu na pesquisa como um reclamo importante, tanto da sua burocracia como dos controlados, ou seja, dos atores escolares.

A situação das Delegacias Regionais é um contrassenso, uma vez que se, por um lado, o governo paulista está aprimorando e complexificando

os seus instrumentos de avaliação e controle dos resultados das escolas, por outro, ele precisa de unidades intermediárias que ajudem na indução deste modelo.

A Diretoria Regional que foi mais elogiada por causa da qualidade do seu dirigente – que fora secretário municipal – e do corpo de funcionários, recebeu críticas pela falta de empoderamento. Para os entrevistados, ela não tinha obtido delegação de poder suficiente para exercer suas funções. Funcionários desta Regional e o próprio dirigente admitiram que isto era verdadeiro. É paradigmático o diagnóstico feito pelo diretor regional: “Nós não temos força para mexer na questão dos recursos humanos, não demitimos ou admitimos ninguém, não temos muitos recursos, não temos como definir instrumentos para cooperação com as escolas municipais da região. Em suma, temos mais um poder de aconselhamento do ponto de vista pedagógico, e de aproximação e facilitação da vida das escolas em relação à Secretaria estadual”.

Acima de tudo, estes dirigentes hoje procuram reduzir a distância burocrática entre as escolas e a Secretaria Estadual. Diante do tamanho e da complexidade da rede paulista, bem como dos desafios que tem de enfrentar, a Diretoria Regional poderia ter um papel mais importante na supervisão, indução e controle da qualidade da execução descentralizada feita pelas escolas. Poderia ainda adotar um modelo cooperativo de ajuda e atuação conjunta com os municípios, pois, embora eles tenham tido um desempenho melhor nos casos estudados, há ainda muitas fragilidades no plano local no que se refere à capacidade administrativa e de formulação de políticas públicas. Cabe recordar aqui que os entrevistados de escolas municipais reclamaram muito mais do que os das estaduais em relação tanto à instabilidade das políticas quanto à rotatividade de pessoal.

Considerações finais

A presente pesquisa trouxe uma série de questões sobre a gestão escolar. Antes de avaliar o desdobramento mais amplo destes achados, vale ressaltar os limites do trabalho.

Em primeiro lugar, não é possível generalizar todos estes resultados para o universo paulista, muito menos para o brasileiro. Valeria a pena, portanto, repetir esta metodologia num número maior de casos. Além disso, o enfoque do estudo foi a gestão e em nenhum momento partiu-se da hipótese de que ela resolveria todos os problemas das escolas – ao contrário, mostrou-se que a gestão escolar é limitada pela qualidade da gestão da rede. O papel dos professores, em termos de capacitação e estrutura de incentivos, continua sendo uma peça-chave para melhoria do desempenho dos alunos.

Mas os resultados alcançados não são triviais. Foi a primeira pesquisa quanti-qualitativa no Brasil a fazer duas coisas essenciais do ponto de vista teórico-metodológico: comparar escolas em situação contextual similar e notas diferenciadas, além de ter separado a variável gestão para medir o seu efeito. Os achados dialogam com a literatura nacional e internacional, por meio de boas evidências empíricas, aprofundadas em pesquisa de campo que procurou rastrear mais profundamente a vida escolar. As descobertas para as dez escolas paulistas não devem simplesmente ser generalizadas, mas elas trazem fortes evidências de que isso pode estar acontecendo em outras partes do Estado de São Paulo. Ademais, o mais importante do trabalho é aperfeiçoar as perguntas colocadas hoje pela pesquisa educacional, que focam muito pouco o tema da gestão, e quando o fazem, não tratam dos mecanismos que produzem as causas relacionadas ao desempenho escolar.

Daí ser fundamental lembrar os principais fatores encontrados como produtores de uma melhor gestão escolar. Em primeiro lugar, a qualidade do corpo de gestores, em especial do diretor, faz diferença. Desse modo, não será possível aperfeiçoar o gerenciamento escolar pela mera repetição de técnicas adotadas em casos bem-sucedidos, visto que a formação e a capacitação da direção escolar podem potencializar ou neutralizar tais instrumentos.

A formação e a capacitação devem ser voltadas para a construção de um tipo de liderança, que nas escolas estudadas mostrou-se mais adequado quando tinha as características do empreendedorismo e da visão sistêmica da gestão escolar. A estas qualificações devem ser adicionadas duas outras: a capacidade de atuar em prol de um bom clima escolar e a absorção das avaliações externas pelo processo educacional das escolas.

Tais fatores positivos demarcaram bem as diferenças entre os pares selecionados e o mesmo ocorreria se fosse feita uma classificação entre as dez escolas. Outros aspectos, no entanto, também afetaram os resultados dessas unidades escolares em geral. Entre os que mais chamaram a atenção, podem ser citados a descontinuidade das políticas e pessoas; a falta de uma diferenciação do tipo de gestor e administração conforme o ciclo; os problemas de gestão de infraestrutura, da comunidade e do relacionamento com professores num momento de transição institucional; as falhas de organograma e de definição das funções; e o excesso de burocratização da gestão escolar.

Mas os dois pontos mais preocupantes foram o relacionamento entre as redes e as escolas e a gestão da aprendizagem. No que se refere ao primeiro ponto, o maior problema está no sistema estadual de ensino. Porém, para ambas, a estadualização e a municipalização, é válida a seguinte conclusão: a grande questão no federalismo educacional brasileiro é como combinar a autonomia das escolas, cujo corpo gestor deve estar qualificado e organizado para esta delegação, com supervisão e coordenação feita pela rede de ensino, que também precisa se preparar em termos de capacidade administrativa.

Se fosse especificar qual é o ponto mais frágil das escolas estudadas, seria a gestão da aprendizagem. Os diretores analisados tiveram pouca capacidade para mudar a prática de ensino na sala de aula. Talvez seja este o tema que mais tenha de ser desenvolvido nas políticas públicas educacionais. Isso porque o Brasil passou, nas últimas duas décadas, por duas ondas reformistas. Fruto dos resultados da Constituição de 1988, a primeira produziu maior democratização do ensino, seja do ponto de vista do acesso, seja do ponto de vista das relações internas às escolas. A segunda onda começou em meados da década de 1990 e diz respeito à introdução da avaliação e dos indicadores como parâmetros do desempenho escolar. Ela está num processo menos avançado, mas já tomou conta da agenda pública.

Falta agora iniciar uma terceira onda de reformas, destinada a produzir transformações na gestão da aprendizagem. As duas primeiras ondas favoreceram a ampliação dos direitos educacionais, a primeira pela ampliação da oferta e da aproximação da escola dos ditames democráticos, ao passo que a segunda o fez colocando o tema da qualidade da Educação no centro

da discussão. Os avanços no campo da avaliação mostraram o quanto falta para caminharmos para um cenário desejável, porém, não se sabe ainda como chegar a esta nova situação, a não ser pressionando os gestores e atores educacionais para alcançar determinados índices. *Em outras palavras, a reflexão dos pesquisadores e formuladores de políticas públicas deveria se concentrar, cada vez mais, nos meios e métodos que efetivamente mudam os resultados do trabalho pedagógico.*

Os resultados da pesquisa permitem, por fim, apontar alguns pontos que deverão ser desenvolvidos em termos de políticas públicas. O primeiro é a melhoria do processo de formação, capacitação e profissionalização do gestor escolar. Trata-se do alicerce a partir do qual se poderá mudar a gestão das escolas. Na mesma toada, é preciso transformar positivamente as organizações e a burocracia das redes de ensino. Mas o maior desafio, como dito acima, é como estruturar o processo pedagógico para que ele tenha os efeitos desejados na sala de aula e, conseqüentemente, no desempenho dos alunos.

Se pudéssemos sintetizar o modelo de diretor almejado, ele seria baseado na construção de um contrato com um gestor profissionalizado, o que demandaria melhor formação e capacitação destes dirigentes, a montagem de uma forte e entrosada equipe de apoio e a criação de um horizonte temporal estável para aferição dos resultados propostos pela direção. Este diretor lideraria a produção e a execução de um projeto político pedagógico que pudesse ser acompanhado e medido, por métricas objetivas e pela discussão com a comunidade e com a rede de ensino.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*. Mimeo. Brasília: Unesco, 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.

- CARNOY, Martin. *A vantagem acadêmica de Cuba: por que seus alunos vão melhor na escola*. São Paulo: Ediouro, 2009.
- HANUSHEK, E. “The failure of input-based school policy”. *The Economic Journal*, 113 (February), 2003.
- LOUZANO, Paula. *Do schools matter in Brazil? Excellence and equity in Brazilian primary education*. PhD Thesis, Harvard University, 2007.
- LUCK, Heloísa. *Dimensões da gestão escolar e suas competências*. São Paulo: Fundação Lemann/Editora Positivo, 2009.
- PIERSON, Paul. “Not just what, but when: timing and sequence in political processes”. *Studies in American Political Development*, 14, 2000.
- PRZEWORSKI, Adam. “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal”. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1998.
- REYNOLDS, David & TEDDLIE, Charles. “Os processos da eficácia escolar”. In: BROOKE, Nigel & SOARES, Francisco (orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.
- SOARES, José Francisco. “O efeito da escola no desempenho cognitivo dos seus alunos”. In: SOUSA, Alberto Mello (org.). *Dimensões da Avaliação Educacional*. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.
- _____. *Qualidade da educação: monitoramento de escolas*. Mimeo. Belo Horizonte: UFMG, 2009.
- _____. & ALVES, Maria Teresa Alves. *Escolha de escolas para estudo do efeito da gestão escolar no desempenho dos alunos de Ensino Fundamental*. Mimeo. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2010.
- SOARES, Sergei & SATIRO, Natália. “O impacto da infraestrutura escolar na taxa na distorção idade-série das escolas brasileiras de Ensino Fundamental – 1998 a 2005”. *Textos para Discussão*. Brasília: Ipea, 2008.
- SOARES, Tufi Machado & TEIXEIRA, Lucia Helena. “Efeito do perfil do diretor na gestão escolar sobre a proficiência do aluno”. *Estudos em Avaliação Educacional*, vol. 17, nº 34, maio/agosto 2006.