



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

JANSSEN EDELWEISS NUNES FERNANDES TEIXEIRA

**ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE A CERTIFICAÇÃO DE
DIRIGENTES ESCOLARES E A IMPLEMENTAÇÃO DO
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS ESCOLAS DA REDE
PÚBLICA ESTADUAL BAIANA**

Salvador
2006

JANSSEN EDELWEISS NUNES FERNANDES TEIXEIRA

**ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE A CERTIFICAÇÃO DE
DIRIGENTES ESCOLARES E A IMPLEMENTAÇÃO DO
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS ESCOLAS DA REDE
PÚBLICA ESTADUAL BAIANA**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre Profissional em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Robert Evan Verhine.

Salvador
2006

Escola de Administração - UFBA

- T266 Teixeira, Janssen Edelweiss Nunes Fernandes
Análise da relação entre a certificação de dirigentes escolares e a implementação do planejamento estratégico nas escolas da rede pública estadual baiana / Janssen Edelweiss Nunes Fernandes Teixeira. - 2006. 199 f.
- Orientador: Prof. Dr. Robert Evan Verhine.
Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2006.
1. Educação e estado – Política governamental - Bahia. 2. Políticas públicas. 3. Planejamento estratégico. 4. Escolas públicas - Política governamental. I. Verhine, Robert Evan. II. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. III. Título.
- CDD 379
20 ed.

TERMO DE APROVAÇÃO

JANSSEN EDELWEISS NUNES FERNANDES TEIXEIRA

ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE A CERTIFICAÇÃO DE
DIRIGENTES ESCOLARES E A IMPLEMENTAÇÃO DO
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS ESCOLAS DA REDE
PÚBLICA ESTADUAL BAIANA

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre Profissional em
Administração, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Alberto Rodríguez _____
Doutor em Políticas e Administração da Educação, University of Michigan, USA

José Afonso Mazzon _____
Professor Livre Docente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de
Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo
Universidade de São Paulo

José Albertino Carvalho Lordêlo _____
Doutor em Educação, Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Robert Evan Verhine – Orientador _____
Doutor em Educação, Universitat Hamburg, Alemanha
Universidade Federal da Bahia

Salvador, 5 de dezembro de 2006.

A Cláudia, Leticia e Pedro pela compreensão, paciência e amor. O meu pedido de desculpas pela ausência em muitas ocasiões nos últimos meses.

A Edelweiss, incansável, por tudo que fez por mim desde o meu primeiro dia de vida.

AGRADECIMENTOS

Robert Verhine foi um mestre ao longo de toda a jornada. Sempre com muita experiência e sabedoria, soube me guiar por caminhos menos tortuosos e permitiu que a investigação fluísse com naturalidade. Muito obrigado.

A Lys, por muita coisa: referências, dicas, revisões, paciência, palavras de incentivo, elogios e críticas. Foram longas horas de apoio ao meu trabalho. Faltam-me palavras para expressar a gratidão merecida.

Às pessoas que muito me ajudaram na atividade de coleta de dados, especialmente Andréa, Nilo, Lilia, Arturo, Sinda e Nádia, da Fundação Luís Eduardo Magalhães.

Aos professores do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, por compartilharem competências comigo ao longo do curso.

Aos meus colegas do Mestrado em Administração, pela extraordinária oportunidade de crescimento profissional e pessoal. A convivência com vocês foi o mais enriquecedor nesta empreitada.

Um agradecimento especial, para encerrar, a Andrea, Diógenes, Nádia e Patrícia. Sem vocês tudo teria sido muito mais difícil. Quantas lembranças eu tenho das incontáveis horas de estudo com vocês; eu me emociono ao lembrá-las. Que não nos percamos.

A complexidade e a mutabilidade do real são tão grandes como a imprecisão e a rigidez dos métodos de investigação destinados a compreendê-lo melhor. Só o podemos ir apreendendo cada vez melhor através de tentativas sucessivas e imperfeitas, que devem ser constantemente corrigidas. Neste sentido, um progresso do conhecimento nunca é mais do que uma vitória parcial e efêmera sobre a ignorância humana.

Sabendo que o conhecimento resulta de sucessivas correcções [sic], o verdadeiro investigador nunca se esforçará por provar a todo o custo o valor de objectividade [sic] das suas hipóteses. Procurará, pelo contrário, delimitar o mais exactamente [sic] possível os contornos destas, na esperança, não de as estabelecer, mas sim de as aperfeiçoar, o que implica, de facto [sic], que as ponha de novo em questão.

Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt, 1998.

RESUMO

Esta pesquisa analisou as relações entre as políticas de certificação ocupacional de dirigentes escolares e a implementação do planejamento estratégico nas unidades de ensino da rede pública estadual baiana em 2004. Essas políticas públicas integram o Programa Educar para Vencer, que foi formulado em 1998 e constitui a reforma do sistema educacional da Bahia. A reforma baiana seguiu os preceitos de outros pacotes de iniciativas similares, que foram deflagrados na década de 1990, no Brasil, orientados para o aumento da eficiência do Estado. Nos últimos anos, se tornou relevante analisar políticas públicas devido ao descompasso entre crescimento e inclusão social e às dificuldades fiscais que afloraram nos países em desenvolvimento. Esta investigação analisou elementos típicos da etapa de implementação das ações governamentais mencionadas, justamente a fase do ciclo das políticas que tem sido menos abordada em trabalhos acadêmicos. Foi utilizada uma moldura de análise que confrontou a dimensão educacional da certificação ocupacional com a gestão escolar vista pela ótica do planejamento estratégico. A pesquisa começou com a exploração dos documentos relativos à elaboração das políticas em questão e evoluiu para o levantamento de dados secundários acerca da implementação dessas ações em 616 escolas públicas na Bahia, de forma que foi possível comparar estatisticamente os resultados esperados com os observados. Os resultados indicam que há uma tendência das políticas de certificação ocupacional e de planejamento estratégico escolar estarem sendo implementadas com alguma articulação, tal qual foi previsto pelos formuladores da reforma da educação na Bahia. O principal resultado encontrado foi uma correlação moderada e estatisticamente significativa entre a situação do dirigente quanto ao processo de certificação ocupacional e o grau de independência da escola na execução do seu plano de desenvolvimento. Em outras palavras, esta pesquisa encontrou evidências de que possivelmente a certificação ocupacional de diretores está fortalecendo a gestão da unidade de ensino, na medida em que se considera o conjunto de competências necessário para a implementação do planejamento estratégico na escola e o papel do dirigente na coordenação dessa tarefa.

Palavras-chave: Políticas públicas; Gestão escolar; Certificação ocupacional; Planejamento estratégico da escola.

ABSTRACT

This research study focused on the interactions between the policy of school director's certification and the establishment of strategic planning in state-financed public schools in the State of Bahia. These policies were part of the Educar Para Vencer Program, designed in 1998, which is a key cornerstone for the educational reform in the State of Bahia. This reform is consistent with other efforts that were simultaneously established throughout Brazil during the 90's, aiming to improve the efficiency of the public education systems. The analyses of public policies in education became very relevant given slow economic growth and limited social inclusion, amid fiscal difficulties in many developed countries. This study analyzed elements of the reform efforts that have been studied less in other academic endeavors. The analysis focused on the educational dimension of occupational certification for school directors and its impact on helping principals lead educational change through strategic planning at the school level. The study begins with a literature review, and involved the utilization of secondary data in 616 public schools in Bahia. The evidence suggests that there is a positive and mutually reinforcing relationship between certification of principals and strategic planning at the school level, as was desired by the designers of the reform. The main finding is a moderate and statistically significant correlation between a principal's certification status and the school's independence in the implementation of its strategic plan. This means that principal certification efforts are indeed strengthening the school, insofar as to developing competencies in the director to lead the design and implementation of a school-level strategic plan.

Keywords: Public policy; Occupational certification; School strategic planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Diferentes abordagens da certificação ocupacional	81
Figura 2 -	Diferentes abordagens da gestão escolar	86
Figura 3 -	Escolhas teóricas	87
Figura 4 -	Moldura de análise	101
Figura 5 -	Indicadores e valores	102
Figura 6 -	Matriz de hipóteses	103
Figura 7 -	Hipóteses e indicadores relacionados com a independência na execução do planejamento estratégico	134
Figura 8 -	Correlações gerais envolvendo a independência na execução do planejamento estratégico	134
Figura 9 -	Distribuição de diretores de escola quanto à situação em relação ao exame de certificação	137
Figura 10 -	Situação dos diretores de escola em relação aos testes do exame de certificação	140
Figura 11 -	Hipóteses e indicadores relacionados com a adequação do instrumento de planejamento estratégico	162
Figura 12 -	Correlações gerais envolvendo a adequação do instrumento de planejamento estratégico	162

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Distribuição de escolas quanto ao grau de independência na execução do planejamento estratégico	136
Tabela 2 -	Descrição dos escores nos padrões de competência em administração escolar, desenvolvimento da equipe e planejamento estratégico	140
Tabela 3 -	Distribuição de escolas de acordo com o porte e nível de ensino ofertado	145
Tabela 4 -	Distribuição de escolas de acordo com o IDH-M de 2000	147
Tabela 5 -	Distribuição de diretores de acordo com indicadores do seu perfil	148
Tabela 6 -	Perfil das escolas dirigidas por diretores certificados	152
Tabela 7 -	Perfil das escolas dirigidas por diretores aprovados no TCE	155
Tabela 8 -	IDH-M 2000 de localidades que têm escolas com diretores aprovados no TCE	156
Tabela 9 -	Perfil dos diretores aprovados no TCE	157
Tabela 10 -	Distribuição de escolas quanto à adequação do instrumento de planejamento estratégico	163
Tabela 11 -	Frequência de diretores conforme situação em relação ao exame de certificação	164
Tabela 12 -	Descrição dos escores nos padrões de competência em administração escolar, estabelecimento de relacionamentos e planejamento estratégico	165

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FAPEX	Fundação de Apoio à Pesquisa e à Extensão
FLEM	Fundação Luís Eduardo Magalhães
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
ISP	Centro de Estudos Interdisciplinares do Setor Público
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
QP	Teste de Questões Práticas
SEC	Secretaria da Educação do Estado da Bahia
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEPLAN	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
TCE	Teste de Conhecimentos Específicos
TCELP	Teste de Comunicação e Expressão em Língua Portuguesa
UFBA	Universidade Federal da Bahia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	MARCO TEÓRICO	18
2.1	REVISÃO DA LITERATURA	18
2.1.1	Políticas públicas	19
2.1.1.1	A reforma do Estado e a administração pública gerencial	19
2.1.1.2	A nova administração pública e o Estado brasileiro	25
2.1.1.3	Análise de políticas públicas	29
2.1.2	Gestão escolar	35
2.1.2.1	Qualidade da educação e desenvolvimento	36
2.1.2.2	Administração escolar burocrática	46
2.1.2.3	Do paradigma burocrático ao gerencial	52
2.1.2.4	Gestão escolar e planejamento estratégico	56
2.1.2.5	Alternativas para seleção do dirigente escolar	64
2.1.2.6	Selecionando diretores mediante certificação ocupacional	68
2.2	QUADRO REFERENCIAL TEÓRICO	78
2.3	MOLDURA DE ANÁLISE	87
3	METODOLOGIA	104
3.1	DESENHO DA PESQUISA	104
3.2	DELIMITAÇÕES	106
3.3	PROCEDIMENTOS	109
3.4	DOCUMENTOS MANUSEADOS PARA COLETA DE DADOS	122
4	O OBJETO DA PESQUISA	125
5	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	132
5.1	A INDEPENDÊNCIA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	133
5.2	A ADEQUAÇÃO DO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	161
6	ENCERRAMENTO	178
	REFERÊNCIAS	190
	APÊNDICE A – Municípios que integram a amostra	197

1 INTRODUÇÃO

Nos dias atuais, não é razoável supor que o Estado deva continuar a ser administrado e a desempenhar os mesmos papéis de cem anos atrás, quando do início do século XX. Os tempos e os desafios são outros, assim como o são as questões relevantes, tanto na esfera social, quanto na política e na econômica, em um cenário em que os países, sobretudo aqueles em desenvolvimento, têm que superar restrições de natureza fiscal. Nesse contexto, há que se redefinir o papel do Estado, igualmente considerando aspectos sócio-político-econômicos, bem como repensar o modelo de gestão pública, de modo que o cidadão, agora visto como cliente dos serviços estatais, seja atendido com eficiência e ao custo mais baixo possível.

A demanda da sociedade por políticas públicas que atendam aos seus anseios, no mundo moderno caracterizado por avanços tecnológicos, mudanças constantes e competição exacerbada, fez com que o discurso de reforma do Estado ganhasse novo fôlego na virada do último milênio. No Brasil, uma ampla reforma do aparelho estatal foi proposta em 1995, lastreada nos princípios da administração pública gerencial, visando, dentre outros intentos, melhorar a eficiência dos serviços prestados à população.

No âmbito estadual, o Governo da Bahia percebeu, no início da década de 1990, a necessidade de empreender mudanças no sistema educacional, tendo erigido a educação como um dos pilares da sua estratégia de inclusão social e de desenvolvimento local. No final dessa década, um conjunto de projetos foi implantado com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino e fortalecer a gestão educacional; a intenção era introduzir mecanismos de quase mercado no sistema público baiano de educação, a fim de torná-lo mais eficiente para o aluno e, dessa maneira, contemplar expectativas sociais até então frustradas.

A reforma educacional baiana, conhecida como Programa Educar para Vencer, é aderente aos princípios básicos da nova administração pública, que também orientaram outras reformas deflagradas no Brasil, nos anos 90. O Programa Educar para Vencer foi concebido para ser implementado por intermédio de seis projetos prioritários, os quais incluíam a certificação ocupacional de dirigentes e o fortalecimento da gestão escolar, considerado pelo prisma da implantação do planejamento estratégico nas unidades de ensino.

O campo do conhecimento das políticas públicas ganhou um novo alento nos últimos anos, em decorrência de fatores como dificuldades orçamentárias e descompasso entre desenvolvimento e inclusão social. Tornou-se relevante estudar as políticas econômicas e sociais. Entretanto, os trabalhos acadêmicos têm dado pouca atenção aos aspectos de implementação das políticas, preferindo analisar a elaboração dessas ações governamentais.

Esta pesquisa reconhece a importância de analisar a implementação de políticas públicas, partindo do entendimento de que estudos dessa natureza possibilitam a correção dos rumos das políticas, reduzindo custos de execução, monitoramento e avaliação e, portanto, contribuindo para melhorar a eficiência da ação do Estado.

Transcorridos cerca de sete anos desde o início efetivo da reforma da educação na Bahia, se torna importante analisar a sua implementação, objetivo deste trabalho. Aqui, política pública é tida como ação governamental, de maneira que o que se propõe é aproximar o conhecimento acadêmico da produção empírica do Governo da Bahia na área da educação.

O objeto desta pesquisa é o Programa Educar para Vencer, mais precisamente duas de suas políticas orientadas para a gestão escolar. Esta investigação identificou, coletou, analisou e interpretou dados que possibilitaram responder a seguinte questão: **qual a relação entre a certificação ocupacional de dirigentes escolares e a implementação do planejamento estratégico nas escolas da rede pública estadual baiana em 2004?**

Nesta investigação foi utilizada uma moldura de análise própria, elaborada de forma indutiva, em que a certificação ocupacional foi abordada pela perspectiva educacional, enquanto que o fortalecimento da gestão escolar o foi pela ótica do planejamento estratégico. Uma matriz de hipóteses foi construída com base em reflexões da literatura e no conhecimento advindo da exploração dos documentos dessas políticas. Essa matriz conduziu a pesquisa com ordem e rigor, evitando divagações em múltiplas direções. Foram elaboradas duas hipóteses centrais e seis complementares. Uma das hipóteses centrais envolve a situação do diretor em relação ao processo de certificação e a independência da escola na implementação do seu planejamento estratégico; a outra, a referida situação do diretor e a adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos estabelecidos para a sua elaboração. Essas hipóteses principais são as seguintes:

- a) um diretor escolar certificado contribui mais do que um não certificado para uma implementação mais independente do planejamento estratégico (H_1);
- b) um diretor certificado contribui mais do que um não certificado para uma maior adequação do instrumento de planejamento às normas e procedimentos (H_5).

As seis hipóteses complementares tratam das relações ora entre a independência na implementação do planejamento estratégico e determinadas competências aferidas pelo processo de certificação, ora entre a adequação do instrumento de planejamento estratégico e essas competências.

Foram coletados dados secundários da implementação das políticas sob investigação em 616 escolas públicas estaduais, localizadas em 218 dos 417 municípios baianos. A escolha do ano de 2004 para a pesquisa decorreu não somente da necessidade de aguardar o transcurso de um período de tempo desde a elaboração das políticas, como também da impossibilidade de levantar dados anteriores, visto que um incêndio de grandes proporções destruiu, em 2003,

o acervo de informações da Secretaria da Educação do Estado da Bahia, unidade maior de implementação das ações governamentais em questão.

Os resultados esperados hipoteticamente foram comparados com os resultados observados empiricamente, com auxílio do *software* SPSS For Windows. Neste trabalho, a matemática foi utilizada como uma linguagem para compreender a lógica por trás da pesquisa, ou seja, os recursos da estatística descritiva e inferencial que aqui foram empregados auxiliaram a entender de que forma a certificação e planejamento estratégico se relacionam na rede baiana de ensino. A correlação produto-momento de Pearson (r) e o *gamma* (γ) foram as medidas de associação empregadas nas análises estatísticas realizadas com o *software* mencionado.

Assim, a importância desta investigação se pauta em duas constatações. Primeiro, que estudar a implementação de políticas públicas ajuda a compreendê-las e a executá-las com mais eficiência; é importante analisar a ação do Estado moderno pelo prisma da eficiência. Depois, devido aos poucos trabalhos acadêmicos sobre a reforma da educação na Bahia, de forma que pouco conhecimento tem sido criado de forma sistematizada acerca dessa ação governamental.

Esta dissertação está estruturada em seis capítulos, incluindo a presente introdução. O segundo capítulo contém o marco teórico da investigação, contemplando a revisão da literatura especializada em duas grandes vertentes, quais sejam a das políticas públicas e a da gestão escolar; a escolha do quadro referencial teórico e a especificação da moldura de análise também integram a segunda seção do trabalho. Em seguida, são apresentadas as etapas metodológicas da pesquisa, com a sua lógica, as delimitações, os procedimentos e os documentos manuseados para a coleta de dados. O quarto capítulo aborda o objeto da pesquisa, ou seja, o Programa Educar para Vencer. Depois, os dados são analisados e interpretados em uma sequência de três operações: descrição, análise de relações e

comparação dos resultados esperados hipoteticamente com aqueles observados empiricamente. Finalmente, a sexta seção encerra esta dissertação. Nela, a questão de pesquisa é respondida e o trabalho é avaliado em termos das suas limitações, o que permite tecer recomendações para investigações futuras.

2 MARCO TEÓRICO

O presente capítulo é composto por três seções. Inicialmente, a literatura explorada para os fins desta pesquisa é apresentada em duas grandes vertentes – políticas públicas e gestão escolar. Nessa parte, os conceitos, argumentos e raciocínios de diferentes autores são introduzidos e confrontados. Depois, a segunda divisão contempla o quadro referencial teórico, em que as escolhas do autor se tornam claras, de forma que se evidencia a perspectiva pela qual o problema da pesquisa foi tratado. Por último, a moldura de análise deste trabalho é apresentada, englobando os conceitos e hipóteses que conduziram a investigação.

2.1 REVISÃO DA LITERATURA

Uma investigação que se propôs a analisar a implementação de ações governamentais deve, em prol da razoabilidade, se pautar em uma base teórica do campo do conhecimento das políticas públicas. Esse é justamente o primeiro grande tópico da revisão da literatura que será apresentado.

Adicionalmente, dada a natureza das políticas públicas que foram analisadas, ou seja, certificação ocupacional de diretores e planejamento estratégico da escola, a literatura sobre a gestão escolar foi igualmente explorada, conforme consta na outra subseção desta parte da dissertação.

2.1.1 Políticas públicas

A exploração da literatura sobre políticas públicas, nesta investigação, foi realizada de modo que contemplasse o conhecimento dos conceitos e preceitos relativos ao debate em torno do atendimento eficiente das necessidades dos cidadãos por parte do Estado moderno. Nesse sentido, os dois primeiros tópicos abordam a reforma do Estado e a nova administração pública, além de como esse processo de mudança se deu no Brasil.

O tópico final desta subseção trata da análise de políticas públicas, conduzindo a revisão da literatura para um viés mais pragmático das questões concernentes à reforma do Estado.

2.1.1.1 A reforma do Estado e a administração pública gerencial

Considerando que esta pesquisa se insere no campo de conhecimento das políticas públicas, bem como as restrições financeiras e políticas que reorientam as ações dos governos nos últimos anos, no contexto da introdução de novas práticas de administração oriundas do movimento de reforma do Estado, é importante apresentar, inicialmente, alguns conceitos fundamentais.

Souza (2001, p. 39) esclarece que “o Estado é um conjunto de instituições criadas, recriadas e moldadas para administrar conflitos e tensões dentro de um determinado território [...]”. Essa autora chama atenção para a questão da arbitragem de conflitos por parte de determinadas instituições que materializam esse ente abstrato, como, por exemplo, a própria

administração pública e os três poderes. Ao conceber o Estado como uma composição de elementos que podem ser recriados e moldados, a autora em comento parece admitir as reformas desse aparelho, assunto que será abordado na presente seção deste estudo.

São muitas as definições para o que é política pública, sendo várias delas voltadas para as ações dos governos. Dye (1992), por exemplo, procurando entender o que os governos fazem, por que o fazem e que diferença isso faz, declara que política pública é tudo aquilo que os governos escolhem ou não fazer, de maneira que a inação governamental pode causar um impacto na sociedade tão expressivo quanto a própria ação.

Para conceituar políticas públicas, Rúa (ca. 2000) primeiro define política como sendo o tratamento dos conflitos de maneira pacífica, o que, por seu turno, implica na noção da diferenciação social, geradora de instabilidade entre os membros das sociedades. Para essa autora, os diferentes interesses e valores das pessoas tornam a vida social complexa e requerem um mecanismo atenuador das tensões que daí emanam. A partir desse entendimento, Rúa (ca. 2000, p. 1, grifo da autora) apresenta a seguinte definição: “as políticas públicas (policies) [...] são outputs, resultantes da atividade política (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.”

Rúa (ca. 2000) deixa clara a distinção entre política pública e decisão política, na medida em que aquela necessita que determinadas ações tenham sido escolhidas para viabilizar as decisões tomadas, enquanto essa nem sempre constitui um exemplo de política pública. Essa autora esclarece que os *inputs* das políticas públicas são oriundos do meio ambiente e das demandas do sistema político.

Bucci (2002, p. 241) apresenta um conceito mais voltado para a gestão dos serviços, ao definir que as políticas públicas “são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de

objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.” Nessa definição são evidenciados os aspectos gerenciais subjacentes à ação do Estado para a sociedade.

Apresentados esses conceitos, é preciso retroceder no tempo para encontrar os elementos históricos que permitem compreender as questões que envolvem a implementação de políticas públicas orientadas para o atendimento das necessidades do cidadão, entendido como usuário dos serviços prestados por um Estado ágil e eficiente, que dialoga com a sociedade.

Inicialmente, vale destacar que nas monarquias absolutistas européias não havia distinção entre os patrimônios público e privado, assim como era comum a mistura da classe política com o grupo dos administradores públicos, caracterizando o que se chamou de patrimonialismo; naquela época imperava o nepotismo, bem como a troca de favores e a corrupção palaciana. Esse modelo foi superado nas democracias capitalistas da Europa do século XIX, nas quais se consolidou uma administração burocrática. De fato, no Velho Mundo e nos Estados Unidos, a gestão pública lastreada nos princípios da administração burocrática, com um corpo técnico profissional qualificado, baseada na meritocracia, substituiu o patrimonialismo de outrora (FERREIRA, 1999; PEREIRA, 1998, 1999).

Se fosse preciso escolher umas poucas palavras para sintetizar o fragmento da obra weberiana sobre a importância do modelo burocrático aqui referenciado, certamente a seguinte sentença, extraída de Weber (1994, p. 146, grifo do autor), seria uma boa escolha: “a administração burocrática é por toda parte – *ceteris paribus* – a mais racional do ponto de vista técnico-formal, ela é pura e simplesmente inevitável para as necessidades da administração de *massas* (de pessoas ou objetos).” Para Weber, o desenvolvimento dos preceitos desse modelo foi indispensável para o surgimento do Estado ocidental moderno.

De acordo com Weber (1994), existem três tipos puros de dominação, que se distinguem pelo caráter racional (legal), tradicional ou carismático de legitimidade. A

dominação racional, que interessa para o arcabouço teórico deste estudo, está baseada em estatutos e nela se obedece uma ordem impessoal legalmente constituída; essa conduta está limitada racionalmente às ordens atribuídas por um superior aos seus subordinados, ou seja, não se segue uma pessoa, mas normas. Esse tipo de dominação assume formas diversas, sendo que, no campo do quadro administrativo, se destaca a burocracia. Burocracia é, portanto, na concepção weberiana, um tipo de dominação legal, racional, inerente à administração. Segundo Weber (1994, p. 144, grifo do autor), “[...] na vida *cotidiana* dominação é, em primeiro lugar, *administração*. O tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um *quadro administrativo burocrático*.”

Weber (1994) esclarece que na administração burocrática, os funcionários são nomeados para trabalhar em uma hierarquia de cargos, sob a vigência de uma disciplina rígida e de controle dos seus serviços. Nesse quadro, as competências funcionais estão bem delineadas e a qualificação profissional, verificada mediante prova e certificados, é um requisito observado na seleção e cresce continuamente na burocracia. Para esse autor, a administração burocrática pura é aquela que permite a maximização do rendimento das tarefas, devido ao rigor, à disciplina e à precisão inerentes aos seus fundamentos.

O conhecimento profissional é o instrumento de superioridade da organização burocrática weberiana, pois a dominação que deriva dele é que dá significado à administração racional. Esse conhecimento confere poder a quem o detém na hierarquia burocrática e pode ser adquirido empiricamente nos documentos das organizações ou na própria execução das tarefas profissionais. A qualificação profissional é o elemento nivelador das possibilidades no recrutamento dos funcionários, de forma que os mais qualificados sejam os selecionados. Nas burocracias não existe eleição para os cargos, mas sim a nomeação a partir da livre seleção dos candidatos (WEBER, 1994).

Uma última característica da administração burocrática merece registro, qual seja a separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção, o que significa dizer que os funcionários de uma burocracia não são os donos da produção, apenas são remunerados em dinheiro pelo exercício das suas atribuições, claramente definidas na hierarquia oficial. Dessa forma, o patrimônio da organização burocrática não se confunde com o do seu corpo profissional, assim como existe uma nítida distinção entre o local de trabalho - o escritório – e a residência dos funcionários (WEBER, 1994).

Tendo sido apresentados alguns dos principais fundamentos da administração burocrática, importante, na concepção weberiana, para a constituição do Estado ocidental moderno, necessário se faz tecer comentários acerca do esgotamento desse modelo e do surgimento, já no século XX, da administração pública gerencial.

De acordo com Pereira (1999), a nova administração pública ou administração pública gerencial se fundamenta em estratégias de expressiva delegação de autoridade e de cobrança *a posteriori* de resultados. A esse modelo interessavam práticas administrativas abertas e transparentes, voltadas para a prestação eficiente de serviços ao “cliente” do Estado, isto é, ao cidadão. Souza (2001, p. 43) também apresenta essa concepção de Estado orientado para o suprimento das necessidades da sociedade, quando esclarece que as reformas que ela identifica como gerencialistas contêm “instrumentos voltados para aumentar o desempenho dos organismos públicos, com vistas à obtenção de resultados e a satisfação do cidadão, que nessa linguagem é chamado de cliente.”

Pereira (1998) identifica as características da administração pública gerencial, explicando que ela prioriza o cidadão e o alcance de resultados pré-estabelecidos, bem como tem a descentralização e o incentivo à inovação como estratégias bem definidas. O autor em questão também diferencia essa nova abordagem daquele modelo burocrático, enfatizando a

importância do alcance das metas em detrimento da supremacia dos controles *a priori* dos processos.

Souza (2001) esclarece que o gerencialismo não é uma reforma única que tem sido implementada nos mais diversos países desenvolvidos, já que, na verdade, versões distintas dos modelos teriam sido adotadas em algumas dessas nações, ao passo em que outras, como Japão, Alemanha e Espanha, sequer os efetivaram. Existiriam diferenças marcantes entre as reformas empreendidas na Nova Zelândia, Austrália, Grã-Bretanha, Estados Unidos e Canadá, exceto quanto ao uniforme tratamento dos aspectos de gestão financeira do Estado (SOUZA, 2001).

É relevante destacar que o mérito por ter começado antes a adotar o enfoque gerencial na administração pública tem sido creditado aos países do *Westminster*, sobretudo à Grã-Bretanha¹, a partir de 1979, e à Nova Zelândia, depois das reformas econômicas iniciadas em 1984. Por sinal, a reforma da Nova Zelândia², que teve como objetivo melhorar o desempenho da gestão estatal e a sua *accountability*, isto é, a prestação de contas à sociedade, tem sido classificada como a mais expressiva do estilo da nova administração pública (KETTLE, 1998).

Uma vez que foram explicitados alguns argumentos em torno da reforma do Estado e dos diferentes modelos de administração pública ao longo dos tempos, é válido conhecer como essa mudança aconteceu no Brasil, objeto do próximo tópico.

¹ Sobre o caso da Grã-Bretanha, ver Jenkins (1998), que apresenta elementos sobre a melhoria dos serviços públicos quanto à rapidez, eficiência e honestidade.

² Richardson (1998) identifica, dentre outros princípios-chave da reforma do Estado na Nova Zelândia, o controle estratégico, a descentralização e a definição de objetivos claros.

2.1.1.2 A nova administração pública e o Estado brasileiro

Distintamente do que aconteceu na Europa, conforme foi abordado anteriormente, há que se registrar que na esfera administrativa do Estado brasileiro não se observou uma transição plena do formato patrimonialista para o burocrático. O coronelismo, versão nacional do patrimonialismo europeu, não foi suplantado integralmente nos idos da primeira reforma do Estado no Brasil, na década de 1930. Ferreira (1999) e Pereira (1989, 1999) afirmam que a troca de um modelo de administração pelo outro, como ocorrera na Europa e nos Estados Unidos, não se efetivou no nosso Estado.

A década de 30 do século passado é lembrada, dentre outras razões, pela criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), marco da reforma administrativa burocrática do Estado no Brasil. A idéia subjacente a essa mudança era promover a migração dos modelos referidos anteriormente, mas o clientelismo, o empreguismo e o fisiologismo não foram extirpados da nossa administração pública. É verdade que algumas práticas burocrático-rationais clássicas foram introduzidas àquela época, como, por exemplo, a instituição do concurso público, muito embora não tenha sido adotada uma política consistente e adequada de recursos humanos, de forma que o coronelismo permeou a administração do Estado brasileiro. Nesse contexto, foi difundida a adoção de mecanismos de *rent-seeking* por grupos que visavam unir o público ao privado, apropriando sistematicamente a *res pública* de maneira particular, não coletiva (PEREIRA, 1998, 1999).

Na época da ditadura militar, persistiram as práticas clientelistas na administração do Estado no Brasil; na realidade, os governos militares optaram pela efetivação do que se denominou tecnocracia, ou seja, um corpo profissional técnico heterogêneo, recrutado por

intermédio das organizações do próprio Estado, que inviabilizou a consolidação, na esfera pública, da moldura burocrática pura de gestão (PEREIRA, 1999).

Foi nesse momento de intervenção militar que começou a se delinear uma crise do Estado brasileiro, que Pereira (1999, p. 20) define “como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado e como uma crise política.” De acordo com esse mesmo autor, a dimensão administrativa dessa instabilidade se tornou clara depois de 1988, com a nova Constituição, quando se percebe toda a rigidez da burocracia que se instala no Estado nacional e que foi apontada como a responsável pela ineficiência dos serviços públicos.

A Constituição de 1988, diante da continuidade de adoção de procedimentos clientelistas e da recente redemocratização política, viabilizou determinados privilégios na gestão do Estado brasileiro, como, à guisa de ilustração, a instauração do regime jurídico único para os servidores públicos da administração direta, como também das autarquias e fundações. Esses privilégios levaram a um recrudescimento burocrático, que possibilitou a cristalização de uma forma arcaica de administração pública (PEREIRA, 1999).

Quanto ao assunto da crise do Estado brasileiro, pontuada por Pereira (1999), há que se apresentar o contraponto de Souza (2001), que questiona o diagnóstico de tal crise, que afetaria o governo como um todo e até mesmo o desenvolvimento nacional. Essa autora defende que o pressuposto de uma crise no nosso Estado é parcial, para o que argumenta sobre a pouca eficiência das políticas sociais brasileiras mesmo na época do milagre econômico dos anos 70, quando não se falava sobre tais dificuldades. Em resumo, para Souza (2001, p. 45), “os problemas que afetam o setor público podem ser passíveis de outro tipo de interpretação.”

Finalmente, na década de 1990, a questão da reforma na administração pública ressurgiu com força total, em decorrência da necessidade de se redefinir o papel do Estado

nacional, no cenário da globalização, em que se almeja, sob o ponto de vista econômico, que ele fundamentalmente facilite a competitividade das empresas brasileiras, ao mesmo tempo em que, na esfera social, que permaneça como guardião dos direitos sociais e atenda eficientemente as necessidades dos cidadãos (CARDOSO, 1998; PEREIRA, 1998, 1999).

É nesse sentido que Cardoso (1998, p.15), considerando os novos desafios da globalização para a administração pública, defende que “reformular o Estado não significa desmantelá-lo. [...] Mudar o Estado significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista [...]”; para ele, é preciso repensar a ação estatal direta na produção de bens e serviços, *vis-à-vis* a alternativa de a transferir para o mercado, observando os parâmetros custo e eficiência para o consumidor.

Pereira (1999) argumenta que o advento do Plano Real consolidou alianças em torno das propostas sócio-democratas, que culminaram com o primeiro mandato presidencial para o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em 1995. Assim, no início do governo do PSDB, consubstanciou-se a proposta para a segunda mudança efetiva do Estado no Brasil, preconizada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que, por seu turno, foi elaborado pelo já extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em 1995 (PEREIRA, 1998, 1999). O papel do Plano Real na sustentação e justificativa desse movimento também está presente na obra de Souza (2001), que ressalta a forte associação que se fazia, à época, entre a crise fiscal do Estado e necessidade de reformá-lo.

Quanto a esse espírito de adesão à proposta reformista do PSDB, Souza (2001) destaca o caráter de superioridade da retórica que o MARE difundiu naquele momento, associando aspectos positivos ao gerencialismo, como a continuidade do sucesso do próprio Plano Real, isto é, a derrocada do fantasma da inflação, a eficiência almejada do setor público e o crescimento econômico. Do outro lado da balança pendia o velho paradigma, a

administração pública burocrática, que gastava muito e mal, além de permitir toda sorte de clientelismo.

Souza (2001) evidencia, dentre os objetivos da reforma dos anos 90, melhorar a eficiência dos serviços públicos, que embute a noção de concorrência entre os seus diversos prestadores, além da efetividade dos mesmos. Essa autora chama atenção para a complexidade subjacente a esse movimento de mudança, visto que as propostas eram, nas palavras dela, “[...] abalroadas por vários outros vieses [que não o ideológico]” (SOUZA, 2001, p. 43); tais vieses seriam o trabalhista, o corporativista e o do compromisso com a prestação dos serviços.

Pereira (1998) argumenta que era preciso pavimentar a transição da administração pública burocrática para gerencial no nosso Estado, pois assim exigiam as demandas da sociedade civil por serviços oferecidos com rapidez e baixo custo. Os cidadãos brasileiros, que passaram a vivenciar as experiências propiciadas pelo capitalismo moderno, sentiram que a estratégia burocrática não os atendia mais e, dessa forma, uma lacuna administrativa surgiu entre o Estado e a sociedade.

Ademais, o advento de formas alternativas de apropriação da *res publica* pelo setor privado expusera a fragilidade da estratégia de controles preventivos da burocracia para combater o *rent-seeking*. Assim, Pereira (1998, p. 29) defende que

a administração gerencial; a descentralização; a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato, além de serem modos muito mais eficientes de gerir o Estado, são recursos muito mais efetivos na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado.

Souza (2001), por sua vez, mostra-se preocupada com a proposta de transposição de um movimento de mudança implementado em um contexto tão diferente do nosso quanto aquele da Nova Zelândia, em que não se discute mais acerca da pobreza da população e onde a sociedade civil é muito mais atuante e participativa, ou seja, onde existe uma infra-estrutura cívica.

Concluindo, os dois primeiros tópicos deste trabalho contemplaram elementos necessários para entender como a administração pública gerencial tem sido implementada em diversos países, após a adoção de práticas patrimonialistas e burocráticas, nessa ordem. No caso do Estado brasileiro, a intercalação de pontos de vista divergentes de dois autores, Pereira (1998 e 1999) e Souza (2001), sobre as questões da reforma da administração pública teve o propósito de introduzir vieses por vezes antagônicos sobre o problema, destacando as posições aparentemente dogmáticas de um dos expoentes dessa reforma, preconizada no MARE dos anos 90. Para os propósitos desta pesquisa, importa menos a prevalência de um ou de outro desses argumentos do que os elementos que caracterizam, de fato, a reforma que por aqui foi semeada. Dessa forma, interessam os mecanismos de “quase mercado” que foram introduzidos no seio da administração pública brasileira, para, a partir daí se discutir as políticas que constituem o cerne desta análise.

A próxima divisão desta subseção, que encerra o primeiro grande eixo temático da revisão da literatura, trata da análise de políticas públicas, afinando essa exploração teórica para o terreno onde as ações dos governos são postas em prática.

2.1.1.3 Análise de políticas públicas

Este tópico do capítulo teórico da dissertação contempla um inventário de conceitos e argumentos do campo das políticas públicas. Vale lembrar que o conceito de políticas públicas foi apresentado anteriormente, quando da abordagem das questões relacionadas com a reforma do Estado. Na verdade, foi reportado que existem várias definições para política pública, muitas associadas às ações dos governos.

Inicialmente, é importante elucidar o que significa analisar políticas públicas, como isso surgiu, por que e como isso deve ser feito. De acordo com Souza (2002), a expressão análise de políticas públicas foi introduzida por Laswell (1936), que estaria preocupado em conciliar a produção empírica dos governos com o conhecimento científico.

Na esfera da ciência política, o campo do conhecimento das políticas públicas surgiu nos Estados Unidos, e não na Europa, que estava mais interessada em analisar o Estado do que a produção dos governos (SOUZA, 2002).

Sob o ponto de vista da investigação científica, analisar políticas públicas, grosso modo, é estudar a ação dos governos. Pesquisas dessa natureza são relevantes por razões variadas, como será explicado nos próximos parágrafos.

No Brasil, a produção acadêmica sobre essa subárea da ciência política é incipiente, embora tenha ocorrido um aumento expressivo de trabalhos nos últimos vinte anos. Vale destacar também que a produção científica brasileira nesse campo é muito fragmentada e enfatiza a formulação das políticas em detrimento das outras etapas do processo (FARIA, 2003).

Alguns fatores ajudaram a aumentar o interesse em torno da análise de políticas públicas nos últimos anos, como, por exemplo, as restrições orçamentárias que afetam principalmente os governos dos países em vias de desenvolvimento. Ademais, a não inclusão social de uma parcela expressiva da população desses países, mesmo nos momentos de crescimento econômico, lançou os holofotes para a questão da formulação de políticas que pudessem promover as duas coisas, isto é, crescimento e mais igualdade (SOUZA, 2002, 2003).

Dye (1992), por sua vez, argumenta que, tradicionalmente, a estrutura institucional do governo sempre foi o foco principal dos cientistas políticos, ao invés das políticas propriamente ditas. Somente muito recentemente é que a atenção dos estudiosos se voltou

para a análise das políticas públicas, isto é, para a descrição e explicação das causas e consequências da atividade governamental.

Para esse mesmo autor, devemos estudar as políticas públicas por razões científicas, profissionais e políticas. Se entendermos as causas e consequências das decisões políticas, nós melhoraremos o nosso conhecimento da sociedade. Dessa forma, as conexões entre as forças socioeconômicas, os processos políticos, e as políticas públicas podem ser elucidadas à luz de análises científicas dessas últimas. Quanto às razões profissionais, o estudo das políticas pode auxiliar na formulação de nexos causais eventualmente aplicáveis a situações específicas para alcance de resultados. Em último lugar, esse tipo de estudo é relevante para assegurar que as políticas adequadas estão sendo adotadas para atingir as metas certas, bem como para aumentar o nível das discussões políticas.

O autor em questão enumera três aspectos principais na análise de políticas públicas: descrição, causa e consequência. Os aspectos descritivos se referem àquilo que os governos estão ou não fazendo em termos de bem estar social, educação, saúde, meio ambiente, impostos e defesa, por exemplo. Em adição, em termos científicos, quando se tratam das causas e consequências de uma política pública específica, essa se configura, respectivamente, como a variável dependente e independente de uma determinada análise (DYE, 1992).

Para Laswell (1936 *apud* SOUZA, 2002), a análise de políticas públicas envolve a busca de respostas para as questões sobre quem ganha o quê, por que e que diferença isso faz.

Souza (2002, 2003) propõe uma abordagem holística para o tema das políticas públicas, não no sentido de um esvaziamento teórico e metodológico, mas sim no de comportar múltiplos entendimentos. Ela entende que a área do conhecimento das políticas públicas engloba unidades diversas em um todo organizado e possibilita abordagens muito distintas. A autora em questão explica que as políticas são formuladas e implementadas, tornando-se, então, passíveis de monitoramento e avaliação.

As etapas mais importantes do ciclo de uma política pública são, então: formulação, implementação e avaliação. Vários modelos auxiliam a análise de cada uma dessas etapas. Segundo Faria (2003, p. 22), existe atualmente uma “Babel de abordagens [...] dos processos de formação e gestão das políticas públicas [...]”

A visão holística sugerida por Souza (2002, 2003) admite o uso de técnicas quantitativas e modelos diversos, como os da econometria, da economia, além da sociologia, por exemplo, no contexto da análise das políticas públicas. A autora, na verdade, argumenta que essa área de estudo comporta a utilização de distintos modelos analíticos, não necessariamente restritos ao contexto da ciência política.

Esse entendimento de Souza (2002) é fundamental para a análise de uma política pública quando ela é posta em ação, isto é, quando é implementada, como é o caso deste trabalho de investigação especificamente. A implementação, na opinião dessa autora, é a etapa do ciclo da política pública que tem sido menos investigada na academia, assim como a que tem recebido menos atenção dos governantes.

Rua (ca. 2000) compreende, à semelhança de Souza (2002), a implementação como sendo o momento em que a política sai do papel e passa a funcionar efetivamente. Contudo, essas autoras divergem em um ponto subjacente à noção do ciclo de política pública. Rua (ca. 2000) argumenta que a separação entre a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas não existe realmente no processo político. Para ela, muitas vezes a implementação de uma política pública acaba se constituindo na sua formulação em atividade. Assim, a estratificação proposta pelo modelo do ciclo de política seria muito mais um recurso de análise do que uma realidade.

A idéia de Rua (ca. 2000) supra-referida, de que a implementação é a formulação da política pública em processo, parte da constatação de que nem sempre todas as decisões importantes podem ser tomadas a montante, isto é, na etapa que se convencionou chamar de

formulação. A autora em questão compreende que a implementação é uma continuação da formulação e pressupõe flexibilidade e interação ao longo do tempo entre os atores que concebem (formulam) e executam (implementam) uma política pública. Nem sempre todos os conflitos são solucionados na formulação; a arena decisória pode requerer a percepção do que ocorrerá na prática.

Os agentes governamentais envolvidos com políticas públicas costumam ignorar a interação acima especificada. É comum encontrar atitudes que indicam que se uma política foi formulada, então ela será automaticamente implementada, pois a implementação nada mais seria do que executar algo que foi (bem) concebido por quem está habituado a tomar decisões. A realidade mostra um outro cenário, no qual algumas políticas não são sequer implementadas devido aos vetos de eventuais perdedores. Outras vezes, são parcialmente implementadas, têm componentes executados contraditoriamente entre si ou partes realizadas diferentemente do que foi previsto. Em síntese, a implementação é um processo interativo que envolve muitos atores, que reagem de maneiras distintas às políticas públicas quanto postas em prática (RUA, ca. 2000).

Ainda quanto à etapa de implementação das políticas públicas, vale destacar o argumento de Haddad (1995 *apud* WALKER, 2004) acerca da tendência de alguns agentes de olhar superficialmente os processos dessa fase, atitude que aliada à subestimação dos fatores que garantem que as políticas sejam adequadamente executadas, contribui para enfraquecer a eficiência das ações governamentais.

Para Walker (2004), os esquemas que têm sido formulados para estudar a implementação de políticas públicas ajudam a compreender por que algumas reformas têm fracassado ou, melhor ainda, a explicar a conexão entre a formulação dessas políticas e o alcance efetivo dos seus resultados. Essa autora entende que essas abordagens se

complementam, muito mais do que conflitam, na tentativa de facilitar o entendimento do processo de implementação das políticas.

São muitas as variáveis que afetam as políticas públicas. Souza (2002) esclarece que os estudos de caso são a forma mais adequada que existe para identificar tais variáveis. Essa identificação é o principal elemento para a correção dos problemas inerentes às políticas.

O argumento de que o campo do conhecimento das políticas públicas comporta várias formas de abordagem permite que os estudiosos se apropriem de construções teóricas diversificadas, como é o caso do neo-institucionalismo citado por Souza (2002, 2003). A teoria neo-institucionalista destaca o papel das instituições, isto é, regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores, na formulação e implementação das políticas públicas.

As instituições, de acordo com o neo-institucionalismo, complicam ou facilitam as políticas públicas, juntando-se, dessa maneira, aos indivíduos e grupos no sentido de que são forças atuantes na ação governamental (SOUZA, 2002, 2003).

O papel dos atores na implementação das políticas públicas é destacado em Rua (ca. 2000) e Souza (2002). Segundo a primeira autora, quando a política depende de muitos elos da cadeia de implementação, há que se prezar pela cooperação entre eles, isto é, se torna fundamental a comunicação entre os vários elementos envolvidos com a ação, como também é preciso que os que estão em posição de comando contem com a colaboração dos comandados. A segunda autora, por seu turno, chama a atenção para a importância da burocracia que implementa uma política, identificada como burocracia de linha de frente³; essa burocracia atua com um grau de discricionariedade que pode modificar o desenho original da política, ou seja, que pode mudar os rumos da ação governamental.

³ Para um aprofundamento da questão da burocracia de linha de frente, ver Dantas (2005), que estudou a obra de Lipsky (1980) a respeito da *street-level bureaucracy*.

Segundo Rua (ca. 2000), muitas vezes os indivíduos que participam de uma ação governamental não têm consciência de que estão, de fato, trabalhando na implementação de algo intangível como uma política pública.

Dessa maneira, conclui-se aqui a apresentação de alguns conceitos e argumentos necessários ao desenvolvimento de trabalhos que se prestam à análise de políticas públicas, como é o caso da presente investigação, que foca uma das etapas mais desprezadas pela produção acadêmica recente, qual seja a implementação.

A revisão da literatura continua, na próxima subseção, tratando da segunda grande vertente teórica deste trabalho, isto é, da gestão escolar. É válido esclarecer, neste ponto, que a descrição da reforma da educação na Bahia integra o capítulo que apresenta o objeto da pesquisa.

2.1.2 Gestão escolar

O tema da gestão escolar foi explorado nesta investigação com a intenção de conhecer os conceitos e as linhas de pensamento de diversos autores sobre, inicialmente, a importância da educação para o desenvolvimento nacional, objeto do primeiro tópico desta subseção. Interessava, também, compreender os fundamentos da administração escolar burocrática e os preceitos da adoção de práticas de cunho gerencial no âmbito da unidade de ensino, o que é tratado nos dois blocos seguintes. As três últimas divisões desta subseção teórica conduzem a investigação para o problema da pesquisa, ou seja, para o planejamento estratégico da escola e para a certificação ocupacional do diretor.

Essa é a arquitetura da exploração literária final desta pesquisa, que parte do geral para o mais específico, ou seja, da educação e gestão escolar para as práticas do planejamento estratégico e da certificação de diretor.

2.1.2.1 Qualidade da educação e desenvolvimento

Diante da importância da educação, se torna relevante identificar a razão pela qual o Estado precisa provê-la. Assim, inicialmente, cabe o debate em torno de qual seria a função básica dos governos, dentre a miríade de alternativas possíveis, desde as mais óbvias, como a construção de portos, estradas e aeroportos, até outras opções não tão facilmente percebidas, como a conservação do patrimônio histórico e a garantia da segurança nacional. Contudo, nenhuma função do Estado é mais relevante que aquela que visa maximizar o bem-estar da população, que pode ser aferido, com razoável nível de subjetividade, por intermédio das seguintes variáveis: saúde, educação e renda. Resguardadas as considerações acerca da subjetividade intrínseca ao tratamento dessas três variáveis, é possível considerar com precisão que o nível de renda da população é suficientemente abrangente para orientar um governo na sua função primordial. Dessa forma, para aumentar a renda *per capita*, ou o Estado aumenta a produção de riquezas nacionais, o que não conseguiria sem educação, ou diminui a população, o que é passível dos mais profundos questionamentos, inclusive éticos. Essa é a opinião de Ioschpe (2004).

Preocupado em desvendar para que serve a educação, Ioschpe (2004, p. 27) analisa a história e constata o caráter restrito do ensino durante um período muito extenso, quando afirma que “a escola e o saber dela oriundo foram um privilégio de poucos [, durante a maior

parte da humanidade], cuja administração era confinada a grupos privados, freqüentemente religiosos.”

No Brasil, a qualidade do sistema educacional tem sido muito discutida nos últimos anos, principalmente considerando que um número expressivo de pesquisadores tem defendido a importância da educação para o desenvolvimento de uma nação, como será explicitado adiante. Desenvolvimento que, por sinal, de acordo com Motta e Pereira (1986), se configura como uma aspiração unânime da humanidade moderna.

Nesse sentido, é importante destacar que há anos debate-se no Brasil a intrincada relação entre desenvolvimento e educação, tanto que Romanelli (1978), ao analisar os fatores que, ao longo da história brasileira, interferiram na organização e evolução do ensino neste país, identifica e ressalta a importância do sistema econômico, da herança cultural, da demanda social de educação e do sistema de poder, que atuaram ou não em equilíbrio, de modo que o sistema educacional oscilou de um estágio em que respondia às necessidades da sociedade para um outro em que não as atendia, o que ocorreu por volta da década de 1920. Consoante Romanelli (1978, p. 45), a integração de um “complexo sócio-econômico-político-cultural [...] fez com que a educação ofertada [antes de 1920] à população brasileira correspondesse às reais exigências da sociedade então existente.” Naquela época, a autora em tela não identifica uma defasagem entre aquilo que a escola oferecia à sociedade e a demanda socioeconômica de educação.

Avançando um pouco mais na história, Romanelli (1978) esclarece que a partir do momento em que se rompeu a integração do complexo referenciado anteriormente, o que aconteceu a partir dos anos 20 do século passado e que foi acirrado depois de 1930, se instalou uma crise no equilíbrio entre a demanda por educação e a oferta da escola, pois a passagem de um modelo econômico agrário - voltado para a exportação de produtos primários - para outro industrial e urbano, não somente fez aumentar a procura por vagas nas escolas,

como também modificou o anseio daquilo que se esperava da escola, que deveria, então, preparar mão-de-obra para setores mais complexos do ponto de vista econômico. “Esses dois aspectos – o crescimento acelerado da demanda social de educação, de um lado, e o aparecimento de uma demanda de recursos humanos, de outro – criaram as condições para a quebra do equilíbrio” (ROMANELLI, 1978, p. 46).

Constatada a defasagem entre educação e desenvolvimento, acentuada no Brasil a partir de 1930, em decorrência da força do capitalismo industrial, que acarretou a necessidade de expansão do sistema educacional para viabilizar a produção crescente e para o próprio consumo provido por ele, vale ressaltar a peculiaridade dessa expansão. De acordo com Romanelli (1978), tal expansão ocorreu de forma improvisada, tendo o Estado agido por impulso para aplacar as pressões da sociedade, em detrimento de um planejamento, de um debate em torno de uma política nacional de educação.

Em outro campo de análise, a despeito da supra-referida perspectiva histórica de Romanelli (1978), outros pensadores contemporâneos apontam a importância da educação para o desenvolvimento (CASTRO, 1999; DEMO, 1994; IOSCHPE, 2004; LUCK, 2000; PLANK, 2001; RODRÍGUEZ; HERRÁN, 2000). É dessa forma que, em um contexto mais economicista da relação entre desenvolvimento e educação, Ioschpe (2004, p. 15) define essa última como “um patrimônio estratégico do país, uma ferramenta indispensável ao seu desenvolvimento [...], [que não é] um fim em si mesma mas uma alavanca para o progresso [...]”, ao mesmo tempo em que descarta as assertivas acerca do tratamento da educação como um mero direito do cidadão e que, assim, poderia ser discutida em termos puramente quantitativos, concernentes ao atendimento, ou seja, à oferta de vagas para aqueles que precisam estudar. O fato é que a relação entre o Estado e a educação não se encerra simplesmente no momento em que aquele concede vagas em escolas para os que as querem ou necessitam delas, na verdade o relacionamento em questão começa aí, com a concessão.

Rodríguez e Herrán (2000) entendem que a educação deve fazer parte da agenda das pessoas que estão preocupadas ou envolvidas com o desenvolvimento do Brasil, ao mesmo tempo em que atrelam “as melhorias nos níveis de educação [...] ao crescimento econômico sustentado num ambiente global competitivo e como intervenção política fundamental para reduzir a desigualdade e a pobreza.” (RODRÍGUEZ; HERRÁN, 2000, p. 10-11). Nessa mesma orientação, Castro (1999, p. 5) destaca que “No atual contexto [...] de acelerada mudança [...] do processo produtivo, a educação tornou-se um vetor estratégico para o desenvolvimento sustentável e equitativo.” Já Luck (2000, p. 12), por sua vez, afirma que “a escola se encontra, hoje, no centro de atenções da sociedade. Isto porque se reconhece que a educação, na sociedade globalizada [...] constitui grande valor estratégico para o desenvolvimento de qualquer sociedade [...]”.

Plank (2001) faz coro com aqueles pensadores que concordam que o investimento público em educação contribui para o crescimento econômico; segundo esse autor, pesquisas internacionais comprovam que é no setor agrícola que a relação entre a educação e a produtividade individual se torna mais evidente.

É importante registrar que na concepção de Demo (1994, p. 101), que procura analisar a natureza econômica do crescimento paralelamente com o fenômeno social do desenvolvimento, a “educação [...] assume papel decisivo no processo produtivo moderno. [...] Hoje, entra em cena uma vantagem comparativa realmente decisiva: educação, ciência e tecnologia.” Esse autor, nesse ponto de vista, também defende a importância estratégica da educação.

Retomando a perspectiva histórica do sistema educacional brasileiro, é possível observar que a política, por intermédio da evolução do poder, interfere na organização formal do ensino, uma vez que o legislador atua a partir dos valores inerentes a sua camada social, a despeito dos objetivos explícitos do sistema educacional de atender aos interesses gerais da

sociedade. Nos sistemas políticos representativos, a educação acaba favorecendo as classes com maior participação partidária. Conforme atesta Romanelli (1978, p. 29), “a sobrevivência desse sistema de poder [...] mantém relações com o conteúdo oferecido pela escola existente.” De acordo com esse raciocínio, o nosso sistema educacional evoluiu consoante a plasticidade do poder político, de localmente fortalecido até a década de 1920, para centralizador desde então, alternando momentos de pouca e muita hipertrofia do executivo, tendo a organização do ensino migrado de um modelo fragmentado, moldado aos interesses aristocráticos dos detentores do poder local, para um outro unificado, ainda que conservador, posto refletir a composição de forças não liberais do poder central.

Ainda com relação ao grau de centralização administrativa do sistema educacional brasileiro, vale notar os conflitos observados há muito tempo – a autoridade central relativamente forte do Império foi substituída, em 1891, pelo federalismo da Primeira República, sob o qual os mais importantes poderes administrativos e políticos foram delegados aos estados (SOUZA, 1986). Depois, conforme já foi destacado acima, se observou um período de centralização do sistema educacional (ROMANELLI, 1978). Posteriormente, em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, consoante diretrizes estabelecidas na Constituição Nacional de 1988, regulamentou medidas descentralizadoras para os estados e municípios, nos âmbitos administrativo e fiscal; de fato, os governos municipais e estaduais tornaram-se responsáveis pelo compartilhamento do provimento e do financiamento do ensino fundamental, ficando os estados responsáveis pelo ensino médio (BRASIL, 1996; RODRÍGUEZ; HERRÁN, 2000).

Tendo sido apresentada, de forma breve, essa perspectiva histórica do sistema educacional brasileiro, é importante debater o principal desafio a ser superado nas questões concernentes à educação nacional. O acesso à educação já foi considerado um problema para o Estado brasileiro, tendo em vista a força do capitalismo industrial posterior a 1930

(ROMANELLI, 1978), mas diversos autores sugerem a mudança do foco para as questões da qualidade do sistema educacional brasileiro, diante da quase universalização do ensino fundamental, recentemente observada (BAHIA, 2003, 2004b; CASTRO, 1999; DANTAS, 2005; MAIA; PRADO FILHO, 1994; RODRÍGUEZ; HERRÁN, 2000).

Quanto ao atendimento quase universal do ensino fundamental, Castro (1999, p.7) informa que “a taxa de escolarização líquida da população de 7 a 14 anos saltou de 67%, em 1970, para 95,8%, em 1998.”

No contexto da história da educação brasileira, Romanelli (1978) analisa os fatores internos e externos a escola que interferem no sistema educacional e permitem entender alguns de seus problemas, tendo concluído acerca da preponderância dos aspectos extra-escolares. Ao tentar uma determinada experiência com crianças de um bairro pobre em Curitiba, a autora (1978, p. 13) esclarece que “[tínhamos a] ingênua pretensão de que, eliminando as variáveis intervenientes [...] ligadas aos aspectos internos da escola, resolveríamos todos os problemas da educação escolar. A experiência teve algum êxito [...]. Mas os fatores externos acabaram falando mais alto.” Demonstrando-se propensa a aprofundar a sua análise quanto às relações do tipo causa e efeito no sistema educacional, Romanelli (1978, p. 13, grifo da autora) destaca que “o êxito da inovação pedagógica está condicionado a variáveis que fogem ao controle da experiência em si. Essas variáveis podem sintetizar-se, *grosso modo*, na forma como se estrutura a sociedade.”

De forma contrária à autora supra-referida, no que se refere ao peso dos fatores intervenientes na escola, Xavier, Amaral Sobrinho e Marra (1994, p. 54) destacam os elementos internos como os determinantes das deficiências do sistema e elegem a escola como o “centro das atenções dos administradores e dos pesquisadores educacionais.” Esses autores defendem a necessidade de mudança no perfil da escola, de modo a torná-la mais eficiente e apta a ofertar um ensino de melhor qualidade.

Plank (2001), de forma análoga, reconhece nos fatores internos à escola a responsabilidade pelo baixo desempenho do sistema educacional brasileiro, ressaltando, dentre outros elementos, a remuneração insatisfatória dos professores, a carência de material didático, a jornada escolar reduzida e a conservação insatisfatória dos prédios, que, além disso, são mal-equipados.

Analogamente, Rodríguez e Herrán (2000), com foco nas questões relativas à educação secundária no Brasil, concluem que qualquer estratégia educativa pró-melhoria dos resultados do sistema educacional deve ter o objetivo de elevar a qualidade da unidade de ensino, pois “[...] os efeitos ao nível de escola são mais fortes nos países em desenvolvimento do que nos desenvolvidos, porque o ambiente extra-escolar, incluindo o capital social, é menos fecundo [e] apesar do forte efeito das variáveis contextuais [...], **a escola é importante.**” (RODRÍGUEZ; HERRÁN, 2000, p. 55, grifo dos autores).

A qualificação da demanda, viés apontado por Rodríguez e Herrán (2000), conforme explicitado acima, encontra concordância em Oliveira (1994, p. 9), que destaca um impasse nas questões relacionadas com a qualidade do ensino público nacional, ao afirmar que

a sociedade brasileira, inclusive as camadas mais pobres, demonstra um incrível grau de confiança na escola e faz esforços incríveis para mandar e manter seus filhos na mesma. No entanto, tal demanda ainda não é qualificada o suficiente para articular uma pressão em prol da qualidade. No caso dos pais condenados a enviar seus filhos para as escolas públicas, a oferta de vagas e de aulas – para que as crianças não fiquem soltas na rua – parece se constituir no seu principal objetivo.

Igualmente preocupado em analisar a influência dos fatores intervenientes no sistema educacional, mas principalmente em contribuir para o desafio da melhoria da qualidade do serviço educativo do Brasil e da América Latina, Mello (1994, p. 329) apresenta o resultado do seu “inventário do que já se sabe a respeito de características de escola eficazes e do muito que não se sabe sobre como promover a eficácia das escolas em geral.” Para ele uma escola eficaz é aquela que oferece um ensino de qualidade. Na sua pesquisa, Mello analisou trabalhos produzidos principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, nas décadas

de 1970 e 1980, diante da pobreza de investigações existentes no Brasil. Nesse sentido, ratificando o ponto de vista de Romanelli, anteriormente exposto, Mello (1994, p. 331) relata que

nos Estados Unidos, os resultados dos estudos de Coleman (1966) e Jencks (1972) também traçavam um panorama desanimador: os determinantes do sucesso ou do fracasso na escola pareciam ser apenas as condições externas a ela, mais especificamente o nível sócio-econômico e cultural dos alunos. Nenhum dos insumos supostamente importantes para propiciar a aprendizagem dos alunos – tamanho das classes, formação dos professores, qualidade do material didático – pareciam fazer diferença.

Tão contundentes quanto os resultados dos estudos apontados no parágrafo precedente parecem ser aqueles de Baudelot e Establet, que em suas pesquisas de 1971, reportadas por Mello (1994), criticam a escola e afirmam que ela não faz diferença quando se trata de analisar os fatores que influenciam o rendimento dos alunos.

Ainda com relação ao debate sobre os fatores que interferem no sistema educacional, Oliveira (1994) pondera acerca do papel da escola, visando pavimentar a sua análise. Esse autor considera como perdida a década de 1980, em se tratando da discussão do papel da escola pública brasileira, pois, ao contrário do que aconteceu em outros países, em que se buscou a melhoria da escola, aqui se travou um debate em torno da formação da cidadania por intermédio da escola, em detrimento da preocupação com o ensino em si.

Segundo Oliveira (1994), naquela época, os educadores brasileiros, ao invés de envidar esforços para aumentar a eficácia da escola, conspiravam contra ela, postulando a respeito do seu serviço ao capitalismo, defendendo, dentre outras bandeiras, que os livros didáticos eram instrumentos a favor do capital e que o currículo escolar não importava. O autor, inclusive, considerou (1994, p. 10) tal postura radical e irresponsável como uma “versão frequentemente barata, tropicalizada e mal assimilada de idéias de Piaget e Vygotsky, sobre a construção do conhecimento pela criança”, sobre o construtivismo.

Dessa forma, uma vez que “para grande parte da população envolvida – políticos, autoridades educacionais, educadores e professores –, [...] ensinar e avaliar o ensino não [...]

[eram as] funções mais importantes da escola” (OLIVEIRA, 1994, p.10), um pessimismo pedagógico contribuiu para ressaltar a importância dos fatores externos no sistema educacional.

Luck (2000) acredita na importância da escola para a construção da cidadania, pois entende que atualmente, diante de um ambiente que muda velozmente, a tendência para adoção de práticas interativas, participativas e democráticas, para formação de alianças, redes e parcerias, acaba por demandar uma unidade de ensino apta a garantir a formação competente de seus alunos, para que sejam capazes de enfrentar uma sociedade cada vez mais complexa. Consoante Luck (2000, p. 12), “A educação, no contexto escolar, se complexifica [...], já que não basta ao estabelecimento de ensino apenas preparar o aluno para níveis mais elevados de escolaridade, [...] [mas sim] para ações competentes na prática da cidadania.”

Outro aspecto relevante no debate em torno da melhoria da qualidade do ensino público brasileiro diz respeito à injusta atribuição do fracasso escolar ao aluno (ARAÚJO; LUZIO, 2005; OLIVEIRA, 1994; RODRÍGUEZ; HERRÁN, 2000). Considerando os aspectos da administração escolar, Oliveira (1994, p. 11) destaca que “como a autoridade pública dentro e fora da escola se recusa a assumir o seu papel, [...] ninguém faz o que deve [nem] cobra resultados [...]. Na verdade, o único responsabilizado é o aluno, condenado a assumir o ônus pelo seu próprio fracasso.”

Schwartzman (1990) elege a motivação das pessoas envolvidas com educação como a variável básica de sucesso ou fracasso; ele defende que os sistemas educacionais se constroem lastreados na motivação das famílias dos estudantes - destacando o papel das mães -, dos professores e das demais pessoas que trabalham nas escolas. Esse autor também incentiva a valorização e o apoio aos dirigentes educacionais, via descentralização de atividades de cunho financeiro e pedagógico para as escolas. Dessa forma, ele conclui que “o único caminho possível para uma política educacional para o país parece estar na

descentralização radical da execução das tarefas educativas, para os grupos e setores sociais que possam ser motivados a assumir este trabalho.” (SCHWARTZMAN, 1990, p. 4) Aos governos centrais, portanto, caberia acompanhar, financiar e avaliar o sistema educacional, além de definir padrões para as escolas.

Ainda com relação à questão da qualidade do nosso sistema educacional, Rodríguez e Herrán (2000) argumentam, na sua análise sobre a educação secundária no Brasil, que a repetência é um fenômeno arraigado nesse sistema, e que tem sido utilizado como um instrumento de gestão das salas de aula; para eles, a repetência afeta a eficiência do sistema, ao contribuir para o desperdício de recursos financeiros e humanos, o que é evidenciado pela constatação de que “apenas duas de cada três crianças que ingressam na primeira série [em 1998] podem esperar completar o primeiro ciclo secundário [oitava série], gastando, em média, dez anos nesse processo [...]” (RODRÍGUEZ; HERRÁN, 2000, p. 14). Ademais, eles explicitam que a repetência leva à evasão escolar, ao mesmo tempo em que atua psicologicamente, produzindo um sentimento de inferioridade no aluno, até mesmo estigmatizante. Por fim, esclarecem que o fenômeno em comento não contribui para melhorar a aprendizagem, além de ter implicações na questão da equidade social, visto que os alunos pobres estão representados desproporcionalmente entre aqueles que repetem. Dessa forma, Rodríguez e Herrán (2000, p. 18) esclarecem que

embora ainda não seja inteiramente compreendida, os educadores brasileiros que observam frequentemente o ambiente escolar atribuem a repetência generalizada a expectativas prevalecentes a respeito dos papéis dos professores e alunos e à pouca familiaridade dos professores com técnicas disciplinares que não sejam de caráter punitivo. Os observadores sugerem que, na cultura educacional brasileira, o bom professor é aquele que é percebido como severo, mantém a ordem na sala de aula e, conseqüentemente, talvez tenha mais estudantes repetentes. Sob esta hipótese, a repetência reflete mais um comportamento do que um aprendizado.

A evidência que apóia esta hipótese inclui estudos segundo os quais, no nível da escola, não existe qualquer relacionamento entre os índices de repetência da escola e do seu aproveitamento acadêmico médio. No nível do estudante, a pesquisa documentou que, de fato, os estudantes com aproveitamento menor numa sala de aula tendem a ser aqueles que repetem [...].

A ‘cultura da repetência’ estende-se frequentemente aos pais que talvez não reconheçam que a repetência é indesejável e que, em conseqüência, não consideram a professora responsável por sua decisão. Além disso, estudos qualitativos mostraram que a cultura da repetência atribui inteiramente ao estudante a

responsabilidade pela falha de aprendizado, gerando assim um ciclo muito prejudicial de baixa auto-estima e baixo desempenho.

Tendo sido apresentados os argumentos de vários autores sobre as questões relacionadas com a relação entre educação e desenvolvimento, os próximos dois tópicos da revisão da literatura tratam da forma pela qual a escola tem sido administrada, de modo a completar a base teórica necessária para entender alguns mecanismos que podem ser utilizados para melhorar a qualidade do ensino e, portanto, contribuir para o próprio desenvolvimento.

2.1.2.2 Administração escolar burocrática

Inicialmente, é importante destacar a predominância das organizações, quando se trata de sistema social, nas sociedades, no período posterior à Revolução Industrial, de modo que, atualmente, organizações mais complexas e maiores cada vez assumem maior destaque nos grupos sociais, suplantando clãs, tribos, feudos e pequenas empresas familiares agrárias de outrora (MOTTA; PEREIRA, 1986). Essas organizações, instituições objetivamente existentes, são cruciais para o desenvolvimento das sociedades, o que tem transformado a busca da eficiência nos seus modos de operação padrão. Nas palavras de Motta e Pereira (1986, p. 16-17), “a sociedade moderna se caracteriza pelas organizações [...]. [O] princípio fundamental que rege a vida das organizações é o princípio da eficiência. Um sistema social qualquer não necessita ser eficiente [...]. Já nas organizações, a eficiência [...] é uma condição de existência.”

Ademais, antes de discorrer acerca da burocratização na administração escolar, faz-se necessário apresentar o conceito de burocracia, que Motta e Pereira (1986, p. 9), ao

estudarem-na como uma estratégia de administração, definem como “um sistema de dominação ou de poder autoritário, hierárquico, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo.” Esses autores argumentam que a estratégia administrativa lastreada na organização burocrática foi crucial para o desenvolvimento do capitalismo, ao mesmo tempo em que contribuiu para o aumento do grupo social constituído pelos burocratas. Ademais, essas instituições burocráticas seriam os tipos mais evidentes de sistemas sociais organizados, de maneira que, à maior organização de um agrupamento, corresponderia uma maior aproximação do modelo ideal de burocracia (MOTTA; PEREIRA, 1986).

É possível inferir que o conceito de burocracia de Motta e Pereira (1986) guarda estrita similaridade com aquele encontrado na obra de Weber, pois, na concepção weberiana, burocracia é um tipo de dominação legal, racional, inerente à administração (WEBER, 1994).

Nesse sentido, vale lembrar que Max Weber considera que nas instituições capitalistas impera a racionalidade. Para ele, tanto no âmbito das empresas privadas quanto das repartições estatais, a busca da eficiência nas operações é permanente e a administração racional, que pressupõe uma especialização funcional, é uma prática fundamental, empreendida em larga escala (GERTH; MILLS, 1974).

Motta e Pereira (1986) enfatizam na sua obra o poder inerente à burocracia; para eles, burocracia implica dominação, poder e, enfim, cerceamento da liberdade. Essa forma de poder pode ser percebida, consoante esses autores, no âmbito político, ideológico e da produção, na medida em que o próprio Estado tem, alternadamente, exercido o controle da produção nos tempos modernos. Ademais, embora existam diferentes estágios de flexibilidade nas organizações, todas podem ser classificadas como burocráticas “desde que o sentido básico do processo decisório seja de cima para baixo [...], [bem como sejam] administradas segundo critérios de eficiência de forma hierárquica” (MOTTA; PEREIRA, 1986, p. 13).

A supra-referida noção de hierarquia, presente nas organizações burocráticas, é igualmente encontrada na obra de Max Weber, conforme comprova a seguinte declaração de Gerth e Mills (1974, p. 230):

o princípio da autoridade hierárquica de cargo encontra-se em tôdas [sic] as organizações burocráticas: no Estado e nas organizações eclesiásticas, bem como nas grandes organizações partidárias e emprêsas [sic] privadas. Não importa, para o caráter da burocracia, que sua autoridade seja chamada ‘privada’ ou ‘pública’.

A racionalidade das organizações burocráticas pode ser percebida por intermédio da administração profissional dessas instituições, que necessitam de especialistas para o exercício eficiente de diversas funções, como finanças, produção, mercado e pessoal, criadas por um processo de divisão do trabalho. Nessas burocracias, não cabe a eleição de um administrador profissional, mas sim a sua nomeação, baseada nas suas aptidões para o cargo pretendido, visto que a eleição possibilita a interferência política, em detrimento de uma escolha racional (MOTTA; PEREIRA, 1986; WEBER, 1994).

Quanto ao racionalismo e à especialização, é importante evidenciar o pensamento de Weber, presente no texto de Gerth e Mills (1974, p. 277), que esclarecem que “naturalmente, a burocracia promove um modo de vida ‘racionalista’. [...] Geralmente, podemos dizer apenas que a burocratização de todo o domínio promove, de forma muito intensa, o desenvolvimento de uma ‘objetividade racional’ e do tipo de personalidade do perito profissional.” Para Weber, a especialização era um dos pilares da burocracia, de forma tal que Gerth e Mills (1974, p. 278) destacam que “a burocratização do capitalismo, com sua exigência de técnicos, funcionários, preparados com especialização, etc., generalizou o sistema de exames [racionais] por todo o mundo.” O reflexo desse fenômeno é a criação de uma camada de privilegiados nas repartições e escritórios, portadores de certificados educacionais.

Também é importante evidenciar o conceito de burocracia no sentido popular, que diverge daquele conceito científico da Administração e da Sociologia. Para Motta e Pereira (1986, p. 21), “o povo deu o nome de burocracia aos defeitos do sistema”, o que serve para

ilustrar como, no âmbito não científico, a burocracia está associada à ineficiência, a excesso de regras e formalismo, ou seja, a algo que tem sempre um viés negativo.

Félix (1989), interessada em uma análise crítica da administração escolar no Brasil, propõe o entendimento das questões relacionadas com a qualidade do sistema educacional brasileiro para além da própria escola, na medida em que sugere que esse sistema é afetado pelos determinantes econômicos, políticos e sociais que engendram a nossa sociedade. Essa autora considera que a estrutura do sistema educacional brasileiro pode ser entendida e explicada a partir da análise das modificações pelas quais passou o nosso Estado, que, por seu turno, historicamente têm refletido as mudanças no contexto econômico. Como exemplo, a autora cita a relação entre esse sistema e a indústria, no período posterior à Revolução de 30, definido por ela como uma democracia populista, uma vez que o projeto desenvolvimentista empreendido no Brasil demandava mão-de-obra qualificada para a indústria emergente e, dessa forma, a escola deveria se preparar para tal fim. Ademais, essa autora considera que no Estado Novo foi edificada a base da organização escolar tida como científica, o que ela atesta mediante a introdução da administração escolar como disciplina nos cursos de pedagogia, além da formação de pessoal técnico-administrativo para essa nova organização.

O golpe militar de 1964 contribuiu para exacerbar o processo de burocratização na administração pública nacional, consoante propósitos do Estado intervencionista que se instaurou e que colocou em prática um projeto de desenvolvimento em associação com o capital estrangeiro. No âmbito da administração escolar, o objetivo era tornar a organização do sistema educacional brasileiro mais racional, para adequá-la às necessidades desenvolvimentistas da economia, além de otimizar a aplicação dos recursos para atender uma demanda crescente por serviços educacionais. A intervenção do Estado autoritário foi particularmente marcante no ensino universitário, visando um controle ideológico (FÉLIX, 1989).

Ainda de acordo com Félix (1989) em análise de base econômico-política, a burocratização da administração escolar no Brasil teve o intuito de adequar o sistema educacional ao desenvolvimento do capitalismo, de modo que a especialização nas escolas e o controle sobre o processo educativo descaracterizaram a educação como uma atividade humana específica, decorrente do seu caráter de geração de conhecimento, em prol da produtividade subjacente à sociedade capitalista. Para Félix (1989, p. 190), a “burocracia como fenômeno político tem suas funções definidas, no âmbito do funcionamento do aparelho de Estado que resulta da articulação entre o político e o econômico, entre o Estado e as classes sociais.”

Paro (1991, p. 105), ao afirmar que a “especificidade [da escola] é precisamente a transmissão do saber de forma sistemática e organizada”, corrobora o pensamento de Félix (1989) quanto à característica ímpar da educação na geração do conhecimento, conforme foi apontado acima. Paro (1991) também ratifica o argumento de Félix (1989) concernente ao serviço da escola ao capitalismo, na medida em que ele caracteriza tal comportamento no contexto de uma instituição, a escola, como outra organização qualquer, atendendo aos interesses da classe dominante do sistema hegemônico; assim, Paro (1991) defende o ponto de vista que a escola possibilita a disseminação da ideologia da aludida classe dominante.

Ainda mais contundente do que Félix (1989), no esclarecimento acerca da desvirtualização do papel educacional da escola, é Paro (1991), que explicita que a introdução, na unidade de ensino, de técnicas próprias do ambiente de produção fabril, na busca por ganhos de produtividade e eficiência, retalha a atividade pedagógica à semelhança do que ocorre com a divisão do trabalho na indústria capitalista. De acordo com Paro (1991, p. 110), tal estratégia “favorece o empobrecimento ainda maior dos conteúdos e a redução do espaço de participação crítica do professor e dos alunos.”

Alguns estudiosos acreditam que a fundamentação teórica do campo de estudo da Administração de Empresas pode ser apropriada para a administração de outras organizações de serviço, como escolas, por exemplo, dada a semelhança na estrutura da maioria das organizações, que diferem nos seus objetivos. Dessa forma, a administração escolar pode adotar a orientação teórica da Administração de Empresas, visando adequar a organização escolar às condições sociais para que os seus objetivos, que são determinados pela sociedade, sejam alcançados; o sistema educacional, para atingir padrões de eficiência e racionalidade, necessita utilizar métodos e técnicas emprestados da administração de empresas (FÉLIX, 1989).

Ao contrário dos que propõem a aplicabilidade dos princípios da Administração de Empresas na organização escolar, Teixeira (1968, p. 15, grifo do autor) preconiza que “Jamais, pois, a administração escolar poderá ser equiparada ao administrador de empresa [sic], à figura hoje famosa do *manager* (gerente) ou do *organization-man*, que a industrialização produziu na sua tarefa de máquina-fatura de produtos materiais.” Para ele, as duas formas de administração são diametralmente distintas devido à natureza humana da atividade de administração escolar, que lida com alunos e não com produtos. Esse autor defende de tal forma o seu argumento que declara que “*Somente o educador ou o professor pode fazer administração escolar*” (TEIXEIRA, 1968, p. 14, grifo do autor).

Outro autor destaca que a administração escolar deve ser entendida na perspectiva da interferência do Estado na educação, posto que o Estado utiliza elementos garantidores da sua ascendência, como o estabelecimento dos currículos e das normas de organização das unidades de ensino, por exemplo, a fim de atender aos seus interesses (PARO, 1991). Ademais, esse autor enxerga a aplicação, na escola, dos princípios administrativos utilizados nas empresas, como a “absolutização da própria sociedade capitalista” (PARO, 1991, p. 125), que ele critica quando a mesma é considerada como o supra-sumo de modelo de sociedade,

aquele tipo mais avançado que se pode alcançar. O autor em questão ainda considera que, sob tal prisma, toda má conformação pode ser encarada e justificada em uma dimensão estritamente restrita, de cunho administrativo, desvinculada dos determinantes socioeconômicos subjacentes, ou seja, permite que “o problema da educação escolar [...] [seja] visto como sendo de natureza eminentemente administrativa” (PARO, 1991, p. 125).

Para completar o entendimento do debate em torno da administração escolar no Brasil, ainda falta conhecer o que está por trás das iniciativas voltadas para introduzir um modelo gerencial na unidade de ensino, de que trata o próximo tópico desta dissertação.

2.1.2.3 Do paradigma burocrático ao gerencial

Borges (2004) entende que a descentralização administrativa nos sistemas educacionais não confere poder aos atores envolvidos com a educação pública na esfera da escola, que estão alijados das decisões no paradigma centralizador, refletindo tão somente uma desconcentração de poder nas estruturas burocráticas vigentes. Esse autor cita o exemplo da mera transferência de tarefas administrativas dos órgãos centrais – ministérios e secretarias - para as escolas, esclarecendo que se trata de desconcentração pura e simples de poder.

De acordo com Xavier, Amaral Sobrinho e Marra (1994), a mudança do perfil da escola, de um modelo burocrático, em que inexistia poder para decidir sobre os problemas mais básicos e ordinários, com reações lentas, seguindo regulamentos e normas elaboradas centralmente, para uma outra versão com mais autonomia, dotada de condições para ofertar um ensino de melhor qualidade, demanda alteração no funcionamento e na gestão escolar. Esses autores defendem que o perfil burocrático, do qual se deve migrar, em decorrência da

centralização das decisões nas três esferas administrativas, se caracteriza pela rigidez e verticalização, que não consegue melhorar a qualidade do sistema educacional e, mais ainda, contribui para diminuir o comprometimento das pessoas envolvidas na tarefa educativa.

O ponto de vista de Maia e Prado Filho (1994) a respeito do envolvimento dos professores nas iniciativas em prol da resolução dos problemas escolares, no contexto do modelo centralizador e burocrático, é similar ao de Xavier, Amaral Sobrinho e Marra (1994) sobre o comprometimento com a tarefa educativa, como referenciado acima; para Maia e Prado Filho (1994, p. 125), “programas inovadores que pretendiam dar conta dos problemas educacionais eram inviabilizados pela resistência dos professores [...]”.

Xavier, Amaral Sobrinho e Marra (1994) também esclarecem que as secretarias de educação, considerando a preeminência da mudança de perfil da escola, acima especificada, promoveram recentes inovações no sistema educacional, envolvendo a transferência do poder de decisão das unidades centrais (secretarias) para as unidades de ensino, com o intuito de implantar a autonomia dessas últimas, tanto administrativa, quanto financeira e pedagógica. Dantas (2005), por sinal, classifica tais inovações como reformas, com objetivos de melhorar a qualidade educacional.

Quanto ao modelo burocrático aqui discutido, Gomes (1994) destaca que o seu apogeu, que data do início dos anos 60 do século passado, foi propiciado pela crença de que o problema educacional brasileiro decorria da falta de racionalidade técnica, tendo-se concluído, então, que a replicação, na escola, de métodos para aumento de produtividade, aplicáveis em empresas privadas, levaria à melhoria do sistema. Nesse sentido, Gomes (1994, p. 27) esclarece que “Tentou-se então enfrentar os problemas educacionais com base na racionalização festejada nos países desenvolvidos [...]”, ao mesmo tempo em que ressalta que uma “tendência taylorista-fayolista [...] inspirava grande parte [...] do ensino de administração educacional em nosso meio [...]”.

Já Freitas (2000) busca na sociedade industrial do início do século XX a fonte para a aplicação do modelo de administração centralizada nas escolas brasileiras, que perdurou até quase o final desse século; para Freitas (2000, p. 47), naquele tempo, “predominava ‘com sucesso’ a administração científica [baseada nos princípios de Frederick Taylor], centralizadora e hierarquizada.” Ademais, essa autora esclarece que o cenário de abertura política posterior aos governos militares - anos 80 do século passado - foi propício ao pensamento de um novo modelo, caracterizado pela descentralização administrativa e pela democratização da gestão escolar, que ela imputa a uma provável influência do liberalismo econômico e político vigente.

Tal cenário de abertura é utilizado como pano de fundo para a desburocratização do Estado brasileiro, endossada pelo governo do presidente João Figueiredo, conforme reporta Oliveira (1984). Esse autor argumenta que a origem da “doença burocrática” brasileira remonta aos idos do colonialismo português, de quando herdamos uma “estrutura patrimonial” e “um governo centralizado superimposto à sociedade”, sendo que após 1930, quando do início do nosso processo de desenvolvimento industrial e urbano, a burocratização em questão se acentuou em decorrência da expansão das atividades do Estado nacional (OLIVEIRA, 1984, p. 19).

Analogamente a Gomes (1994) e Freitas (2000), Luck (2000) também enxerga a aplicabilidade dos princípios da administração científica na gestão escolar brasileira até quase o final do século passado, de forma que classifica esse modelo como estático, baseado na tutela dos órgãos centrais e orientado pela racionalidade, que “produz na educação, diretores que não lideram, professores que não ensinam, alunos que não aprendem, todos esperando que o ‘outro’ faça alguma coisa, para resolver problemas ou dificuldades [...]” (LUCK, 2000, p. 13).

Retomando o ponto de vista da mudança na gestão da escola, de que tratam Xavier, Amaral Sobrinho e Marra (1994), cabe o entendimento de Borges (1994) a respeito desse assunto, muito embora a sua abordagem tenha sido construída em torno do *empowerment*, que ele traduz como empoderamento, da comunidade escolar. Borges entende que existe, nos últimos vinte anos, um movimento amplo orientado para a descentralização da gestão educacional, tanto em países em via de desenvolvimento quanto em nações que já alcançaram esse estágio, fruto do descontentamento com o modelo de administração burocrático, e, acima de tudo, centralizador, quer se trate de um *Welfare State* ou de um Estado desenvolvimentista. No que se refere especificamente ao sistema educacional, Borges (2004, p. 78, grifo do autor) acredita que as reformas implementadas “vêm buscando repassar poderes administrativos e financeiros para as escolas e promover o *empowerment* da comunidade escolar por meio de estruturas de gestão colegiadas e representativas.”

Borges (2004) destaca a neutralidade e a elasticidade dessa proposta de descentralização administrativa e financeira da gestão escolar, que atrai igualmente a direita conservadora, a social democracia e a esquerda socialista, de forma que tão distintas ideologias formem um consenso quanto à necessidade de fortalecimento do controle da sociedade civil sobre a escola pública, em detrimento da direção pelas rédeas do Estado. Esses “variados matizes ideológicos” convergem nesse ponto por assim acreditarem poder combater “os males do centralismo burocrático” (BORGES, 2004, p. 78). Ademais, as agências internacionais de financiamento teriam assumido, consoante o aludido autor, um papel de destaque na consolidação desse consenso por meio dos seus programas de ajuste, incentivando a adoção de mecanismos de quase mercado e a transferência de poder de decisão para as escolas.

A defesa da descentralização dos sistemas educacionais tem se convertido em uma abordagem comumente referendada por especialistas preocupados com a melhoria da

educação. O argumento principal dessa abordagem gira em torno da necessidade de fortalecer a gestão escolar, considerando que os gestores locais (diretores) estão mais propensos a conhecer os problemas das suas escolas do que os burocratas insulados nas Instituições Centrais. Dada a relevância do fortalecimento da gestão escolar para os propósitos deste trabalho, ela será tratada em um tópico isolado, qual seja, o próximo.

2.1.2.4 Gestão escolar e planejamento estratégico

Esta parte do capítulo teórico da dissertação é a primeira a contemplar referências ligadas diretamente às políticas públicas objeto de análise nesta pesquisa. Aqui serão apresentados conceitos e argumentos relacionados com o planejamento estratégico escolar, enquanto que nos dois tópicos seguintes, o mesmo ocorrerá quanto à certificação ocupacional de diretores. Trata-se de um afinilamento da revisão da literatura, partindo de aspectos mais gerais, no âmbito das políticas públicas e da gestão escolar, até chegar às ações de certificação e planejamento estratégico, em vias de implementação.

Consoante Ansoff (1977), a definição de estratégia é recente na literatura da Administração, divergindo do entendimento militar, mais amplo e relativo ao uso expressivo de forças para combater um inimigo. A noção de estratégia teria sido abordada de forma mais sistematizada no campo da Administração a partir da década de 1960. Para Ansoff (1977, p. 87), estratégia é o conjunto de “regras de decisão adicionais para que a empresa possa ter um crescimento ordenado e com lucro.” Esse autor chama atenção, ao conceituar estratégia, para o estabelecimento preciso do campo de atuação da empresa, aliado à formulação de diretrizes para orientar a organização na busca da regra mais adequada.

Um conceito semelhante é encontrado em Ansoff e McDonnell (1993, p. 70): “estratégia é um conjunto de regras de tomada de decisão para orientação do comportamento de uma organização.”

Quanto ao planejamento estratégico especificamente, é válido esclarecer a sua distinção do planejamento de longo prazo. As técnicas do planejamento de longo prazo se baseiam em extrapolações de acontecimentos anteriores; o passado como base para projeções futuras, longas (dez anos ou mais do que isso). O conceito de planejamento estratégico envolve estabelecer onde uma organização pretende chegar, mediante interações com o ambiente. Planejamento estratégico pressupõe estabelecer objetivos que devem ser perseguidos por todos na organização (VASCONCELLOS FILHO; MACHADO, 1979).

Certo e Peter (1993) sobem mais um degrau e apresentam o conceito de administração estratégica como um processo contínuo e iterativo em uma organização, voltado para assegurar que a mesma esteja apropriadamente integrada ao ambiente. Tal definição descarta as iniciativas com o foco exclusivamente no interior das empresas.

Já Kaplan e Norton (1997) esclarecem que a preocupação com o planejamento estratégico não se restringe às empresas privadas, uma vez que, em um ambiente de crescente responsabilidade do Estado com a sociedade, se torna primordial a discussão em torno do grau de eficiência e eficácia do atendimento das necessidades dos cidadãos. Esses autores entendem que ferramentas utilizadas pelo mercado podem e devem permear a administração pública.

O argumento dos autores acima referido permite uma conexão com o pensamento de Oliveira (2002) sobre a interseção da administração pública com o mercado. Para Oliveira (2002), a descentralização administrativo-financeira e pedagógica da educação deve ser analisada com duas lentes, pois ela não somente implica na transferência de responsabilidade dos órgãos centrais para as unidades estaduais e municipais, como também de direitos e

deveres para as próprias escolas. Essa autora entende que, de certa forma, a lógica do mercado irá permear o movimento de descentralização em questão.

Continuando com os conceitos associados a planejamento estratégico, de acordo com Ansoff (1977, p. 32), os objetivos “habilitam a administração a orientar e medir o desempenho da empresa no sentido da consecução dos seus propósitos.” Esse autor explica que os objetivos têm diversas aplicações em uma organização, quer seja na avaliação de desempenho, no controle ou no processo decisório; eles ainda servem para estabelecer os níveis de desempenho almejados pela empresa.

Ansoff e McDonnell (1993) argumentam que existem determinados padrões que permitem medir o desempenho de uma organização, sendo esses padrões, na concepção desses autores, chamados de objetivos ou de metas, dependendo da perspectiva qualitativa ou quantitativa em que eles são abordados.

Certo e Peter (1993) destacam que os objetivos organizacionais devem ser atingíveis, mensuráveis e flexíveis, além de exigir esforço para serem alcançados. Objetivos que tenham essas características seriam de alta qualidade e, de fato, de grande importância para as organizações.

A literatura destaca o papel da gestão escolar nas políticas orientadas à melhoria da qualidade da educação. Alguns estudiosos, conforme foi explicitado, defendem a importância da escola para a superação do desafio de aumentar a eficiência do sistema de ensino (PLANK, 2001; RODRÍGUEZ; HERRÁN, 2000; XAVIER; AMARAL SOBRINHO; MARRA, 1994).

A gestão da unidade de ensino engloba atividades de naturezas distintas, que requerem múltiplas competências para a adequada execução de cada uma delas. No contexto da descentralização dos sistemas educacionais, o modelo mais propalado tem sido o da gestão participativa e autônoma da escola.

Esse modelo de gestão envolve a organização do processo político e pedagógico da escola, a administração de conflitos entre os diversos atores envolvidos com a unidade de ensino, a articulação e liderança do dirigente, a tomada coletiva de decisões, o estabelecimento de parcerias com a comunidade, o planejamento estratégico, o conhecimento das normas e procedimentos para aplicação de recursos financeiros provenientes de fontes múltiplas, a conservação das instalações e a segurança, além do domínio dos aspectos inerentes ao marco legal aplicável (Constituição Federal, LDB de 1996, normas educacionais, dentre outras) (BAHIA, 2004c; LUCK, 2000; REIS, 2003).

O conceito de escola eficaz se insere na discussão da busca da melhoria da qualidade do ensino. A escola eficaz é aquela que funciona, em que os professores seguem o currículo e os alunos estudam e aprendem; nela, os dirigentes se esforçam para garantir um padrão mínimo de funcionamento e despertar o interesse dos pais.

Para a Secretaria da Educação do Estado da Bahia, em poucas palavras, “a escola eficaz é aquela onde os alunos aprendem. A função primordial da escola é ensinar. Se os alunos não aprendem, a escola não é boa” (BAHIA, 2004c, p. 12). É subjacente a essa definição a preponderância dos fatores internos à escola na determinação do sucesso na aprendizagem, em detrimento da atribuição da culpa pelo fracasso dos alunos a eles próprios e ao ambiente socioeconômico em que eles vivem.

Para viabilizar esse tipo de escola, é necessário implementar um pacote integrado de ações. Nesse pacote, Oliveira (1994) inclui a autonomia escolar, a liderança do diretor, a participação comunitária e descentralização de recursos financeiros, além da avaliação externa do ensino. Vale ressaltar a importância crucial da implementação conjunta de tais ações, configurando a idéia de um bloco de iniciativas, ao invés de esforços isolados e pulverizados. Oliveira (1994) entende a educação como um processo, não como um produto a ser ofertado

de forma padrão, daí a imperiosa necessidade da participação coletiva dos professores, dos diretores e da comunidade, em um cenário de democratização, descentralização e autonomia.

Na Bahia, o fortalecimento da gestão escolar é um dos projetos estratégicos da reforma educacional concebida em 1998 – o Programa Educar para Vencer. A descrição da reforma da educação na Bahia integra o capítulo que apresenta o objeto da pesquisa, mas alguns aspectos da implantação do planejamento estratégico na escola serão antecipadamente introduzidos nos próximos parágrafos, a fim de compor o entendimento da gestão escolar pelo prisma que aqui está sendo utilizado.

Reis (2003) enumera três desafios enfrentados pelos agentes envolvidos na implementação do projeto de fortalecimento da gestão escolar na rede pública baiana. Para essa autora, era preciso desenvolver a capacidade de planejamento no nível da escola, melhorar a qualificação do dirigente escolar, além de modernizar a gestão escolar com novos procedimentos, rotinas e instrumentos.

O referenciado desenvolvimento da capacidade de planejamento local, segundo Reis (2003), consistiu na implantação dos planos de desenvolvimento das escolas (PDE). O PDE é um instrumento de planejamento estratégico que é implantado sob a liderança do diretor da escola, em um processo de construção participativa, que visa aperfeiçoar o gerenciamento da unidade de ensino, sem esquecer o objetivo maior de melhorar a qualidade da educação ofertada aos alunos. A elaboração do PDE permite que a unidade de ensino projete o seu futuro a partir de um diagnóstico, identificando os meios e os recursos para alcançar os objetivos previstos.

O PDE deve primar pela consistência dos seus elementos e, nesse sentido, a participação do diretor é fundamental, pois ele deve ser capaz de coordenar os atores escolares na definição da missão e visão, além dos objetivos e metas da unidade de ensino (BAHIA, 2004c; BRASIL, 2004).

Quanto à participação de todos os atores escolares no processo de elaboração do PDE, vale destacar a importância, para as organizações, do compartilhamento, com os seus funcionários, das visões e estratégias de longo prazo. Tal mecanismo de *feedback* é útil para engajar os funcionários nas atividades de elaboração e implementação da estratégia. Sob o ponto de vista de Kaplan e Norton (1997, p. 208), “para obter o máximo de benefício, a equipe executiva deve compartilhar sua visão e estratégia com toda a empresa, bem como com os principais atores externos.”

De modo geral, a perspectiva, na esfera da gestão escolar, da coordenação do processo de implantação do planejamento estratégico pelo diretor, tem assumido um caráter de centralidade nos últimos anos, refletindo as práticas de transferência de atividades administrativas e financeiras para as unidades de ensino, na tentativa de dotá-las de mais autonomia (BORGES, 2004; XAVIER; AMARAL SOBRINHO; MARRA, 1994). A referida autonomia tem, inclusive, respaldo legal (BRASIL, 1996).

Reis (2003) esclarece que na Bahia esse processo é composto de cinco etapas, a saber: preparação, análise situacional, definição de visão estratégica e do plano de suporte, execução do plano, além de acompanhamento e controle do processo. Com o intuito de compartilhar as responsabilidades, seguindo os preceitos da gestão participativa, é estimulada a criação de diversas instâncias coletivas no ambiente da escola, como, por exemplo, comitê estratégico, grupo de sistematização e líderes de objetivos.

Uma equipe multidisciplinar de profissionais contratados no mercado foi constituída pela SEC para dar suporte técnico às escolas no processo de implantação do PDE. Esses profissionais, identificados como líderes de área, promoveram capacitações para os atores escolares envolvidos com o PDE. Eles também acompanharam todo o processo, analisando e avaliando o plano (REIS, 2003; SANTOS; OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2006).

Cada líder de área foi contratado para assumir a tarefa de assistência a um conjunto de escolas. Depoimentos obtidos durante uma investigação preliminar revelaram que esses profissionais prestariam os seus serviços durante aproximadamente cinco anos, período de tempo suficiente para que as escolas absorvessem a tecnologia do planejamento estratégico e pudessem caminhar sozinhas quando eles não mais estivessem trabalhando a serviço da SEC.

Santos, Oliveira e Oliveira (2006) entendem que a transferência de tecnologia vai propiciar o domínio, por parte das escolas, dos conceitos e práticas de gestão utilizadas pelos líderes de área, independente do apoio desses profissionais.

A exploração de relatórios contendo os planos de desenvolvimento das escolas comprovou que, de fato, os líderes de área avaliaram as etapas do processo de implantação do PDE. Como será detalhado na seção que trata da moldura de análise desta pesquisa, a avaliação dos líderes de área foi uma atividade fundamental para os propósitos da presente investigação.

A aprovação do PDE na esfera da escola cabe ao Colegiado Escolar⁴, que exerce as prerrogativas do comitê estratégico. O Colegiado Escolar deve verificar a pertinência das metas e as prioridades identificadas, além do investimento necessário para execução das ações financiáveis (REIS, 2003).

Aprovado pelo Colegiado Escolar, o PDE segue para a SEC, onde é submetido ao Comitê de Validação dessa Instituição. Esse grupo é formado por representantes das diversas unidades da SEC envolvidas com a gestão escolar. No Comitê de Validação, o PDE é confrontado com o conjunto de normas e procedimentos que regulamenta o processo de planejamento estratégico da unidade de ensino (REIS, 2003).

Os planos de desenvolvimento que não estão perfeitamente adequados às normas e procedimentos estabelecidos pela SEC são devolvidos para as escolas de origem, para que as

⁴ Para mais detalhes sobre o papel do Colegiado Escolar, incluindo o marco lógico aplicável, ver Reis (2003).

correções devidas sejam realizadas. Depois de corrigidos, os planos são submetidos novamente ao Comitê de Validação.

De acordo com Reis (2003), a aprovação de um PDE pelo Comitê de Validação habilita a sua escola a receber recursos financeiros para executar um rol de ações que somente podem sair do papel mediante financiamento.

Embora o desenho do processo de implantação do planejamento estratégico na escola seja o que foi descrito nos parágrafos anteriores, há que se ressaltar alguns desvios que foram observados em tempo de implementação dessa política. Reis (2003), na tentativa de explicar esses desvios, esclarece que o fortalecimento da gestão escolar, tal qual preconizado no Programa Educar para Vencer, implica em romper com modelos de gestão que ela qualifica como tradicionais.

Para essa mesma autora, alguns obstáculos atravancaram o processo de fortalecimento da gestão escolar, como, por exemplo, o descrédito, por parte de determinados atores escolares, em relação à política. A autora também aponta a resistência à mudança observada em algumas escolas e a atuação pouco marcante do Colegiado Escolar. A gestão participativa, para se consolidar, requisita a participação de professores e pais nas atividades da escola, o que demanda tempo, na opinião da autora em questão.

Rua (ca. 2000), como reportado na seção 2.1.1.3, refletindo sobre a implementação de políticas públicas, defende um ponto de vista que ajuda a compreender os obstáculos apontados por Reis (2003). Para aquela autora, algumas vezes os agentes que implementam uma política pública não têm consciência de que estão, de fato, exercendo esse papel. Adicionalmente, essa especialista entende que é muito comum que a implementação de uma política se transforme na etapa de formulação em processo, fato decorrente da atitude de supor que a implementação consiste meramente em executar o que foi decidido por quem sabe o que precisa ser feito.

Encerra-se aqui a apresentação dos conceitos e questões relevantes, apontados por especialistas e estudiosos, associados ao fortalecimento da gestão escolar, com ênfase na implantação do planejamento estratégico nas unidades de ensino.

No decorrer desta dissertação foram apresentados fundamentos teóricos fundamentais para o entendimento dos modelos burocrático e gerencial de administração escolar. As próximas seções deste estudo vão tratar das opções para selecionar os diretores de escola, além do processo de certificação ocupacional desses profissionais, completando, assim, a revisão da literatura inserida no capítulo teórico.

2.1.2.5 Alternativas para seleção do dirigente escolar

A literatura especializada enfatiza três estratégias para seleção de diretores de escolas, que têm sido utilizadas no Brasil nos últimos anos, tanto isoladamente, como misturadas, sem que seja possível aferir qual é aquela via dominante, mas somente os aspectos positivos e negativos de cada uma delas. Nesse sentido, esta seção vai apresentar argumentos em torno da nomeação de dirigentes, na maior parte das vezes com base em preferências da classe política, bem como abordará a eleição direta e a seleção a partir da certificação profissional do diretor de escola.

De acordo com Plank (2001), a nomeação de diretores escolares com base em critérios políticos, prática adotada na maioria das escolas brasileiras incluídas em sua pesquisa de campo, que foi realizada no final dos anos oitenta na Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Paraná e São Paulo, compromete a autonomia administrativa do sistema educacional brasileiro. Esse especialista defende que a tal prática de nomeação de gestores escolares

exemplifica as atitudes clientelistas adotadas pela classe política nacional, atitudes que, por sua vez, são a verdadeira causa dos fracassos do nosso sistema educativo. Plank (2001, p. 27) esclarece que “o clientelismo tem efeitos profundos em muitos aspectos do sistema educacional, incluindo-se o recrutamento para posições administrativas e docentes [...]”

Outros países latino-americanos, até mesmo aqueles mais pobres do que o Brasil, já alcançaram maiores progressos na direção da melhoria da qualidade do ensino público. Não é razoável supor que, durante mais de meio século, uma série de governos tenha falhado na implementação de políticas públicas educacionais. Na verdade, o problema não reside nos fins dessas políticas, mas sim nos seus meios, posto que os seus objetivos são coerentes com uma estratégia orientada para o desenvolvimento nacional, ao passo em que, durante esse longo tempo, a educação tem se convertido em um dos muitos benefícios que a classe política brasileira oferece por intermédio do sistema educacional. Esse é o ponto de vista de Plank (2001), que é muito claro nos seus argumentos quanto à subordinação das finalidades públicas aos anseios particulares na esfera da educação nacional; segundo ele (2001, p. 27), “num sistema político em que interesses privados assumem prioridade sobre o bem público, o foco do conflito político é desviado da definição dos objetivos de políticas para o controle dos instrumentos de políticas.”

Avançando no seu entendimento, o autor em questão esclarece que a nomeação política de dirigentes escolares ilustra a sua percepção individualista quanto à implementação das políticas públicas, que ele considera ser aplicável ao sistema educacional brasileiro, e que seria marcada pela ambição dos nossos representantes no sentido de maximizar as suas bases em detrimento do interesse coletivo e do bem-estar social. Para Plank (2001, p. 19), “no Brasil, a estrutura de poder e os interesses privados dominantes prontamente ‘acomodam’ as leis e políticas públicas, limitando assim seu poder de transformar as condições nas escolas.”

A eleição direta de dirigentes escolares é uma outra opção que tem sido utilizada no sistema educacional brasileiro, como, por exemplo, na reforma empreendida em Minas Gerais, a partir de 1991, e no governo municipal do Partido dos Trabalhadores em São Paulo, no final da década de 1980. Essas duas experiências foram analisadas por Borges (2004), que aponta os percalços da disputa pelo poder na escola, na medida em que relata a força do movimento sindical da capital paulista e do estado mineiro. O autor em questão esclarece que o movimento sindical paulista era contrário à proposta de eleição por temor de perda de direitos trabalhistas conquistados anteriormente, ao passo em que, em Minas Gerais, a representação de classe apoiou o pleito na intenção de minimizar os efeitos da nomeação de diretores seguidores de diretrizes governistas.

O fato é que a eleição de diretores traz a disputa política pelo poder para dentro da escola, caracterizando um efeito perverso de uma estratégia da qual se espera uma contribuição para incrementar a prática democrática no sistema educacional (RODRÍGUEZ, 2005). A interferência política na escola, decorrente da eleição de dirigentes, é reportada por Borges (2004), ao esclarecer que os que vencem nas urnas tendem a se comportar de maneira a não contrariar os interesses daqueles que votaram neles, como, por exemplo, no que tange aos professores, por meio da utilização de controles de frequência não muito rígidos.

Ademais, Borges (2004) evidencia uma ambiguidade inerente à eleição direta de dirigentes escolares, na medida em que essa estratégia contribui, de um lado, para amenizar a interferência política oriunda da nomeação de diretores pelas secretarias estaduais e municipais de educação, muito embora, por outro lado, introduza mecanismos de disputa política pelo poder na unidade de ensino.

Refletindo sobre o caráter dual acima referido, Rodríguez (2005) apóia a política implementada pelo Governo da Bahia, desde 2000, com a certificação ocupacional de dirigentes escolares; essa política será apresentada no próximo tópico deste trabalho. Esse

especialista argumenta que a estratégia baiana se baseia em critérios técnicos, de mérito, para a escolha dos diretores de escola, sem alijar do processo o viés político, posto que permite a seleção de um entre vários candidatos, desde que respeitada a aferição das competências profissionais no exame de certificação. Em outras palavras, é como se a opção adotada recentemente na Bahia funcionasse como um pré-requisito técnico para ainda assim, posteriormente, permitir uma eventual interferência da classe política na escolha do diretor escolar.

Contudo, é importante destacar que nem todos os diretores de escola são selecionados na Bahia com base na certificação ocupacional. Na verdade, a certificação é uma alternativa que hoje é uma realidade na Bahia, embora não seja a única adotada. Muitos diretores de escolas localizadas no interior baiano ainda são nomeados a despeito da certificação, o que aqui não será aprofundado, visto que esse não é o objetivo desta pesquisa.

Vale lembrar que na concepção weberiana de dominação racional, a nomeação dos administradores baseada nas suas aptidões para o cargo pretendido é a alternativa que deve ser utilizada pelas organizações, pois, ao contrário do que acontece com a eleição, minimiza a interferência política (MOTTA; PEREIRA, 1986; WEBER, 1994). Dessa forma, o que Weber (1994) escreveu já há algum tempo, ainda que fundamente o modelo burocrático de administração, é aderente ao princípio gerencialista presente na política do Governo da Bahia de nomeação de dirigente escolar com base na certificação ocupacional, na medida em que essa certificação serve para atestar o domínio das competências, do conhecimento e das habilidades requeridos para o cargo de diretor.

Diante da importância da alternativa de seleção de dirigentes escolares a partir da certificação ocupacional para os fins deste estudo, essa estratégia será tratada em um tópico específico deste documento, isto é, no próximo.

2.1.2.6 Selecionando diretores mediante certificação ocupacional

Antes de explicar como a certificação ocupacional pode ser utilizada para selecionar diretores de escolas, é necessário apresentar alguns conceitos básicos relacionados com esse tema. Para Cardozo, Braga e Hashimoto (2006), a certificação ocupacional é um processo de avaliação de conhecimentos e práticas, que serve para atestar que um profissional detém as competências básicas necessárias para a realização das suas tarefas no ambiente de trabalho. Essa definição é praticamente a mesma da Fundação Luís Eduardo Magalhães (2004b).

Na mesma linha conceitual supra-referida, Bertrand (2005, p. 13, grifo do autor) define a certificação “como a operação que garante as competências e as habilidades (*savoir-faire*) de um indivíduo em relação a uma norma formalizada.” Esse autor apresenta o seu conceito de certificação destacando-a como um elemento de comum interesse para o mercado de trabalho e para o sistema de formação.

Outra definição semelhante esclarece que essa ação trata “da certificação de algumas qualidades individuais, de um nível de conhecimentos, de certas habilidades (*savoir-faire*) e, provavelmente, de capacidades de aprendizagem” (DURAND-DROUHIN, 1995 *apud* BERTRAND, 2005, p. 13, grifo do autor).

Introduzido o conceito de certificação, o presente tópico passará a tratar do surgimento desse tipo atividade, mas, antes, apresentará um outro conceito importante para o entendimento da própria certificação ocupacional, que é o de competência.

Ruas (2005) apresenta uma revisão sistemática da noção de competência em três dimensões distintas: organizacional, grupal e individual; os dois primeiros tipos se referem a competências coletivas. Esse autor entende que a noção de competência tornou-se relevante

em decorrência da instabilidade da atividade econômica, do aumento da incerteza na relação da empresa com o mercado consumidor, além das novas formas de organização do trabalho.

O trabalho, no ambiente de alta competitividade em que as empresas operam atualmente, se tornou mais instável e imprevisível. O setor de serviço está ganhando cada vez mais envergadura. O emprego formal sustentado por forte atividade sindical está perdendo espaço para o trabalho intermitente e informal. A ênfase se desloca dos processos para os resultados do trabalho; perde importância o que deve ser feito para alcançar os objetivos estabelecidos. O profissional de hoje, além de saber fazer, precisa ter a capacidade de identificar e selecionar o como fazer, para se adaptar a situações diferenciadas que lhe são apresentadas (RUAS, 2005).

Partindo desse entendimento, o autor supra-referido destaca que a noção de competência está associada à capacidade de combinar e mobilizar os recursos previamente desenvolvidos por cada indivíduo ou grupo. Como o atual ambiente socioeconômico é mais instável, a combinação e mobilização dos recursos têm que ser feitas de acordo com cada situação, como se estivesse customizando as diferentes demandas para soluções de problemas. Em outras palavras, no contexto atual, considerando a dimensão individual, ninguém deve ser considerado competente *a priori*.

Ainda segundo Ruas (2005), qualificação é um estoque de capacidades e habilidades, é algo estático. Portanto, para esse especialista, competência não é o mesmo que qualificação; é algo mais dinâmico. Envolve a mobilização dessas capacidades e habilidades de acordo com os eventos que vão se apresentando aos indivíduos, da forma mais distinta possível.

Adicionalmente, esse mesmo autor entende que a questão da competência interessa a empresa como um todo, pois envolve também uma perspectiva mais estratégica. O conceito de *core competence* (PRAHALAD; HAMEL, 1990 *apud* RUAS, 2005) motivou as discussões

em torno da gestão estratégica da competência, discussões essas que são mais recentes quando comparadas às que ocorrem na dimensão individual.

Existe diferença entre competência organizacional e *core competence*, na medida em que essa última se caracteriza como sendo um conjunto de habilidades e tecnologias que contribuem para diferenciar competitivamente uma empresa, o que nem sempre ocorre com uma competência organizacional. De fato, toda competência coletiva que estiver associada aos elementos da estratégia competitiva da empresa (visão, missão e intenção estratégica) pode ser considerada como sendo uma competência organizacional, sem que necessariamente aporte um diferencial fundamental para a competitividade dessa firma (RUAS, 2005).

O conceito de competência organizacional é menos seletivo do que o de *core competence*, no entendimento de Ruas (2005), visto que essa última engloba aquelas competências coletivas que contribuem para a sobrevivência ou diferenciação das empresas. Para que uma competência organizacional seja classificada como uma *core competence*, ela deve:

- a) contribuir agregando valor ao produto ou serviço da empresa, o que deve ser assim percebido pelos clientes;
- b) disponibilizar acesso potencial a múltiplos mercados, negócios e produtos;
- c) ser de difícil imitação em curto prazo, prolongando a vantagem competitiva da empresa que a detém.

Concluindo a revisão sistemática da noção de competência presente em Ruas (2005), um último argumento merece registro. Trata-se da distinção entre capacidade e competência. Para esse autor, capacidades são potenciais de competências, que estão prontas para serem mobilizadas em um evento específico. Essas capacidades são conhecimentos, habilidades e atitudes (elementos intangíveis). Já a competência, como visto, é a ação que combina de forma adequada essas capacidades, a fim de fazer uma entrega, de cumprir uma demanda.

Distanciando-se do entendimento de Ruas (2005) acerca da combinação e mobilização de capacidades, Cardozo, Braga e Hashimoto (2006) definem competência como o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes fundamentais para que um profissional possa executar uma atividade específica. Essa também é a definição de competência para a Fundação Luís Eduardo Magalhães (2004b, 2005).

Para Bertrand (2005, p. 24, grifo do autor), competência é “a capacidade do indivíduo para exercer uma atividade profissional concreta, aplicando seus conhecimentos, suas habilidades (*savoir-faire*) e suas qualidades pessoais.”

Embora parecidas, as definições acima são distintas, pois a de Ruas (2005) vai além, ao incluir no próprio conceito a necessidade de disposição do profissional para agir em um evento, pondo em prática os seus conhecimentos, habilidades e atitudes. A diferença é sutil. Cardozo, Braga e Hashimoto (2006) reconhecem no seu artigo a importância da motivação individual para querer fazer, para resolver os problemas no ambiente de trabalho; essas autoras apenas não embutiram esse raciocínio no conceito de competência.

Conceitos postos, é preciso esclarecer como surgiu a certificação ocupacional e como ela tem sido utilizada para a escolha dos diretores das escolas da rede pública estadual baiana.

Nos últimos anos, os avanços tecnológicos têm afetado significativamente as empresas, tanto na organização da produção, quanto do trabalho. Aos poucos o modelo taylorista de produção, que se caracteriza pela preocupação com o estudo dos tempos e movimentos para execução das tarefas fabris, foi se esgotando e sendo substituído por alternativas mais flexíveis, em um ambiente menos estável e previsível do que o de outrora (ALEXIM, 2005; MARINI, 2005; RUAS, 2005).

Cardozo, Braga e Hashimoto (2006) destacam o papel da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no incentivo à discussão sobre o tema da certificação, há cerca de 35 anos.

A OIT estava preocupada com as mudanças que afetavam o mercado e que passaram a demandar profissionais mais flexíveis e capazes de rápida adaptação a situações novas.

A certificação ocupacional, na medida em que viabiliza o uso de procedimentos calcados em padrões de mérito e competência para a escolha de profissionais, se caracteriza como um procedimento inovador (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2004a).

No Brasil, a certificação ocupacional ganhou fôlego a partir da década de 1980, estimulada pela OIT, bem como pela difusão dos programas de qualidade total e das iniciativas para adequação a normas internacionais. Aqui, como em outros países, têm sido implementados alguns programas setoriais de certificação ocupacional, a exemplo dos que existem para as áreas de mecânica, manutenção, turismo, educação e gestão pública (CARDOZO; BRAGA; HASHIMOTO, 2006).

A certificação ocupacional é uma modalidade de avaliação, mas não deve ser confundida com avaliação de desempenho, que é realizada por quem emprega a mão-de-obra. O domínio das atitudes relacionadas com a motivação é específico da avaliação de desempenho. A certificação ocupacional pode referendar que um indivíduo possui as competências necessárias para o exercício da sua profissão, mas, ainda assim, essa pessoa pode não estar devidamente motivada, pode não ter disposição, para efetivar o que sabe (CARDOZO; BRAGA; HASHIMOTO, 2006).

A distinção supra-referida é importante, porque a sociedade e o mercado, de forma geral, esperam que os profissionais certificados possam efetivamente prestar melhores serviços ou entregar produtos de melhor qualidade. A questão da motivação do indivíduo não é tão lembrada, em se falando de certificação ocupacional, quanto a noção de competência.

Para Zarifian (2001), existe uma parcela expressiva de iniciativa que deve vir do próprio indivíduo para enfrentar os eventos que ocorrem no ambiente de trabalho. Diante de uma ocorrência laboral específica, a competência deve ser mobilizada pelo profissional que se

encontra inserido no contexto do problema. Se o evento for mais complexo, talvez seja preciso envolver vários atores para enfrentá-lo.

Um dos objetivos específicos da certificação ocupacional está relacionado com o estímulo para o aprimoramento funcional do indivíduo que se submete a processos dessa natureza. A educação profissional continuada também constitui um objetivo específico da certificação ocupacional, visto que o certificado conferido ao candidato aprovado geralmente tem validade durante um determinado período, implicando na necessidade de uma nova certificação (CORDEIRO; ROMANO; SANTOS, 2004; FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2004a).

No que se refere aos benefícios para os profissionais que se inscrevem nos exames de certificação ocupacional, há que se destacar a valorização das suas carreiras, uma vez que a sociedade reconhece publicamente o valor do certificado; há uma legitimação (BERTRAND, 2005; CARDOZO; BRAGA; HASHIMOTO, 2006; CORDEIRO; ROMANO; SANTOS, 2004; FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2004a, 2006; RODRÍGUEZ, 2005). Bertrand (2005) ressalta que, para os indivíduos que participam de processos dessa natureza, a certificação pode contribuir não somente para garantir o reconhecimento e a valorização do investimento, como também a qualidade da formação recebida.

Ainda quanto à importância da certificação para a valorização das carreiras, Charraud, Boudier e Kirsch (1995 *apud* BERTRAND, 2005, p. 15) esclarecem que

o valor da certificação para os indivíduos baseia-se também na possibilidade de acesso a um nível educacional superior, a um emprego ou, inclusive, a um certo prestígio social. Pode também ser um elemento de definição da identidade dos indivíduos e das profissões. Pode constituir uma linha divisória entre os que possuem um título e os que têm necessidade dele.

A certificação ocupacional de profissionais de educação, assim como o fortalecimento da gestão escolar, compõe o conjunto de projetos do Programa Educar para Vencer. Neste ponto, mais uma vez destacando que esse programa - o objeto da pesquisa - é

tratado em um capítulo à parte, serão antecipados alguns elementos da certificação, visando compor o entendimento da seleção de diretores por meio desse processo.

Na Bahia, a Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM) desenvolveu, em 2000, um sistema de certificação ocupacional de profissionais de educação, incluindo o dirigente escolar. O sistema foi uma encomenda do Governo da Bahia, por intermédio da sua Secretaria da Educação. O primeiro exame aconteceu em 2001, restrito aos dirigentes escolares; em 2004, outras funções foram incluídas no processo, como a de professores especialistas e de alfabetização.

Em 1999, o Governo da Bahia estabeleceu as bases do processo de certificação ocupacional de dirigente escolar. Um decreto do Poder Executivo determinou que a certificação ocupacional seria utilizada, a partir de 2002, como pré-requisito para a escolha de diretor e vice-diretor nos municípios onde o processo tivesse sido implantado (BAHIA, 1999).

O Plano de Carreira do Magistério Público, de 2002, vinculou o avanço horizontal na carreira à certificação ocupacional, assim como regulamentou o prazo de três anos de validade para o certificado; findo esse prazo, o candidato deve se inscrever em um processo de recertificação (BAHIA, 2002).

A recertificação procura avaliar os avanços dos profissionais que aderiram ao processo. O novo exame serve para aferir se o indivíduo previamente certificado está atualizado com as inovações introduzidas no seu ambiente de trabalho (CARDOZO; BRAGA; HASHIMOTO, 2006).

De acordo com a Fundação Luís Eduardo Magalhães (2003), a seleção do dirigente escolar a partir de um processo de certificação baseado em competências é a alternativa mais adequada dentre as opções possíveis, pois o diretor é o elemento fundamental para o sucesso de qualquer escola, cabendo a ele um papel mais amplo do que o mero exercício das funções burocráticas e a execução das tarefas administrativas.

Essa Fundação entende que o novo papel do diretor deve englobar o planejamento estratégico da escola e a concretização da missão educacional, incluindo a relação interpessoal com os alunos, pais, professores e demais pessoas envolvidas com a unidade de ensino, assim como o desenvolvimento da equipe escolar.

No sistema de certificação ocupacional da FLEM, tudo começa com a análise do cargo, que consiste em um procedimento de coleta e análise de informações sobre as atividades de uma determinada função. Trata-se de um inventário de atividades, que passará a compor as matrizes com os padrões de competências básicas a serem medidas no futuro. A análise do cargo identifica o perfil do mesmo, além dos requisitos indispensáveis que os candidatos precisam comprovar. Os instrumentos de avaliação utilizados nos testes são oriundos desse processo macro (CARDOZO; BRAGA; HASHIMOTO, 2006).

Em seguida, os testes são desenvolvidos com o auxílio de comitês técnicos compostos por especialistas em educação de outros estados brasileiros. As bases para os testes são os padrões de competência definidos anteriormente. Os testes devem ser abrangentes, isto é, devem avaliar todas as dimensões e domínios de competências teóricas e práticas requeridas para a função, tanto por meio de questões de múltipla escolha, como via questões discursivas ou simulações de situações representativas do exercício profissional (CARDOZO; BRAGA; HASHIMOTO, 2006).

O dirigente escolar que se inscrever voluntariamente no sistema de certificação ocupacional da FLEM será submetido aos seguintes testes eliminatórios: teste de conhecimentos específicos (TCE), teste de comunicação e expressão em Língua Portuguesa (TCELP), além do teste de questões práticas (QP).

Os resultados são divulgados sob a forma dos seguintes conceitos: aprovado, não aprovado e ausente. Os candidatos reprovados são notificados por escrito sobre o seu

desempenho nos testes, ocasião em que recebem recomendações sobre os domínios que precisam ser aprofundados em exames futuros (CARDOZO; BRAGA; HASHIMOTO, 2006).

O TCE avalia três dimensões: desenvolvimento integral dos alunos e implementação do currículo escolar, desenvolvimento da equipe e administração da escola (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2004b).

O padrão de competência de desenvolvimento integral dos alunos e implementação do currículo escolar focaliza questões relacionadas com o conhecimento de teorias e metodologias associadas ao ensino e à aprendizagem. Também trata do conhecimento de metodologias para avaliar o desempenho dos alunos (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2004b).

Motivação da equipe, gestão de pessoal com foco em resultados e desenvolvimento profissional dos colaboradores são questões inerentes ao padrão de desenvolvimento da equipe (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2004b).

Já o padrão de administração da escola trata das leis, normas e diretrizes próprias da área educacional, como também do conhecimento dos procedimentos para obtenção e gestão de recursos financeiros. Outro tópico diz respeito ao domínio de ferramentas para a tomada de decisões gerenciais (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2004b).

O TCELP avalia a habilidade de comunicação e expressão escritas dos candidatos, além do domínio dos padrões da Língua Portuguesa (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2004b).

O QP, finalmente, avalia as dimensões de visão e planejamento estratégico, estabelecimento e ampliação de relacionamentos, além de gestão de processo pedagógico (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2004b).

Para ser aprovado no padrão de competência de visão e planejamento estratégico, o candidato deve ser capaz de: analisar informações para a tomada de decisões no âmbito da

gestão escolar, elaborar planos de ação e identificar obstáculos que possam interferir nos objetivos estabelecidos (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2004b).

O padrão de estabelecimento e ampliação de relacionamentos visa identificar habilidades do diretor na formação de parcerias com a comunidade, escolas e empresas, bem como na administração de conflitos e disseminação de valores (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2004b).

Por fim, a avaliação de programas educacionais e da equipe docente e discente é tratada no padrão de gestão de processo pedagógico (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2004b).

O candidato reprovado em qualquer um dos três testes especificados anteriormente pode repeti-lo, dentro de um prazo de dois anos, tantas vezes quantas o teste for oferecido. Se no final desse prazo ele ainda não tiver logrado êxito, ficará suspenso do processo por três anos, quando poderá retornar (CARDOZO; BRAGA; HASHIMOTO, 2006; FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2004b).

De acordo com Cardozo, Braga e Hashimoto (2006), a expectativa de aprovação, à época da implantação do sistema de certificação ocupacional, era de 30% dos candidatos inscritos. As razões para esse percentual eram: ausência de formação continuada ao longo da carreira, idade avançada dos candidatos, bem como a influência de teorias educacionais sem respaldo metodológico. Os números de dezembro de 2005 apontam uma aprovação média da ordem de 35%.

Concluindo, a certificação ocupacional, ainda que se caracterize como um processo não compulsório, tem atraído o interesse dos dirigentes da rede pública baiana de ensino. Até dezembro de 2005, 2.535 dirigentes escolares receberam o certificado (CARDOZO; BRAGA; HASHIMOTO, 2006). Números de outubro de 2006 revelam que mais da metade dos dirigentes da rede em questão já está certificada, integrando um contingente de 13.280

profissionais de educação beneficiados pelo sistema, incluindo professores de alfabetização e de disciplinas (FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2006).

O encerramento deste tópico coincide com o da revisão da literatura, de modo que esta investigação apresenta, na próxima seção do marco teórico, a forma pela qual o problema da pesquisa foi abordado, ou seja, apresenta as escolhas teóricas do autor a partir de toda a literatura que foi explorada até este ponto do trabalho.

2.2 QUADRO REFERENCIAL TEÓRICO

A seção anterior deste capítulo da dissertação contemplou a exploração da literatura nos dois eixos de investigação mais relevantes para este trabalho. O próximo passo, de que trata o presente tópico, consiste em apresentar as diferentes perspectivas apontadas pelos especialistas para tratar o problema da pesquisa. Primeiro será feito um balanço das diversas formas de abordagem desse problema, explicitando as suas principais características. Em seguida, será feita uma escolha, a partir da qual se delineará a “lente” a ser usada na investigação em curso.

Quivy e Campenhoudt (1998) definem esta etapa do trabalho de investigação social como sendo aquela que especifica a problemática, ou seja, a maneira pela qual os fenômenos estudados serão interrogados. Assim, inicialmente serão introduzidas as diferentes perspectivas de tratamento da certificação ocupacional, com a subsequente escolha de uma delas. Depois, o mesmo acontecerá com relação à gestão escolar.

A literatura aborda a certificação ocupacional de diferentes maneiras, dentre as quais se destacam as seguintes dimensões, no sentido de que são as que aparecem com mais frequência: educacional, econômica e legal.

A primeira forma de tratar o tema da certificação ocupacional – dimensão educacional - sugere que, em um contexto socioeconômico que conta cada vez mais com empresas e grupos sociais configurados em forma de rede, a educação deve passar a ser encarada como um processo contínuo ao longo da vida, além dos limites das instituições de ensino. O conceito de certificação é utilizado nesse contexto por pressupor o reconhecimento das competências dominadas pelos indivíduos e adquiridas no decorrer das suas formações (BERTRAND, 2005; CARDOZO; BRAGA; HASHIMOTO, 2006; CHECA, 1999 *apud* CARDOZO; BRAGA; HASHIMOTO, 2006).

Alguns países chegaram a reformular os seus sistemas de educação profissional, norteando-os em competências, a partir do aumento da competitividade observado no final do século passado. As nações pioneiras no campo da certificação ocupacional foram os Estados Unidos, Inglaterra, Canadá e Nova Zelândia. França, Alemanha e Espanha começaram a desenvolver iniciativas em prol da certificação pouco tempo mais tarde.

A perspectiva educacional assume que a certificação ocupacional propicia o desenvolvimento contínuo das competências dos profissionais, favorecendo a inserção deles no mercado de trabalho (CHECA, 1999 *apud* CARDOZO; BRAGA; HASHIMOTO, 2006).

A segunda dimensão trata dos aspectos econômicos subjacentes à certificação ocupacional, partindo do princípio de que sistemas desse tipo podem contribuir para aperfeiçoar a qualificação da mão-de-obra. A produtividade tende a aumentar com a melhoria da qualificação dos trabalhadores, contribuindo, conseqüentemente, para tornar as empresas mais competitivas internacionalmente, no cenário da globalização. Essa abordagem configura o que Bertrand (2005, p. 20) classifica como o “papel econômico da certificação.”

O limite entre a dimensão econômica e a educacional é tênue. É difícil perceber claramente quando um autor está diferenciando uma abordagem da outra. Concretamente, foi o acirramento da competitividade, decorrente dos avanços tecnológicos nas economias capitalistas, observados a partir da década de 1970, que trouxe à tona a busca por novos modelos de produção voltados para as competências.

Na abordagem legal, destaca-se o debate em torno da missão da certificação ocupacional, envolvendo a discussão do fundamento desse processo, isto é, a promoção de interesses particulares de um determinado grupo de profissionais ou a proteção da sociedade como um todo. Essa questão é apresentada em um contexto social marcado pelas constantes mudanças nas características de determinadas profissões, fenômeno decorrente principalmente das novas tecnologias (TALKE JR., 2000, 2002; SCHOON; SMITH, 2000).

É notório que o grau de complexidade e especialização de algumas atividades tem aumentado muito nos dias atuais, para o que, a título de exemplificação, Talke Jr. (2002) cita o caso dos mecânicos, esclarecendo que eles têm que aliar a informática às suas tradicionais habilidades técnicas, para prestar serviços a consumidores de automóveis cada vez mais carregados de artefatos do mundo dos computadores.

Schoon e Smith (2000) distinguem licenciamento de certificação, esclarecendo que o primeiro consiste na concessão de uma licença, por parte de entidades governamentais, para o exercício de uma profissão. Dessa forma, as questões concernentes ao licenciamento são de caráter legal e de fundamental importância, uma vez que esse procedimento envolve a cessão de um direito para exercício profissional. Por outro lado, a certificação geralmente não envolve o governo e depende de uma adesão voluntária dos pretendentes ao certificado (SCHOON; SMITH, 2000).

Na perspectiva legal também se inserem as questões relativas aos cuidados que as entidades promotoras de programas de certificação devem tomar, a fim de que determinados

requisitos sejam cumpridos para que os seus certificados tenham valor na comunidade profissional. Com a crescente demanda por serviços de certificação ocupacional, procura que é incrementada pelo já referenciado aumento na complexidade de determinadas profissões, os indivíduos que buscam tais serviços devem, analogamente, se precaver no momento da escolha da instituição que os fornece. Nesse sentido se discute a natureza jurídica dessas entidades promotoras, que podem ser públicas, privadas ou do terceiro setor (TALKE JR., 2002; SCHOON; SMITH, 2000).

A figura a seguir contempla as três dimensões encontradas na literatura para o tema da certificação ocupacional, com destaque para as principais questões discutidas em cada uma delas.

	ABORDAGEM	PRINCIPAIS QUESTÕES DISCUTIDAS
Certificação ocupacional	Educacional	Educação encarada como uma atividade contínua ao longo da vida profissional
		Desenvolvimento das competências para o exercício de uma profissão
	Econômica	Avanços tecnológicos aumentam a competitividade
		Melhoria da qualificação profissional incrementa a produtividade
	Legal	Proteção da sociedade em situações que envolvem atividades profissionais complexas e especializadas
		Legitimidade da certificação

Figura 1 – Diferentes abordagens da certificação ocupacional

Fonte: própria

Todavia, esta pesquisa se restringe à perspectiva educacional da certificação, que trata dos aspectos inerentes à formação do indivíduo, permitindo compreender por que, nos dias atuais, diante das novas formas de organização do trabalho, do aumento da incerteza na relação da empresa com o mercado consumidor, da demanda por profissionais mais flexíveis e da proliferação das redes de empresas, a educação não se dá e não se esgota dentro das paredes das instituições tradicionais de ensino.

A dimensão educacional contém os fundamentos para a compreensão da educação como um processo contínuo ao longo da vida profissional dos indivíduos. Esse ponto de vista, que é crucial para a construção da moldura de análise desta pesquisa, não é encontrado nas outras duas abordagens da certificação ocupacional que foram apresentadas anteriormente.

Adicionalmente, considerando o objetivo desta pesquisa, é importante esclarecer que a dimensão educacional é aquela mais aderente dentre as que aqui foram explicitadas, visto que é nessa perspectiva que as questões concernentes às competências necessárias para que os profissionais exerçam adequadamente as suas funções são tratadas e discutidas. Na abordagem educacional se encontram os conceitos e argumentos, além de relatos de experiências, que permitem desnudar a relação entre o domínio de determinados conhecimentos e habilidades, por parte de um diretor de escola, e o exercício das suas atribuições na unidade de ensino.

Na perspectiva econômica da certificação ocupacional, os elementos teóricos relevantes dizem respeito à importância desse processo para a qualificação da mão-de-obra, na busca pelo aumento da produtividade e da competitividade das empresas, em um ambiente de acirrada concorrência internacional. Alguns aspectos mais elementares dessa questão são desprezados nas discussões econômicas da certificação, voltadas para o tema produtividade. Não se dá ênfase ao debate em torno da formação dos indivíduos e das competências que eles deveriam ter para desempenhar essa ou aquela função. Na perspectiva econômica, a discussão da noção de competência individual é ordinária, ou seja, não é primordial; daí o descarte dessa abordagem, que é tratada por Bertrand (2005), pela Fundação Luís Eduardo Magalhães (2004a), além de Cordeiro, Romano e Santos (2004).

O marco legal da certificação também não é prioritário para esta investigação, razão pela qual foi descartado, tal qual a dimensão econômica.

Explicada a escolha da dimensão educacional da certificação ocupacional, é preciso selecionar os conceitos-chave que se inserem nessa abordagem. No âmbito desta investigação, certificação ocupacional significa o processo de avaliação utilizado para atestar que um indivíduo domina as competências indispensáveis para exercer uma profissão (CARDOZO; BRAGA; HASHIMOTO, 2006; FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2004b). Além de tratar a certificação ocupacional como uma avaliação, essa definição inclui a noção de competência. Exame (teste) e competência são elementos da moldura de análise que será apresentada na próxima seção deste capítulo.

Competência, por sua vez, é considerada como a ação que combina de forma adequada o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes requeridas para uma atividade profissional, a fim de fazer uma entrega, de cumprir uma demanda (RUAS, 2005). Conforme foi explicitado anteriormente, esse conceito abrangente pressupõe a necessidade de disposição, de motivação, do profissional para agir em um evento, pondo em prática o seu estoque de capacidades (conhecimentos, habilidades e atitudes).

Uma vez que ficou claro qual o tratamento da certificação ocupacional nesta investigação, se faz necessário apresentar as diversas abordagens para a gestão escolar, com a subsequente escolha de uma delas, de forma que os dois conceitos do quadro referencial teórico sejam contemplados e, portanto, a problemática de Quivy e Campenhoudt (1998) esteja especificada.

A literatura especializada em gestão escolar e os documentos pesquisados na fase exploratória desta investigação apresentam as múltiplas dimensões do gerenciamento de uma unidade de ensino. A gestão escolar envolve uma série de atividades, de natureza distintas, que requerem competências variadas para a adequada execução de cada uma delas. Envolve a organização do processo político e pedagógico da escola, a administração de conflitos entre os diversos atores envolvidos com a unidade de ensino, a articulação e liderança do dirigente, a

tomada coletiva de decisões, o estabelecimento de parcerias com a comunidade, o planejamento estratégico, o conhecimento das normas e procedimentos para aplicação de recursos financeiros provenientes de muitas fontes, a conservação das instalações e a segurança, além do domínio dos aspectos inerentes ao marco legal aplicável (BAHIA, 2004c; LUCK, 2000; REIS, 2003).

De uma forma geral, a literatura aborda a gestão escolar destacando as seguintes dimensões: planejamento estratégico, pedagógica e legal. Uma quarta dimensão pode ser considerada a partir da junção de temas múltiplos e complexos como liderança, clima, cultura, gestão de pessoas e formação de parcerias, por exemplo.

A dimensão do planejamento estratégico abarca a discussão da autonomia administrativo-financeira e pedagógica da escola. A autonomia em questão tem sido debatida por especialistas em Educação e Administração, a partir das propostas de descentralização dos sistemas educacionais (BAHIA, 2003, 2004c; OLIVEIRA, 1994; RODRÍGUEZ; HERRÁN, 2000; SCHWARTZMAN, 1990; XAVIER; AMARAL SOBRINHO; MARRA, 1994).

No Brasil, o amparo legal para a autonomia escolar está na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996). Na Bahia, o fortalecimento da gestão escolar, calcado na autonomia da unidade de ensino, conforme preconizado no Programa Educar para Vencer, envolve a implantação do planejamento estratégico nas escolas públicas (BAHIA, 2003, 2004c; REIS, 2003; SANTOS; OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2006).

Vale lembrar que uma subseção anterior destrinçou todo o processo de implantação do planejamento estratégico na rede pública estadual baiana de ensino, de forma que não cabe aqui uma repetição desses fatos. Nessa parte da dissertação se encontram os conceitos, os atores envolvidos, as etapas do processo e, muito importante, a avaliação da implementação do PDE e a sua validação pela SEC, em um procedimento que permite múltiplas revisões dos instrumentos de planejamento. Caso seja necessário, recomenda-se revisar tal subseção.

Por sua vez, a dimensão da proposta pedagógica está voltada para as questões de ensino e aprendizagem, ou seja, o que, por que e como ensinar, além do como avaliar, para que os alunos possam, de fato, aprender. Os seguintes elementos devem integrar uma proposta pedagógica: princípios filosóficos, conteúdos, conhecimento, currículo e avaliação (BAHIA, 2004c).

A abordagem legal apresenta uma série de leis, decretos, portarias, normas e procedimentos que um diretor de escola precisa conhecer para desempenhar de maneira adequada as suas atribuições (LDB de 1996, Estatuto da Criança e Declaração Universal dos Direitos Humanos, além de outras normas federais, estaduais e municipais). O domínio da legislação aplicável à gestão escolar não é nada simples e requer esforço do dirigente. As questões que se discutem nessa perspectiva de compreensão da gestão escolar são de cunho procedimental legal, ou seja, para resolver determinada situação, o diretor deve seguir os preceitos contidos em um leque específico de normas (BAHIA, 2004c).

Uma outra dimensão engloba temas do âmbito da administração de empresas, que também se aplicam à administração escolar, como: liderança, clima, cultura, gestão de pessoas e formação de parcerias. Cada um desses temas por si só é um mundo de vastas teorias e conceitos, que não serão mencionados na presente investigação por razões óbvias de foco e pertinência. Se assim não fosse feito, a conclusão deste trabalho estaria ameaçada. O fato é que a gestão escolar, assim como a administração de uma empresa privada qualquer, está sujeita a muitas outras abordagens além daquelas citadas anteriormente - planejamento estratégico, pedagógica e legal.

Retomando, pois, a abordagem da gestão escolar pelos aspectos do planejamento estratégico da unidade de ensino, há que se destacar que é nessa perspectiva que se encontram os conceitos e elementos necessários para análise da política pública empreendida pelo

Governo da Bahia para o fortalecimento da gestão da escola a partir da implementação do planejamento estratégico.

A implantação do PDE na rede pública baiana de ensino, que, conforme foi apresentado anteriormente, constitui um processo de planejamento estratégico no âmbito da escola, exemplifica uma proposta de adoção, nessa esfera de oferta de serviços públicos, de preceitos gerencialistas típicos da nova administração pública.

Em nenhuma das outras abordagens da gestão escolar, que estão disponíveis na literatura ou em documentos técnicos, é possível encontrar tão claramente a aderência das propostas da administração pública gerencial, quanto naquela relativa ao planejamento estratégico.

Eis, portanto, a escolha da dimensão da gestão escolar que interessa para os fins desta pesquisa, qual seja a que trata do planejamento estratégico. A próxima figura ilustra as quatro perspectivas de abordagem da gestão escolar que aqui foram apresentadas, com a ressalva de que aquela identificada como múltiplos temas comporta itens tão complexos que poderiam ser considerados como dimensões isoladas.

	ABORDAGEM	PRINCIPAIS QUESTÕES DISCUTIDAS
Gestão escolar	Planejamento estratégico	Autonomia administrativa, financeira e pedagógica da escola
		Execução do plano de desenvolvimento da escola
		Validação do instrumento de planejamento
	Pedagógica	Ensino e aprendizagem
		Avaliação dos alunos
	Legal	Leis, decretos, portarias e normas aplicáveis à gestão da unidade de ensino
	Múltiplos temas	Liderança
		Clima
		Cultura
		Gestão de pessoas
		Formação de parcerias

Figura 2 – Diferentes abordagens da gestão escolar

Fonte: própria

Assim, a subseção que aqui termina introduziu diferentes perspectivas de tratamento tanto da certificação ocupacional, quanto da gestão escolar, tendo sido explicadas as razões para as escolhas de uma abordagem para cada um desses conceitos. A figura a seguir resume essa questão e com ela se encerra o quadro referencial teórico.

ABORDAGEM	CONCEITOS		ABORDAGEM
Educacional	Certificação ocupacional	Gestão escolar	Planejamento estratégico
Econômica			Pedagógica
Legal			Legal
			Múltiplos temas

Figura 3 – Escolhas teóricas

Fonte: própria

2.3 MOLDURA DE ANÁLISE

A primeira seção deste capítulo foi útil para ampliar a perspectiva de análise da presente pesquisa, na medida em que permitiu conhecer o pensamento de diferentes atores sobre políticas públicas e gestão escolar. O contato com os argumentos e pontos de vista dos especialistas nos dois grandes eixos temáticos em questão contribuiu para alargar a compreensão do objeto de estudo, como defendem Quivy e Campenhoudt (1998).

A seção seguinte viabilizou a seleção de um conjunto de referências específico para abordar o problema desta pesquisa, focando esta investigação em determinadas dimensões, como foi visto.

Entretanto, esta investigação social precisa, para os fins do seu desenvolvimento, de algo mais além da exploração da literatura e da escolha do quadro referencial teórico. Ainda falta um elo de ligação com a parte empírica da pesquisa. É preciso traduzir o que a literatura apresenta sobre o problema em uma peça que viabilize o empirismo e investigação, ou seja,

que permita coletar dados e depois analisá-los à luz também desse elemento. Essa peça, que os especialistas em investigações científicas geralmente identificam como modelo de análise, será tratada nesta seção.

Ao longo desta dissertação, moldura e modelo de análise são usados como sinônimos, embora o termo moldura seja por si só mais isento de questionamento quanto a questão da replicação. É importante destacar que a necessidade de se ter essa peça no trabalho de investigação, que funciona como a ponte entre a teoria e a prática, muitas vezes, dada a natureza do objeto de estudo, leva o investigador a usar algo que foi elaborado anteriormente por outro estudioso. Isso não ocorreu nesta pesquisa, como será visto a seguir.

Partindo da questão central da investigação, o trabalho exploratório de revisão da literatura sinalizou a peculiaridade deste trabalho, que deveria articular logicamente alguns conceitos e hipóteses que permitissem analisar a implementação de duas políticas públicas elaboradas há pouco mais de quatro anos do corte temporal. Era improvável que a literatura contemplasse uma moldura de análise tão específica quando a que se desejava.

Progressivamente, a revisão da literatura revelou algumas respostas provisórias para a pergunta central da pesquisa, como também alguns conceitos-chave úteis para confrontar empiricamente a certificação ocupacional com o planejamento estratégico escolar.

O que era improvável se concretizou. A ausência de trabalhos anteriores que analisassem as políticas de certificação ocupacional e planejamento estratégico escolar nas etapas de implementação, aliada aos modelos genéricos propostos para estudar a implementação de políticas públicas, indicou que a criação de uma moldura por este autor era o caminho mais apropriado para a continuidade desta investigação. Assim foi feito. O modelo de análise foi então construído do específico para o todo, como se tornará evidente nos próximos parágrafos.

Antes de entrar no detalhe da especificação dos elementos que compõem a moldura de análise desta pesquisa, é interessante registrar que Souza (2002) fez uma revisão abrangente da literatura especializada no campo do conhecimento das políticas públicas. A autora apresenta uma gama de modelos para análise dessas políticas, como, por sinal, registra Dantas (2005).

Tendo como propósito analisar a implementação de uma política educacional na área de avaliação em larga escala na Bahia, Dantas (2005) revisou obras de especialistas e elaborou um esquema para facilitar o seu estudo. No esquema, que essa autora desenvolveu a partir de Walker (2004), ela categoriza os modelos de análise de implementação de políticas públicas de acordo os níveis de abordagem - macro e micro -, acrescentando um estágio intermediário. Tal instância intermediária integra os dois olhares extremos em uma configuração de construção mútua⁵, envolvendo os atores que implementam e formulam as políticas.

Para Dantas (2005), o modelo principal x agente e os modelos técnico-rationais situam-se naquele nível macro de abordagem da implementação de políticas públicas. Com relação ao nível micro, a autora destaca a proposta de Lipsky (1980 *apud* DANTAS, 2005), que focaliza o grau de discricionariedade dos burocratas de linha de frente.

A presente pesquisa não vai enveredar, entretanto, pelos caminhos que levam à miríade de modelos para analisar políticas públicas. E não o fará porque os modelos que a literatura apresenta são muito genéricos, servindo apenas como orientação para determinados aspectos com os quais o investigador tem que se preocupar, como é o caso de vetos e apoios, incentivos, questões jurídicas e regras, para citar alguns dos elementos mais importantes.

Mas como foi construída, então, a moldura de análise em discussão? A resposta está no resultado da pesquisa exploratória que foi feita em manuais, relatórios, *websites* e

⁵ Que Walker (2004) chama de *coconstructed models of implementation*.

instrumentos de divulgação das políticas de certificação ocupacional e fortalecimento da gestão escolar empreendidas pelo Governo da Bahia. O levantamento documental em questão faz parte da metodologia desta investigação, de que trata o próximo capítulo.

A leitura dos documentos acima referenciados auxiliou, juntamente com a literatura especializada, a construir a moldura de análise, bem como serviu como base para a compreensão e descrição do objeto da pesquisa, tal qual a metodologia, tratado em um capítulo à parte.

Esses documentos indicam que a reforma da educação na Bahia – Programa Educar para Vencer – prevê a implementação articulada de políticas, dentre as quais estão a certificação ocupacional e o planejamento estratégico das escolas.

Relatórios e manuais deixam claro que, no contexto da reforma, o papel do diretor de escola é outro, ampliando a sua participação para além de tarefas meramente burocráticas. O diretor deve realizar determinadas atividades que antes eram restritas ao mercado, ao ambiente das empresas privadas. Uma dessas novas atribuições consiste na coordenação do processo de elaboração e execução do planejamento estratégico da escola.

Esses mesmos documentos sinalizam que a certificação ocupacional é uma ferramenta importante para atestar que os diretores de escolas dominam as competências básicas para o exercício das suas tarefas, incluindo as novas, como o planejamento estratégico. Adicionalmente, outras iniciativas no âmbito do fortalecimento da gestão escolar propõem a capacitação dos gestores diante dos desafios subjacentes à reforma.

Especialistas em educação, como Castro (1999), reconhecem que a escolha de diretores de escola com base na competência profissional pode contribuir para o fortalecimento da autonomia administrativa da unidade de ensino.

A própria LDB de 1996 dá amparo legal para a autonomia administrativa e financeira da escola.

A “espinha dorsal” da moldura de análise desta pesquisa foi construída a partir da identificação de tais raciocínios, argumentos e reflexões nos documentos das políticas e na literatura especializada. Se a certificação ocupacional do diretor e o planejamento estratégico da escola estão costurados de tal forma no Programa Educar para Vencer, como foi visto, como é que isso está se dando na prática?

Algumas hipóteses foram concebidas para responder, ainda que provisoriamente, a pergunta central da pesquisa. As hipóteses orientam a seleção e análise dos dados coletados, ao passo em que a análise permite corrigir e aprofundar as hipóteses. Uma investigação organizada em torno de hipóteses tende a ser conduzida com ordem e rigor. As hipóteses podem ser construídas com base em reflexões teóricas ou a partir do conhecimento do fenômeno estudado por intermédio de uma fase de exploração (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998).

Considerando que a certificação ocupacional serve para atestar que um diretor possui as competências básicas para exercer as suas atribuições, como também que ele é o responsável pela coordenação do processo de planejamento estratégico da unidade de ensino, então é razoável supor o seguinte: um diretor certificado contribui mais do que um não certificado para uma implementação mais independente do planejamento estratégico. Essa é uma das hipóteses centrais da pesquisa (H_1).

É necessário esclarecer duas questões acerca da hipótese acima. Primeiro, que se um diretor é certificado, então ele domina todo um rol de competências, incluindo aquelas especificamente relacionadas com o planejamento estratégico, eliminando ou diminuindo a necessidade de suporte técnico externo para a própria tarefa de planejamento. Daí a reflexão em torno da certificação e independência na implementação do planejamento estratégico. A segunda questão diz respeito ao uso do termo implementação no texto da hipótese. Como será explicado detalhadamente quando da especificação dos indicadores da moldura de análise, a

execução do PDE foi considerada, para os fins deste trabalho, como a implementação do planejamento estratégico, embora, reconhecidamente, tal implementação seja algo mais completo.

Uma outra hipótese central foi elaborada a partir dos mesmos argumentos norteadores de H_1 . Uma vez que os atores envolvidos com o planejamento estratégico da escola são treinados para execução das próprias tarefas do planejamento, sendo o diretor a liderança maior desse processo, então é coerente propor o que segue: um diretor certificado contribui mais do que um não certificado para uma maior adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos. Essa hipótese foi identificada como H_5 .

As duas hipóteses identificadas anteriormente têm em comum sua sustentação teórica, além do subsídio fornecido pela pesquisa exploratória. O reconhecimento da certificação ocupacional como uma avaliação de competências está presente nas obras de Durand-Drouhin (1995 *apud* BERTRAND, 2005), Bertrand (2005), além de Cardozo, Braga e Hashimoto (2006).

Temos, até este ponto, duas hipóteses centrais (H_1 e H_5), mas, para enriquecer a investigação, algumas hipóteses complementares foram elaboradas a partir desse par.

Como o sistema de certificação ocupacional da FLEM avalia o desempenho dos candidatos em seis padrões de competências definidos pela análise do cargo de diretor, os resultados dos candidatos nos testes podem ser utilizados para responder provisoriamente a pergunta de partida da pesquisa.

Dos seis padrões de competências em questão, dois servem para avaliar conhecimentos e habilidades relacionadas com ensino e aprendizagem, além do desempenho docente e discente. São eles: o padrão de desenvolvimento integral dos alunos e implementação do currículo escolar, além do padrão de gestão do processo pedagógico.

Restaram, portanto, quatro padrões, que subsidiaram a elaboração das hipóteses complementares. Esses quatro padrões são os seguintes: visão e planejamento estratégico, administração escolar, desenvolvimento da equipe, além de estabelecimento e ampliação de relacionamentos.

O que cada um dos quatro padrões avalia já foi esclarecido no tópico do capítulo teórico que detalhou o processo de seleção de diretores a partir da certificação ocupacional. Revisando o que cada um deles avalia, se percebe que três desses padrões de competências estão provavelmente relacionados com a implementação do planejamento estratégico na escola, a exceção do que mede a competência em estabelecimento e ampliação de relacionamentos, mais voltado para a formação de parcerias e administração de conflitos. Assim, três novas hipóteses foram concebidas a partir de H_1 :

- a) H_2 : quanto maior for a competência de um diretor em visão e planejamento estratégico, mais independente será a implementação do planejamento estratégico;
- b) H_3 : quanto maior for a competência de um diretor em administração escolar, mais independente será a implementação do planejamento estratégico;
- c) H_4 : quanto maior for a competência de um diretor em desenvolvimento da equipe, mais independente será a implementação do planejamento estratégico.

Analogamente, a observação dos conhecimentos e habilidades avaliados pelos quatro padrões de competência referidos anteriormente revelou que três desses padrões estão provavelmente relacionados com a adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos, a exceção do que mede a competência em desenvolvimento da equipe, mais voltado para a motivação e desenvolvimento profissional dos atores. Assim, outras três hipóteses foram construídas com base naquela segunda hipótese central, de que um

diretor certificado contribui mais do que um não certificado para uma maior adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos (H₅); são elas:

- a) H₆: quanto maior for a competência de um diretor em visão e planejamento estratégico, maior será a adequação do instrumento de planejamento às normas e procedimentos;
- b) H₇: quanto maior for a competência de um diretor em administração escolar, maior será a adequação do instrumento de planejamento às normas e procedimentos;
- c) H₈: quanto maior for a competência de um diretor em estabelecimento e ampliação de relacionamentos, maior será a adequação do instrumento de planejamento às normas e procedimentos.

O próximo passo depois da elaboração da matriz de hipóteses da pesquisa foi identificar os indicadores que permitiram testar as hipóteses levantadas.

Da escolha da dimensão educacional da certificação afluíram subsídios para construção de alguns indicadores, muitos deles associados aos padrões de competências utilizados pela FLEM no seu sistema de certificação ocupacional.

Os candidatos inscritos no sistema de certificação ocupacional da FLEM se submetem a testes, que medem os seus desempenhos em seis padrões de competência. A própria definição de certificação ocupacional está associada ao domínio de competências de uma profissão. Nada mais natural, portanto, do que utilizar como indicadores os escores obtidos pelos candidatos em determinados padrões de competência. Esses escores foram disponibilizados para tratamento e análise no âmbito desta pesquisa em valores fracionados (dois decimais) que variam de zero a um.

Foram criados, portanto, indicadores associados aos seguintes padrões de competência, que são aqueles que serviram como subsídio para elaboração das hipóteses complementares (H₂, H₃, H₄, H₆, H₇ e H₈):

- a) desenvolvimento da equipe;
- b) administração da escola;
- c) visão e planejamento estratégico;
- d) estabelecimento e ampliação de relacionamentos.

A própria situação do diretor escolar em relação à certificação profissional por si só ensejou a criação de um indicador. Na rede pública estadual baiana, a certificação é um processo voluntário; submete-se ao mesmo quem o quer, quem tem motivação para isso, provavelmente a partir dos incentivos financeiros (salariais) e de reconhecimento que essa política viabiliza. Em adição, há que se destacar quem se inscreve no exame recebe orientações para estudar o conteúdo de uma série de manuais, documentos legais e obras que tratam dos conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas com o exercício da gestão da escola.

Portanto, existe diferença entre um diretor que não se motiva para o sistema de certificação e outro que se inscreve no mesmo. Também existe diferença entre aquele que se inscreve e não conclui o processo e o que é aprovado e recebe o certificado no final. Essa diferença é relativa ao “estoque” de competências para direção escolar que o diretor demonstra dominar.

Consideremos os padrões de competências que a FLEM identificou a partir da análise do cargo de diretor escolar, tal qual reportado anteriormente. Ora, um diretor que não se inscreve no sistema de certificação obviamente não pode atestar que domina essas competências; não existe um instrumento além do próprio exame de certificação para aferir isso. Já o diretor inscrito pelo menos tem a oportunidade de entrar em contato com referências

que podem ajudá-lo a ampliar as suas capacidades (conhecimentos, habilidades e atitudes). O diretor certificado, por sua vez, não só teve essa oportunidade como demonstrou, por meio do seu desempenho no exame de certificação, que domina as competências básicas exigidas para o exercício da sua atividade à frente da unidade de ensino.

Eis, portanto, a lógica por trás do diferencial entre os três estágios em discussão: diretores não inscritos no exame de certificação, inscritos e ainda não aprovados, além dos certificados. Os diretores que se encontram na fase intermediária podem estar aí por duas razões. A primeira é porque podem ainda não ter tido tempo para concluir a bateria de testes (estão em processo de certificação). A outra, porque concluíram, mas não lograram aprovação e vão ter que repetir o teste que perderam (estão suspensos).

Os diretores que estão na fase intermediária, ou seja, em processo ou suspensos, foram classificados em uma mesma categoria, pois, de fato, considerando o “nível do estoque” de competências, esses indivíduos estão em situação similar, isto é, tiveram pelo menos a oportunidade de ampliar as suas capacidades.

A leitura dos documentos referentes à implantação do planejamento estratégico nas escolas revelou uma situação interessante que prontamente sinalizou a possibilidade de conceber mais um indicador, dessa vez no lado da gestão escolar. Ocorre que a equipe de profissionais selecionados pela SEC para prestar assistência técnica às escolas nos seus processos de planejamento estratégico avaliou algumas etapas desses processos quanto ao grau de independência das unidades de ensino. Trata-se da independência das escolas em relação ao próprio suporte dessa equipe técnica externa, que não foi previsto para durar eternamente.

A equipe técnica de suporte às escolas classificou as etapas de elaboração e execução do planejamento estratégico, além da fase de prestação de contas dos recursos financeiros recebidos pelo estabelecimento, a título de financiamento de algumas ações do

plano de desenvolvimento (PDE). As três fases foram avaliadas usando as seguintes categorias: tutelada, semi-autônoma e autônoma.

Foi então criado um indicador para cada uma dessas etapas, além de outro para o processo como um todo, resultante da combinação das categorias das fases.

Posteriormente, um aprofundamento da pesquisa exploratória permitiu refinar o desenho desses quatro indicadores associados ao grau de independência na implementação do planejamento estratégico, de forma que restou apenas um indicador, conforme consta na versão do modelo de análise apresentado nesta dissertação.

Pois bem, os documentos e os depoimentos de profissionais envolvidos com a implementação das políticas públicas em análise mostraram que o mais adequado era considerar apenas a avaliação da equipe técnica para a etapa de execução do PDE. O corte temporal da pesquisa foi o ano de 2004, enquanto que os planos de desenvolvimento foram elaborados em 2001. Por que, então, considerar uma avaliação feita em 2004 sobre um instrumento de planejamento elaborado em 2001? Muitos questionamentos poderiam surgir daí, dado o longo período de tempo transcorrido. Ademais, por que incluir a avaliação da prestação de contas dos recursos financeiros, se o foco é a implementação do planejamento estratégico *stricto sensu*?

Assim, apenas a avaliação da execução do PDE serviu como base para a criação de um indicador, reiterando o refinamento promovido no modelo de análise. É importante esclarecer que existe uma diferença entre as categorias utilizadas na avaliação da execução do PDE. Essa diferença é inerente à “quantidade” de assistência técnica que uma escola demandou da equipe de suporte externa.

De fato, uma escola que teve a execução do PDE classificada como tutelada precisou de mais assistência técnica externa do que uma que foi categorizada como semi-autônoma. Idem para uma semi-autônoma *vis-à-vis* uma autônoma.

Ainda é preciso explicar a natureza de mais um indicador do lado da gestão escolar, vista pelo prisma do planejamento estratégico. A metodologia para implantação do planejamento estratégico nas escolas da rede pública estadual baiana inclui o desenvolvimento da capacidade local (escolar) de planejamento, com treinamento, trabalho participativo, acompanhamento e validação final dos instrumentos.

Os planos de desenvolvimento elaborados nas escolas, depois de todo um processo coletivo de criação e de acompanhamento da equipe técnica de suporte externo, são submetidos para análise de um Comitê de Validação, estabelecido pela SEC. O Comitê em questão, constituído por representantes capacitados nas normas e procedimentos para elaboração dos instrumentos de planejamento estratégico, revisa cada plano quanto à observância das regras contidas em tais normas. Se existe alguma inadequação às normas, o plano precisa retornar para correção da falha.

Somente seguem no processo os planos de desenvolvimento adequados às normas e procedimentos estabelecidos pela SEC para elaboração desses instrumentos. Dessa rotina surgiu a idéia de criação de um indicador associado à adequação do instrumento de planejamento estratégico.

Diante de um processo cíclico que permite que um instrumento de planejamento estratégico siga o fluxo somente se estiver adequado às normas e procedimentos, mas que também admite múltiplas revisões desse instrumento, é razoável conceber um indicador para medir a adequação dos mesmos. Esse indicador representa a quantidade de revisões do instrumento de planejamento estratégico, cujos atributos variam a partir de zero com razão igual a um.

Um PDE aprovado pelo Comitê de Validação sem ressalvas está perfeitamente adequado às normas. Outro plano aprovado após quatro revisões esteve muito mais

inadequado do que um que o foi depois de uma única revisão, considerando o processo em tempo de implementação, ou seja, durante a validação do instrumento de planejamento.

Estão esclarecidas, portanto, as questões inerentes à delimitação dos indicadores da moldura de análise desta investigação, no que tange ao exame de certificação, à independência na implementação do planejamento estratégico e à adequação do instrumento de planejamento estratégico. Resta apenas acrescentar indicadores de perfil de escolas e de diretores.

Indicadores de perfil que “gravitam” em torno dos indicadores principais podem auxiliar a tarefa de análise dos dados, principalmente diante das peculiaridades próprias da aplicação de métodos de investigação científica ao comportamento social.

Um exemplo da utilidade de indicadores de perfil é encontrado em Babbie (1999), quando dos esclarecimentos acerca das descrições de subgrupos. Para esse autor, em algumas ocasiões o investigador pode precisar fazer comparações em subgrupos da amostra, em outras, apresentar distribuições de frequência para subgrupos, conhecidos como marginais estratificados. Nessas situações, os indicadores de perfil atuam como variáveis de controle ou de teste.

Babbie (1999), ao explicar a razão de ser dos modelos de elaboração, argumenta que é possível compreender a relação entre duas variáveis introduzindo de maneira controlada outras variáveis. Para ele, a partir da constatação de uma relação empírica entre duas variáveis, o modelo de elaboração ajuda a entender tal associação por meio dos efeitos decorrentes da introdução de outras variáveis. Primeiro, a amostra deve ser subdividida em grupos menores, tomando a variável de controle como base. Em seguida, a relação original é analisada isoladamente para cada subgrupo. Finalmente, as relações parciais (por subgrupos) são comparadas com a relação inicial (da amostra).

Quais seriam então esses indicadores de perfil? Mais uma vez a resposta está no resultado da pesquisa exploratória realizada nos documentos já referenciados. Pelo lado do perfil do diretor, foram selecionados gênero, escolaridade, idade e tempo de experiência. Quanto ao perfil da escola, a escolha recaiu sobre porte do estabelecimento e nível de ensino ofertado, além do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) referente à cidade onde a unidade de ensino está localizada.

Assim, todos os indicadores que integram a moldura de análise já foram identificados e associados aos seus respectivos componentes. Foi também explicado todo o processo de concepção desses indicadores, sempre partindo do resultado da pesquisa exploratória inicial.

A dupla de dimensões do modelo de análise define a problemática deste trabalho, ou seja, a escolha da abordagem educacional para a certificação ocupacional, aliada à do planejamento estratégico para a gestão escolar. Essas dimensões esgotam as perspectivas para tratamento do problema da pesquisa, isto é, foi com essas “lentes” que o problema foi abordado.

Por fim, os conceitos de certificação ocupacional e de gestão escolar delimitam o objeto de estudo em questão.

A figura a seguir ilustra a moldura de análise definida por este autor para os propósitos da presente pesquisa.

CONCEITOS	DIMENSÕES	COMPONENTES
Certificação ocupacional	Educacional	Exame de certificação Perfil do diretor
Gestão escolar	Planejamento estratégico	Independência na implementação do planejamento estratégico Adequação do instrumento de planejamento estratégico Perfil da escola
COMPONENTES	INDICADORES	
Exame de certificação	competência em desenvolvimento da equipe	
	competência em visão e planejamento estratégico	
	competência em estabelecimento e ampliação de relacionamentos	
	competência em administração escolar	
	situação do diretor em relação ao exame de certificação	
Independência na implementação do planejamento estratégico	indicador de independência na execução do PDE	
Adequação do instrumento de planejamento estratégico	quantidade de revisões do instrumento de planejamento	
Perfil do diretor	gênero do diretor	
	escolaridade do diretor	
	idade do diretor	
	tempo de experiência do diretor	
Perfil da escola	porte da escola	
	nível de ensino ofertado pela escola	
	IDH-M	

Figura 4 – moldura de análise

Fonte: própria

Cada um desses indicadores pode assumir uma gama de valores, a maioria deles já especificados nesta seção do marco teórico. Com o intuito de sintetizar os indicadores principais (não inclui os de controle), o que eles representam e que valores podem assumir, foi elaborada a seguinte figura:

INDICADOR	DESCRIÇÃO	VALORES POSSÍVEIS
compdeqi - competência em desenvolvimento da equipe	Escore obtido pelo candidato no padrão de competência em desenvolvimento da equipe	de 0 (zero) a 1 (um)
compepe - competência em visão e planejamento estratégico	Escore obtido pelo candidato no padrão de competência em visão e planejamento estratégico	de 0 (zero) a 1 (um)
comprel - competência em estabelecimento e ampliação de relacionamentos	Escore obtido pelo candidato no padrão de competência em estabelecimento e ampliação de relacionamentos	de 0 (zero) a 1 (um)
compadm - competência em administração escolar	Escore obtido pelo candidato no padrão de competência em administração da escola	de 0 (zero) a 1 (um)
statusdr - situação do diretor em relação ao exame de certificação	Situação do diretor em relação ao exame de certificação ocupacional	não inscrito, em processo/suspensão ou certificado
execpde - indicador de independência na execução do PDE	Avaliação da equipe técnica de suporte às escolas para a etapa de execução do planejamento estratégico	tutelada, semi-autônoma, autônoma
qtdrevis - quantidade de revisões do instrumento de planejamento	Quantidade de revisões do instrumento de planejamento estratégico durante o processo de validação	inteiro maior ou igual a 0 (zero)

Figura 5 – Indicadores e valores

Fonte: própria

Com a definição dos indicadores termina a especificação da moldura de análise da pesquisa, composta por um conjunto articulado de conceitos e respostas provisórias à pergunta de partida. A figura a seguir contempla as hipóteses da moldura em questão, destacando os conceitos e os indicadores envolvidos em cada uma delas.

CONCEITO	INDICADOR	HIPÓTESE ASSOCIADA	INDICADOR	CONCEITO
Certificação ocupacional	Situação do diretor em relação ao exame de certificação	H ₁	Indicador de independência na execução do PDE	Gestão escolar
Certificação ocupacional	Competência em visão e planejamento estratégico	H ₂	Indicador de independência na execução do PDE	Gestão escolar
Certificação ocupacional	Competência em administração escolar	H ₃	Indicador de independência na execução do PDE	Gestão escolar
Certificação ocupacional	Competência em desenvolvimento da equipe	H ₄	Indicador de independência na execução do PDE	Gestão escolar
Certificação ocupacional	Situação do diretor em relação ao exame de certificação	H ₅	Quantidade de revisões do instrumento de planejamento	Gestão escolar
Certificação ocupacional	Competência em visão e planejamento estratégico	H ₆	Quantidade de revisões do instrumento de planejamento	Gestão escolar
Certificação ocupacional	Competência em administração escolar	H ₇	Quantidade de revisões do instrumento de planejamento	Gestão escolar
Certificação ocupacional	Competência em estabelecimento e ampliação de relacionamentos	H ₈	Quantidade de revisões do instrumento de planejamento	Gestão escolar

Figura 6 – Matriz de hipóteses

Fonte: própria

3 METODOLOGIA

3.1 DESENHO DA PESQUISA

Esta pesquisa utiliza um modelo de análise de elaboração própria, exposto com minúcia no capítulo anterior, que foi construído a partir do levantamento de informações documentais e da literatura. Com base nessa moldura e de posse dos dados coletados, analisou-se a implementação das políticas públicas de certificação ocupacional de diretores e de planejamento estratégico de escolas da rede pública estadual baiana em 2004. Os dados utilizados nas análises referem-se a 616 escolas públicas estaduais urbanas e rurais, localizadas em 218 dos 417 municípios baianos.

A presente investigação assume o caráter de uma pesquisa descritivo-analítica, quantitativa, com o fito de destrinçar as relações entre as duas políticas públicas acima referenciadas. A característica descritiva se traduz na exposição do contexto de formulação dessas políticas – vide próximo capítulo -, bem como dos dados secundários que foram coletados. Por sua vez, a face analítica se manifesta na exploração detalhada das relações entre as políticas a partir do tratamento estatístico dos dados. Os traços de descrição e análise em questão estão explicados nas obras de Cooper e Schindler (2003), além de Gil (2002).

Inicialmente, como é habitual nas investigações em ciências sociais, uma pesquisa exploratória de cunho documental foi realizada em manuais, relatórios, *websites* e instrumentos de divulgação das políticas empreendidas pelo Governo da Bahia, a fim de conhecer detalhes do objeto deste trabalho, qual seja a implementação da certificação ocupacional de diretores e do planejamento estratégico em escolas da rede pública estadual baiana. Essa atividade de levantamento de informações foi importante não somente para

auxiliar a concepção da moldura de análise, como também para esclarecer o contexto da formulação das políticas públicas aqui analisadas, justamente o estágio que antecede a implementação das mesmas.

É importante ressaltar que o objeto desta pesquisa se encontra descrito no próximo capítulo, entre este – metodologia - e o que contém a apresentação e análise dos dados, isto é, na transição para a parte empírica do presente trabalho.

Em seguida, modelo de análise pronto, a etapa de coleta de dados secundários foi realizada nas sedes da Fundação Luís Eduardo Magalhães, da Secretaria da Educação do Estado da Bahia e da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, todas localizadas em Salvador-Bahia. Por um lado, os dados da certificação ocupacional de diretores foram levantados a partir de fontes da FLEM, uma vez que essa Fundação é a agência encarregada do processo de certificação ocupacional de profissionais de educação na Bahia. Por outro, estavam na SEC as fontes dos dados da implementação do planejamento estratégico das escolas públicas estaduais, em decorrência dessa ação ser uma prerrogativa dessa Instituição.

A última seção deste capítulo apresenta exatamente os documentos manuseados para coletar os dados utilizados nas análises desta pesquisa, de forma que neste momento apenas se esclarece que aqueles dados obtidos na FLEM estavam disponibilizados em arquivos em formato de planilhas eletrônicas; tais dados se referem ao componente do exame de certificação, conforme modelo de análise, bem como a variáveis de controle relacionadas com o perfil dos diretores submetidos aos testes. Já os dados levantados na SEC estavam registrados tanto em relatórios impressos – os planos de desenvolvimento das escolas –, quanto em documentos em formato de planilhas eletrônicas, esses últimos concernentes ao processo de validação dos instrumentos de planejamento estratégico.

Adicionalmente, para complementar a especificação do perfil das escolas, os dados relativos ao índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M), bem como ao *ranking*

dos municípios baianos de acordo com esse índice, foram também coletados. Os dados em questão foram obtidos a partir de documentos em formato de planilha eletrônica; eles foram compilados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), entidade vinculada à Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN).

Finalmente, os dados acima especificados foram tratados e analisados estatisticamente, a fim de viabilizar a realização dos testes das hipóteses da pesquisa e a investigação de relações entre as políticas públicas que aqui são abordadas nas suas fases de implementação.

Essa foi a lógica, o desenho, deste trabalho. É necessário, agora, apresentar as suas delimitações temporal e espacial, para o que existe a próxima seção do capítulo metodológico.

3.2 DELIMITAÇÕES

As delimitações do campo de análise no tempo e no espaço serão aqui esclarecidas, começando pela escolha do ano de 2004. Em outubro de 2003, um incêndio de grandes proporções destruiu as instalações físicas da SEC, incluindo o acervo documental dessa entidade. Todos os planos de desenvolvimento das escolas desde 2001, ano de início da implementação do planejamento estratégico, até 2003 foram consumidos pelo fogo nesse sinistro. Esse foi o primeiro e principal delimitador do corte temporal da pesquisa.

Outra razão para a escolha de 2004 se deve ao decurso do prazo de quatro anos, computado desde o início da implementação do planejamento estratégico, período considerado razoável para justificar uma análise dessa etapa da política em discussão. A formulação dessa política apontava a sua continuidade pelo menos até o final de 2006. O ano

de 2004 foi, dessa forma, quase que o marco intermediário do período de implementação preconizado nos documentos da política; na verdade, a metade do período seria 2003, ano do desastre acima mencionado.

Quanto à unidade de análise, foram levantados dados de instrumentos de planejamento estratégico de 982 escolas públicas estaduais, de um total de 1.131 estabelecimentos de ensino contemplados por essa ação da SEC em 2004. Esses 982 instrumentos, em formato de relatórios impressos, integram o universo daqueles que contêm, no seu bojo, um parecer técnico de um líder de área sobre o processo de implementação do planejamento estratégico na escola. Entretanto, nem todos esses instrumentos foram aproveitados nesta pesquisa, pois 366 deles não têm, nos pareceres, análises dos líderes de área quanto ao grau de independência das escolas nas três etapas do processo de implementação em questão – elaboração, execução e prestação de contas. Portanto, 616 relatórios foram utilizados para coletar dados secundários fundamentais para a presente pesquisa.

Há que se ressaltar a ausência do referido parecer técnico nos instrumentos de planejamento estratégico das escolas das redes públicas municipais de ensino da Bahia, razão pela qual esta pesquisa se restringe aos estabelecimentos da rede pública estadual baiana.

Como a dimensão do planejamento estratégico foi delimitada a 616 instrumentos (escolas distintas), obviamente essa restrição estabeleceu, por correspondência, o escopo da outra dimensão, associada ao exame de certificação ocupacional. Cabe esclarecer que nem todas essas 616 escolas tinham, à época, diretores inscritos no exame de certificação, posto que o mesmo não é compulsório; essa questão será retomada no capítulo desta dissertação que apresenta e analisa os dados.

Fica, assim, claro que não houve uma escolha randômica dos casos incluídos nesta pesquisa, descaracterizando a sua amostra como representativa. Contudo, as 616 escolas,

localizadas em 218 municípios baianos, formam uma grande mancha cobrindo mais da metade das cidades da Bahia, incluindo localidades grandes e pequenas, em distintos estágios de desenvolvimento humano (consoante IDH-M), além de refletirem a diversidade regional em âmbito estadual. Trata-se, conseqüentemente, de uma amostra de componentes característicos da população.

A título de ilustração do grau de diversidade dos casos da amostra aqui discutida, destaca-se a inclusão, na mesma, de escolas localizadas em Araci, Pilão Arcado e Ouro-lândia, três dos 20 municípios baianos com mais baixo IDH-M em 2000, contrastando com Salvador, Lauro de Freitas e Feira de Santana, que integram o rol dos cinco primeiros na classificação de acordo com esse índice.

Municípios de diversas regiões geográficas integram a amostra. Escolas de Governador Mangabeira, por exemplo, denotam a inclusão do recôncavo baiano, o mesmo ocorrendo com unidades localizadas em Caetité e Lençóis, caracterizando respectivamente a serra geral e a chapada diamantina.

Quanto ao porte das escolas, considerando o critério utilizado pela própria SEC para tal categorização, destaca-se a composição da amostra com escolas com matrículas variando de 138 a 6.248 alunos.

Assim, percebe-se que amostra em questão é composta de escolas urbanas e rurais, de portes distintos, ofertando modalidades de ensino variadas, de forma que se pode considerá-la como ilustrativa da realidade da rede pública estadual baiana. O APÊNDICE A contém a relação dos municípios baianos onde estão localizadas as escolas envolvidas nesta pesquisa; os nomes dessas escolas, bem como dos seus diretores, não serão divulgados devido ao estabelecimento de um compromisso de sigilo com as entidades que se constituíram em fontes de dados para esta pesquisa.

Com relação à eventual utilização de um modelo que permitisse uma análise longitudinal, enriquecendo, dessa maneira, a investigação da implementação das políticas públicas aqui tratadas, é preciso esclarecer o que o inviabilizou. A impossibilidade de coletar dados do planejamento estratégico anteriores a 2004 já foi evidenciada; quanto ao período pós-2004, o fato se repetiu, pois o parecer técnico do líder de área, anteriormente explicitado, deixou de contemplar a análise desse profissional acerca da independência da escola nas etapas do processo de implementação do planejamento estratégico.

O próximo passo, uma vez conhecidas as delimitações, consiste em explicar os procedimentos metodológicos utilizados nesta investigação.

3.3 PROCEDIMENTOS

Esta seção se encarrega de apresentar as etapas da metodologia utilizada para permitir a comparação dos resultados esperados, consoante hipóteses da moldura de análise, com os resultados observados.

É importante destacar que o *software* estatístico SPSS For Windows foi escolhido como ferramenta básica para os fins desta investigação por permitir realizar todas as análises necessárias para compreensão da relação entre as políticas sob pesquisa. Com esse software, foi criada uma base única para armazenamento dos dados de certificação e de PDE.

As etapas metodológicas que serão aqui dissecadas são as seguintes:

- a) especificação do contexto em que as políticas de planejamento estratégico e certificação ocupacional foram formuladas;

- b) identificação do grau de independência das escolas na execução dos seus instrumentos de planejamento estratégico;
- c) levantamento do processo de validação dos instrumentos de planejamento estratégico das escolas;
- d) identificação do desempenho dos diretores de escolas no exame de certificação ocupacional;
- e) análise das relações entre a certificação de diretores e a implementação do planejamento estratégico nas escolas.

Nos próximos parágrafos, cada uma das fases acima enumeradas será objeto de aprofundamento o que, em prol da organização desta dissertação, será feito em blocos isolados de texto.

A especificação do contexto em que as políticas de planejamento estratégico e certificação ocupacional foram formuladas

De acordo com Souza (2002), a complexidade é um traço inerente à formulação de uma política pública, exigindo daqueles que se propõem a estudá-la uma compreensão ampla do tema que será objeto da mesma, incluindo os conflitos que emanam desse processo desde o seu nascimento. Partindo dessa premissa, como já foi aventado anteriormente, a presente investigação começou explorando toda a sorte de documentos que reportam o contexto de formulação daquelas duas políticas, cujas fases de implementação interessam para fins de análise subsequente.

Foi preciso, primeiramente, conhecer a especificidade desse contexto. O resultado dessa investida pode ser percebido tanto na moldura de análise - que foi concebida pelo próprio autor -, quanto no próximo capítulo, que trata especificamente do objeto desta pesquisa. Adicionalmente, é importante informar que a exploração dos documentos técnicos também auxiliou a preparação das três últimas subdivisões da parte teórica que aborda a gestão escolar, a saber: gestão escolar e planejamento estratégico; alternativas para seleção do dirigente escolar; selecionando diretores mediante certificação ocupacional.

A partir da leitura sistematizada de manuais, relatórios, páginas da internet e instrumentos de divulgação de informações das políticas em questão, foi possível levantar alguns dos principais elementos que nortearam a formulação dessas ações governamentais, como: conceitos, objetivos, abrangência, apoios, incentivos, atores envolvidos, instituições, normas e procedimentos⁶. A íntegra dos documentos que foram utilizados na parte exploratória do presente trabalho se encontra na última seção deste capítulo.

Contextualizado o objeto da pesquisa, o próximo desafio posto foi o de coletar os dados, o que justifica as próximas três etapas da metodologia, apresentadas a seguir.

A identificação do grau de independência das escolas na execução dos seus instrumentos de planejamento estratégico

Dentre as atividades realizadas com o intuito de coletar os dados para esta pesquisa, certamente esta foi a mais longa e minuciosa. Como foi reportado anteriormente, 1.131 escolas estaduais foram contempladas com a implementação do planejamento estratégico em

⁶ Para conhecimento de um modelo descritivo abrangente para a formulação de políticas públicas, ver Souza (2002).

2004. Uma coletânea de documentos relacionados com o PDE foi reunida para cada uma dessas escolas.

Um processo de PDE, como assim é conhecida tal coletânea de documentos, contém, dentre outros itens, o parecer do líder de área sobre a implementação do planejamento estratégico, a aprovação do Colegiado Escolar, a análise do Comitê de Validação da SEC, além do plano de ação. À época da coleta dos dados, 982 processos tinham, no seu bojo, os pareceres dos líderes de área.

Para a etapa metodológica em questão, interessa especificamente o parecer do líder de área sobre a implementação do planejamento estratégico. Conforme foi explicado no tópico que trata da moldura de análise, a equipe técnica de suporte às escolas classificou as etapas de elaboração e execução do planejamento estratégico, além da fase de prestação de contas dos recursos financeiros recebidos pelo estabelecimento, a título de financiamento de algumas ações do PDE. As três fases foram avaliadas usando as seguintes categorias: tutelada, semi-autônoma e autônoma. Também já foi esclarecido o motivo do recorte da fase de execução do PDE para os propósitos desta investigação.

Foram lidos e analisados todos os 982 processos de PDE que continham pareceres de líderes de área sobre a implementação do planejamento estratégico nas escolas. Em seguida, foram separados os casos cujos pareceres continham formulários para avaliação das etapas de implementação do planejamento estratégico nas escolas, pois eram os que serviam; foram identificadas 616 ocorrências dentre aquelas 982.

Em seguida, os dados relativos ao grau de independência das escolas na execução dos seus instrumentos de planejamento estratégico precisaram ser digitados na base criada no SPSS. As avaliações feitas pelos líderes de área foram convertidas na seguinte escala ordinal:

- a) 1 (um) = execução tutelada do PDE;
- b) 2 (dois) = execução semi-autônoma do PDE;

c) 3 (três) = execução autônoma do PDE.

Reitere-se que existe uma diferença entre essas categorias, que é inerente à “quantidade” de assistência técnica que a escola demandou da equipe de suporte externa. Uma escola que teve a execução do PDE classificada como tutelada precisou de mais assistência técnica externa do que uma avaliada como semi-autônoma. Idem para uma semi-autônoma *vis-à-vis* uma autônoma.

De posse de cada processo, os seguintes dados foram digitados por este autor na base de dados do SPSS: código da escola, grau de independência na execução do PDE, quantidade de alunos, nível de ensino ofertado, município onde a escola está localizada e CPF do diretor. Na verdade, um processo de PDE identifica um nome de diretor, não o seu CPF. Esse cadastro foi obtido a partir do cruzamento do processo com os dados de um arquivo em formato de planilha eletrônica disponibilizado pela SEC, que continha o código da escola, além do nome e CPF do seu diretor.

Quando a moldura de análise foi apresentada no capítulo anterior, houve a preocupação de se identificar os indicadores de perfil da escola (variáveis de controle), visto que eles podem auxiliar a analisar e interpretar os dados. Quantidade de alunos, nível de ensino ofertado e município são indicadores desse tipo. Entretanto, para que o município servisse para alguma análise futura, foi preciso coletar outros dados.

A intenção por trás de conhecer o município onde a escola está localizada, na verdade, foi conseguir, a partir desse dado, identificar o IDH-M e a posição dessa cidade no *ranking* baiano desse índice. A razão para a busca do IDH-M e da posição no *ranking* será explicada posteriormente, quando da análise e interpretação dos dados. Por ora, cabe esclarecer como esses novos dados foram obtidos e inseridos na base do SPSS.

A SEPLAN, por intermédio da SEI, disponibilizou um arquivo em formato de planilha eletrônica, contendo os valores do IDH-M e as posições de todos os municípios baianos no *ranking* desse índice, tanto em 1991, quanto em 2000.

A planilha eletrônica da SEI foi tratada, visando refletir apenas as posições no *ranking* e os próprios valores de IDH-M em 2000, por ser a situação mais atual disponível. Em seguida, por meio de um recurso do *software* SPSS, essa planilha foi transformada em um arquivo do próprio SPSS. Finalmente, uma outra funcionalidade do SPSS permitiu unificar esse arquivo de IDH-M com a base de PDE, que, nesse momento, passou a incorporar o IDH-M e a posição do município, onde a escola está localizada, no *ranking* desse índice.

Essa etapa da metodologia demandou, pelo que foi reportado, um tempo razoável, na medida em que envolveu a leitura e a análise de uma massa significativa de dados, além da categorização e digitação dos mesmos no SPSS.

O próximo tópico detalha o que foi feito para coletar dados sobre o processo de validação dos instrumentos de planejamento estratégico, algo de certa forma concatenado com a fase que acaba de ser descrita.

O levantamento do processo de validação dos instrumentos de planejamento estratégico das escolas

O plano de desenvolvimento da escola, depois de aprovado pelo Colegiado Escolar, é submetido para análise do Comitê de Validação da SEC, que verifica a adequação do instrumento de planejamento às normas e procedimentos vigentes e aplicáveis. Se existe alguma inadequação às normas, o PDE retornar para correção da falha.

Trata-se, como foi explicado anteriormente, de um processo cíclico que permite que o PDE siga o fluxo somente se estiver adequado às normas e procedimentos, mas que também admite múltiplas revisões desse instrumento.

Existe, de fato, uma escala subjacente ao processo de validação do PDE, uma vez que um plano aprovado pelo Comitê de Validação sem ressalvas está perfeitamente adequado às normas e procedimentos estabelecidos pela SEC. Pode-se dizer que outro PDE, aprovado após quatro revisões, estava muito mais inadequado do que um que foi aprovado depois de uma única revisão.

Um processo de PDE contém, conforme foi visto, a análise do instrumento de planejamento estratégico pelo Comitê de Validação da SEC. Nesse documento, entretanto, não encontramos o registro completo do processo de validação do PDE, incluindo a quantidade de revisões a que o mesmo foi submetido.

Os dados que refletem a quantidade de revisões de cada PDE estão disponíveis em um arquivo em formato de planilha eletrônica, que foi igualmente franqueado para esta investigação.

Como já havia sido criada a base do SPSS contendo os dados sobre a avaliação do planejamento estratégico de 616 escolas, o mais racional foi unir essa base com os dados daquela planilha eletrônica de validação do PDE.

Um procedimento intermediário foi necessário para tratar os dados da planilha eletrônica de validação do PDE, que contém muitos elementos a mais do que a quantidade de revisões de cada plano; as revisões, por sinal, foram informadas como datas de reuniões do Comitê de Validação, implicando na tarefa de conversão dessas datas em um inteiro representativo do total de revisões (sequência que começa com zero e tem razão igual a um). A planilha de validação também contempla muitos casos a mais do que as ocorrências associadas àquelas 616 escolas da base SPSS.

Assim, uma nova planilha derivou da que foi originalmente fornecida pela SEC e nela apenas constaram os números de revisões das 616 escolas que interessavam. Na verdade, como será explicado quando da análise dos dados, não foram encontrados na planilha original de validação do PDE os registros de três dessas 616 escolas, o que é muito pouco.

A planilha derivada foi convertida em um arquivo em formato SPSS, usando um recurso desse *software* estatístico. Em seguida, o arquivo SPSS com dados de revisões do PDE foi fundido com a base única, graças a outra facilidade do *software*. A base única do SPSS passou a incorporar mais uma variável, que reflete a adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos estabelecidos pela SEC.

Pelo que foi exposto, essa etapa da metodologia envolveu atividades muito mais automatizadas do que a anterior, demandando, conseqüentemente, menos tempo.

O tópico que segue especifica os procedimentos utilizados para levantar os dados sobre o processo de certificação ocupacional de diretores de escolas, cuja fonte é a FLEM e não mais a SEC, como nesta etapa e na anterior.

A identificação do desempenho dos diretores de escolas no exame de certificação ocupacional

O sistema de certificação ocupacional da FLEM avalia os diretores de escolas inscritos nos exames em seis padrões de competência, que foram definidos quando da análise do cargo. Foi explicado anteriormente que quatro indicadores foram concebidos a partir dos padrões de competência em questão. Não foi incluído o padrão de gestão do processo pedagógico, como também o de desenvolvimento integral dos alunos e implementação do

currículo escolar, porque eles servem basicamente para avaliar conhecimentos e habilidades relacionadas com ensino e aprendizagem, além do desempenho docente e discente.

A FLEM armazena em um banco de dados os resultados de todos os testes que já foram aplicados na esfera do sistema de certificação ocupacional. Para esta pesquisa, foram disponibilizados os escores obtidos pelos candidatos em todos os testes da totalidade dos exames realizados. A FLEM também informou a situação do candidato em relação à certificação, isto é, se o mesmo estava em processo, suspenso ou já havia recebido o certificado. Todos esses dados foram entregues em um arquivo em formato de planilha eletrônica.

No capítulo que apresentou a moldura de análise, foram explicitados os indicadores de perfil do diretor (variáveis de controle), já que eles podem auxiliar a analisar e interpretar os dados. Nesse sentido, foram incorporados os seguintes indicadores: gênero, escolaridade, idade e tempo de experiência do diretor. Os dados representativos do perfil do diretor também foram disponibilizados pela FLEM na supra-referida planilha eletrônica.

Uma primeira triagem foi feita, no sentido criar uma nova planilha eletrônica, derivada daquela originalmente disponibilizada pela FLEM, para separar apenas os escores que interessam ao presente trabalho, quais sejam aqueles obtidos nos seguintes padrões de competência:

- a) desenvolvimento da equipe;
- b) administração da escola;
- c) visão e planejamento estratégico;
- d) estabelecimento e ampliação de relacionamentos.

Em seguida, os dados relativos à situação do diretor em relação à certificação foram submetidos a uma conversão de acordo com a escala ordinal que segue:

- a) 1 (um) = não inscrito em exame de certificação;

b) 2 (dois) = em processo ou suspenso;

c) 3 (três) = certificado.

Vale notar que a FLEM não armazena dados de diretores não inscritos no processo de certificação, por razões óbvias. Entretanto, foi criada uma categoria para esses casos, pois possivelmente existiriam ocorrências, dentre as 616 escolas que tiveram dados de PDE coletados, de diretores não inscritos na certificação. Será demonstrado posteriormente que essa foi uma decisão acertada.

É válido repetir que há uma diferença entre um diretor que não se motiva para o sistema de certificação e outro que se inscreve no mesmo. Também existe diferença entre aquele que se inscreve e não conclui o processo e o que é aprovado e recebe o certificado no final. Essa diferença se justifica pelo “estoque” de competências para direção escolar que o indivíduo demonstra dominar. Para um aprofundamento dessa questão, se recomenda ler a seção do capítulo anterior que trata da moldura de análise.

Continuando a descrição dos procedimentos, a planilha derivada daquela disponibilizada originalmente pela FLEM foi convertida em um arquivo em formato SPSS, usando um recurso desse *software* estatístico. Depois, o arquivo SPSS com os dados dos diretores foi fundido com a base única, por meio de outra facilidade do *software*. A base única do SPSS passou a incorporar, além dos dados de PDE e de perfil das escolas, as seguintes variáveis adicionais:

a) situação do diretor em relação ao processo de certificação;

b) competência em desenvolvimento da equipe;

c) competência em administração da escola;

d) competência em visão e planejamento estratégico;

e) competência em estabelecimento e ampliação de relacionamentos;

f) gênero, escolaridade, idade e tempo de experiência do diretor.

A presente etapa da metodologia envolveu uma seqüência longa de atividades, automatizadas ou não, de forma que demandou um tempo razoável para ser realizada.

O tópico que segue e que, por sinal, encerra a especificação dos procedimentos, explica os passos metodológicos envolvidos na análise das relações entre as duas políticas que estão sendo estudadas.

A análise das relações entre a certificação de diretores e a implementação do planejamento estratégico nas escolas

A moldura de análise desta pesquisa contém um conjunto articulado de conceitos e hipóteses construído para viabilizar a coleta dos dados e a análise dos mesmos. As etapas metodológicas anteriores descreveram os procedimentos delineadores do contexto de formulação das políticas públicas sob estudo e as rotinas para coletar os dados secundários. Esta fase, a última do capítulo da metodologia, especifica os passos da tarefa de análise das relações entre a certificação ocupacional de diretores e a implementação do planejamento estratégico nas escolas.

Quivy e Campenhoudt (1998) ajudam a compreender a importância das hipóteses para as investigações sociais. Esses autores argumentam que são as hipóteses que permitem que a pesquisa seja realizada com ordem, isto é, que ela não se perca em várias direções. Neste trabalho, isso não foi diferente; as oito hipóteses - duas mais centrais e seis complementares – indicaram a trilha para analisar as relações entre as políticas públicas em questão.

Dada a natureza quantitativa da pesquisa em curso, o *software* SPSS foi um elemento fundamental na análise dos dados. Contudo, há que se destacar que a lógica da pesquisa é muito mais importante do que a matemática por trás dela; a estatística foi utilizada aqui como uma linguagem apropriada para descrever a racionalidade inerente à análise dos dados.

O primeiro passo desta etapa do trabalho consistiu em descrever os dados agrupados envolvidos nos testes das hipóteses. Para tanto, a estatística descritiva⁷ foi utilizada. Os recursos do SPSS para redução de dados por meio da apresentação de medidas de tendência central - média, mediana e moda – e de dispersão - desvio padrão e amplitude – foram empregados. A estatística descritiva foi usada respeitando os níveis de medição das variáveis da base de dados construída a partir das etapas anteriores.

Em seguida, foram medidas as associações entre as variáveis identificadas nas hipóteses. Cada hipótese e, portanto, cada par de variáveis, foi trabalhada separadamente, como poderá ser notado no capítulo empírico. As medidas de associação empregadas nesta investigação foram o *gamma* (γ) e a correlação produto-momento de Pearson (r). De acordo com Babbie (1999), o *gamma* é uma medida de associação adequada para situações envolvendo variáveis ordinais, enquanto que a correlação de Pearson é indicada quando as variáveis tiverem níveis de medição de intervalo ou de razão. Essas duas medidas não explicam casualidade entre variáveis, de forma que foram utilizadas variáveis de controle para aprofundar a investigação das relações.

É importante registrar que existem outras medidas de associação entre variáveis, aplicáveis de acordo com os níveis de medição delas, mas, para os fins deste trabalho, o *gamma* e a correlação de Pearson foram escolhidas porque são adequadas para o que se

⁷ De acordo com Babbie (1999), a estatística descritiva serve para mostrar descrições quantitativas de modo manejável.

pretende. Fosse feito diferente, com uma profusão de números, só aumentaria a possibilidade de confundir aqueles que podem se interessar pelo problema.

De posse das medidas das associações entre as variáveis, elas foram, ato contínuo, analisadas. Nesta pesquisa, a adoção do nível de significância 0,05 foi considerada suficiente, indicando que a probabilidade de se obter uma determinada associação como resultado de erro de amostragem seria de 5 chances em 100. A amostra de 616 casos, como será visto posteriormente, é grande o suficiente para o estabelecimento de tal nível de significância. Segundo Babbie (1999), o erro de amostragem varia inversamente ao tamanho da amostra.

É válido esclarecer, também, que esta investigação pautou as suas análises nos seguintes parâmetros para medidas de associações entre variáveis (em valores absolutos, visto que tanto o *gamma* quanto a correlação de Pearson admitem resultados negativos):

- a) associação fraca: se $|\text{resultado}| \text{ for } < 0,300$;
- b) associação moderada: se $0,300 \leq |\text{resultado}| \leq 0,500$;
- c) associação forte: se $|\text{resultado}| \text{ for } > 0,500$.

Essa é uma escolha deste autor, uma vez que não existe uma regra no âmbito das investigações científicas para estabelecer se a associação entre duas variáveis é forte, fraca, moderada ou algo diferente. O relato de associações significativas no nível 0,05 dará o respaldo necessário para a interpretação dos dados nesta dissertação.

Depois da análise das relações entre as variáveis por meio dos dados gerais, quando foi necessário aprofundar o entendimento acerca de um resultado, foi empregado o recurso da desagregação dos dados, criando subgrupos da amostra. Então, uma nova descrição dos dados – apresentação dos marginais estratificados – foi feita, com a subsequente análise da medida de associação aplicável.

O último passo foi comparar os resultados esperados com os observados, o que permitiu testar cada uma das oito hipóteses da moldura de análise.

O capítulo empírico deste trabalho foi organizado em duas subdivisões, relacionadas com as oito hipóteses da pesquisa, com o intuito de facilitar o conhecimento dos resultados da pesquisa.

Concluída a apresentação dos procedimentos metodológicos utilizados para os fins desta investigação, a próxima seção especificará os documentos manejados para coletar os dados, encerrando, assim, mais um capítulo da dissertação.

3.4 DOCUMENTOS MANUSEADOS PARA COLETA DE DADOS

A presente investigação envolveu o levantamento de dois tipos de dados. Em um primeiro momento, interessava conhecer o contexto em que as políticas de certificação ocupacional de dirigentes escolares e de implementação do planejamento estratégico na escola foram formuladas. Depois, para analisar as relações entre elas, importava ter a posse de dados representativos de determinados elementos, próprios da implementação dessas políticas públicas.

O seguinte rol de documentos se constituiu em fonte de dados para a fase exploratória da pesquisa:

- a) Emenda Constitucional nº 14, Lei nº 9.424/96 e Decreto nº 2.264/97, que constituiu e regulamentou o FUNDEF;
- b) Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;
- c) Lei que Reestrutura o Plano de Carreira do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia;

- d) Decreto que Organiza o Processo Seletivo Interno para Designação de Dirigentes Escolares na Bahia;
- e) Manual Gerenciando a Escola Eficaz: conceitos e instrumentos;
- f) Manual do Dirigente Escolar: orientações para o 6º exame de certificação ocupacional;
- g) padrões de competências para o cargo de dirigente escolar;
- h) edital de convocação de abertura de inscrições para o 6º exame de certificação ocupacional para dirigentes escolares;
- i) Documento de Avaliação do Projeto de Educação do Estado da Bahia Fase I;
- j) Documento de Avaliação do Projeto de Educação do Estado da Bahia Fase II;
- k) Plano de Implementação do Projeto de Educação do Estado da Bahia Fase I;
- l) Plano de Implementação do Projeto de Educação do Estado da Bahia Fase II;
- m) Relatório de Finalização da Implementação do Projeto de Educação do Estado da Bahia Fase I;
- n) O Projeto de Educação da Bahia: um estudo de caso preparado para o Banco Mundial;
- o) páginas da internet do domínio da Secretaria da Educação do Estado da Bahia;
- p) páginas da internet do domínio da Fundação Luís Eduardo Magalhães.

Os documentos e arquivos manejados na coleta de dados secundários relativos à implementação das políticas de certificação e de planejamento estratégico foram:

- a) parecer do líder de área sobre a implementação do planejamento estratégico na escola;
- b) parecer do Colegiado Escolar sobre o plano de desenvolvimento da escola;
- c) documento de análise do PDE pelo Comitê de Validação da SEC⁸;

⁸ A designação formal desse Comitê é Comissão Especial de Análise e Validação do PDE.

- d) documento de solicitação de repasse de recursos financeiros para a escola;
- e) planilha eletrônica de dados das escolas estaduais com base no Censo de 2004;
- f) planilha eletrônica de dados da nomeação de dirigentes escolares;
- g) planilha eletrônica de dados do IDH-M na Bahia;
- h) planilha eletrônica de dados do processo de validação do PDE;
- i) planilha eletrônica de dados dos exames de certificação ocupacional de diretores de escola.

Com a identificação desses documentos se encerra o capítulo que apresentou a metodologia desta investigação, de maneira que a próxima parte da dissertação tratará do objeto da pesquisa, preparando a transição para o capítulo empírico.

4 O OBJETO DA PESQUISA

É necessário voltar no tempo cerca de 15 anos para compreender o embrião das políticas públicas educacionais formuladas no final do século passado, na Bahia. Em 1991, a então Secretaria de Educação e Cultura realizou um diagnóstico da sua área de atuação, a fim de identificar os principais obstáculos para melhorar a qualidade do ensino público no estado. A intenção era, inicialmente, conhecer os problemas para, depois, eleger algumas ações prioritárias. Um das maiores dificuldades encontradas foi a baixa integração entre as diversas unidades da Secretaria, como também delas com as escolas (BAHIA, 2003).

Uma das prioridades estabelecidas foi promover a reestruturação organizacional da Secretaria de Educação e Cultura, de modo que essa, fundamentada em princípios de racionalidade administrativa e descentralização gerencial, pudesse dar início à implantação de ações inovadoras no sistema educacional. Era preciso superar gradual e continuamente os principais gargalos detectados no sistema, dentre os quais se destacava a alta defasagem entre idade e série – em torno de 70% nas séries de 5^a a 8^a -, além de índices de evasão extremamente elevados, chegando a alcançar 40% ao ano. Também foi identificada a adoção de um modelo de administração centralizador e hierarquizado, com excessiva concentração de poder na burocracia estadual e pouca autonomia de gestão conferida às unidades de ensino (BAHIA, 2003).

De 1991 até 1998, as políticas educacionais baianas visaram a racionalização dos processos administrativos, caracterizando esse período pela proliferação de programas e projetos voltados para a melhoria tanto das atividades meio, quanto das atividades fim do sistema.

O acesso à educação já não era mais o principal problema do sistema público na Bahia, assim como no Brasil de uma forma geral. No Brasil, no final do século passado, a taxa de escolarização líquida da população de 7 a 14 anos foi superior a 95%, enquanto que na Bahia, foi maior do que 98% (BAHIA, 2003, 2004b; CASTRO, 1999; DANTAS, 2005).

As atenções deveriam se voltar para melhorar a qualidade do ensino público no estado, pois a presença pura e simples do aluno na escola não estava assegurando que, de fato, ele estivesse aprendendo.

Em 1998, houve uma clara inflexão em termos de visão e de projetos estratégicos e, a partir de então, se verificou uma concentração de esforços e recursos na formulação e implantação de um conjunto de projetos integrados. Naquele ano foi concebido o Programa Educar para Vencer, como assim ficou conhecida a recente reforma educacional promovida pelo Governo da Bahia (BAHIA, 2003; BANCO MUNDIAL, 2004).

O Programa Educar para Vencer coloca o aluno no centro da reforma e a escola como eixo da mudança. Os seus objetivos estratégicos são melhorar a qualidade do ensino fundamental, como também assegurar a autonomia da escola em consonância com as orientações decorrentes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e do processo de municipalização do ensino fundamental no estado (BAHIA, 2003; BRASIL, 1996; DANTAS, 2005).

Percebe-se, portanto, a aderência da reforma educacional da Bahia aos preceitos gerencialistas adotados em outras iniciativas semelhantes deflagradas àquela época, no Brasil. Os pontos comuns desses processos de mudança são a descentralização e fortalecimento da autonomia da escola, cabendo às organizações centrais um papel de formulação de políticas e assistência técnica aos municípios e unidades de ensino.

Desde então, as políticas públicas educacionais, dada a importância da própria educação para o desenvolvimento do estado, têm sido alvo de atenção especial por parte do Governo da Bahia. A educação passou a ser encarada como uma estratégia de inclusão social e de melhoria dos indicadores de desenvolvimento do estado, como registra o Plano Plurianual para o período 2000–2003 (BAHIA, 2003).

O Programa Educar para Vencer constitui a principal estratégia de reforma sistêmica do ensino público baiano, tendo sido implantado inicialmente, em 1999, em 45 municípios. O programa atende simultaneamente a rede estadual e as redes municipais de ensino, com a adesão voluntária dos municípios. No primeiro ano do Educar para Vencer, as suas ações alcançaram aproximadamente 61.000 alunos e 3.700 professores, que foram previamente capacitados para atuação no programa. De 2001 a 2006, a sua abrangência gradativamente aumentou até atingir 321 dos 417 municípios baianos (BAHIA, 2003).

O programa em questão englobou, na sua concepção original, seis projetos educacionais prioritários, assim identificados: Regularização do Fluxo Escolar da 1ª a 4ª série, Regularização do Fluxo Escolar da 5ª a 8ª série, Fortalecimento da Gestão Escolar, Capacitação Gerencial dos Sistemas Municipais de Educação, Certificação de Gestores e Especialistas em Educação e Avaliação Externa do Ensino (BAHIA, 2003; BANCO MUNDIAL, 2004; DANTAS, 2005; REIS, 2003).

O Projeto de Regularização do Fluxo Escolar, considerando tanto o de 1ª a 4ª, quanto o de 5ª a 8ª série⁹, visa corrigir o fluxo escolar dos alunos do ensino fundamental, por intermédio de um acompanhamento sistematizado desses estudantes, atendidos por professores capacitados especificamente para tal intervenção. A ação de regularização procura resgatar a auto-estima dos alunos com defasagem entre idade e série, que, muitas vezes, são oriundos de famílias de nível socioeconômico mais baixo (SILVA e outros, 2006).

⁹ Em 2003, os dois projetos de regularização foram unificados em um só.

É importante mencionar o efeito perverso da repetência escolar, profundamente associada ao problema da defasagem entre idade e série. A repetência diminui a eficiência do sistema educacional, pois dificulta a aplicação de recursos já escassos em outras ações voltadas para melhorar a sua qualidade, ao demandar investimento para manter os alunos retidos.

A produtividade de um sistema de ensino se manifesta, sobretudo, na sua capacidade de gerar um fluxo escolar estável, sem grandes divergências numéricas entre a quantidade de alunos matriculados nas séries iniciais e finais do grau de ensino específico. A repetência e o abandono constituem fatores impeditivos da normalidade do fluxo escolar e, por conseguinte, quanto maiores as suas taxas, menor será a eficiência do sistema de ensino; é a defasagem idade / série que atrofia o sistema (RODRÍGUEZ; HERRÁN, 2000).

Na Bahia, alguns números sobre reprovação e repetência preocupam os formuladores de políticas públicas para a educação. As taxas de reprovação e abandono escolar, que somadas chegaram a 34,8% para o ensino fundamental e 29,8% para o ensino médio, no ano de 2002, ainda são bastante elevadas. A taxa de aprovação escolar, que, em 1998, era de 71,1% para o ensino fundamental, se encontrava em 65,2%, em 2002; no ensino médio, esse índice variou, no mesmo período, de 76,0% para 70,2%. No ensino fundamental, os repetentes corresponderam a 18,6% dos alunos matriculados na rede pública estadual, em 2003; na rede municipal, esse indicador foi da ordem de 19,4% (BAHIA, 2004a).

O Projeto de Fortalecimento da Gestão Escolar¹⁰ foi idealizado para reordenar, estruturar e capacitar dirigentes de escolas da rede estadual e das redes municipais, de forma que eles pudessem atuar de maneira autônoma e contribuir para a melhoria constante da qualidade do ensino público. O Educar para Vencer busca implementar um modelo de gestão profissional no sistema de ensino público baiano (DANTAS, 2005; REIS, 2003).

¹⁰ Cujá denominação atual é Projeto de Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional.

Para Reis (2003), uma das principais estratégias adotadas pelos agentes envolvidos na implementação do projeto supra-referido foi o desenvolvimento da capacidade local de planejamento. O PDE foi o instrumento de planejamento estratégico utilizado nessa iniciativa. Essa autora ainda acrescenta outras duas proposições necessárias para viabilizar o fortalecimento da gestão: a capacitação continuada dos dirigentes escolares e a modernização da gestão por meio do uso de instrumentos, rotinas e procedimentos de administração escolar.

Dantas (2005) esclarece que os esforços do Governo da Bahia em prol do fortalecimento da gestão escolar geraram resistência na burocracia média do sistema. Segundo essa autora, os setores da burocracia média resistiram à mudança e expressaram claramente os seus descontentamentos. Isso é coerente com os conflitos apontados por Souza (2002) como sendo naturais na esfera da implementação de políticas públicas. Mais ainda, como explicou Laswell (1936 *apud* SOUZA, 2002), análises de políticas públicas envolvem refletir sobre os ganhadores e perdedores, o que eles ganham e por que ganham.

Quanto ao Projeto de Capacitação Gerencial dos Sistemas Municipais de Educação, o seu objetivo foi fortalecer a gestão municipal para compatibilizar e otimizar as ações do poder público. Em 2003, houve uma reestruturação que uniu esse projeto ao de Fortalecimento da Gestão Escolar.

Por sua vez, o Projeto de Certificação de Gestores e Especialistas em Educação está voltado para propiciar a seleção de profissionais capacitados e a manutenção de um quadro de profissionais qualificados. Esse projeto se apóia nos preceitos da certificação ocupacional, que atesta que os profissionais dominam as competências básicas para exercício das suas profissões.

A certificação ocupacional inicialmente foi oferecida para os candidatos ao cargo de dirigente escolar. A intenção foi estabelecer um mecanismo de seleção desses profissionais

com base no mérito, o que, por sinal, destoa da lógica gerencialista que impera no Programa Educar para Vencer.

A reforma da educação na Bahia contemplou vários princípios da administração pública gerencial, concebida para suplantiar o modelo burocrático de gestão da *res publica*. São exemplos desses princípios: descentralização; prioridade do foco em resultados em detrimento do controle dos processos; planejamento estratégico e busca de eficiência.

A certificação ocupacional de profissionais de educação, contudo, incorpora a concepção weberiana de nomeação de funcionários com base no mérito. Para Weber, as competências funcionais devem ser verificadas mediante provas e utilizadas como requisito para seleção da burocracia.

Aqui se faz apenas o registro de uma percepção curiosa da convivência de características de dois modelos antagônicos de administração pública, já que o gerencialismo veio para substituir a gestão burocrática.

Refletindo sobre a seleção de profissionais com base na avaliação de competências em associação com a tarefa de gestão educacional dos sistemas estaduais e municipais, Castro (1999, p. 18), identifica que

na área de gestão, entre os principais avanços destaca-se a introdução de novos processos de escolha de diretores, combinando os mecanismos eletivos com critérios de seleção baseados na qualificação e na competência profissional dos candidatos, o que contribui para o fortalecimento da autonomia administrativa e pedagógica da escola. Esta prática também incentivou o planejamento e a participação dos pais e professores na gestão escolar, fortalecendo o vínculo entre a escola e a comunidade. Com isso, a escola passou a assumir maior responsabilidade pelos resultados obtidos.

Por fim, o Projeto de Avaliação Externa do Ensino teve como objetivo fornecer às escolas informações e ferramentas para diagnóstico de problemas, de forma que elas pudessem atuar em busca da melhoria da qualidade do ensino.

Um dos resultados esperados da implementação desse projeto era a formação de uma competência em avaliação de larga escala na Bahia. Para tanto, foi firmado um convênio entre a SEC e a Universidade Federal da Bahia (UFBA), através do Centro de Estudos

Interdisciplinares do Setor Público (ISP), com a interveniência da Fundação de Apoio à Pesquisa e à Extensão (FAPEX).

Dantas (2005) faz uma descrição minuciosa do Projeto de Avaliação Externa do Ensino, tratando, inclusive, das questões inerentes à articulação desse com os demais projetos do Programa Educar para Vencer. Essa autora explica as particularidades da avaliação de desempenho e de aprendizagem, realizadas no âmbito do projeto em questão, uma delas, por sinal, objeto de investigação científica por parte dela.

O Programa Educar para Vencer ainda não gerou os impactos esperados sobre a qualidade do ensino público baiano, muito embora os resultados de uma mudança de enfoque tão radical não apareçam de imediato. Os indicadores educacionais da virada do século XX não eram bons e o programa é relativamente novo.

Os resultados da avaliação externa de desempenho da rede pública baiana de ensino, em 2002, aplicada nas 4^a e 8^a séries, indicam que ainda há um longo caminho a percorrer na busca da melhoria da qualidade do ensino. De acordo com os resultados do Projeto de Avaliação Externa, naquele ano, 59,6% dos alunos da 4^a série apresentaram desempenho baixo ou insuficiente em Língua Portuguesa, o mesmo acontecendo com 82,5% destes alunos em matemática. Na 8^a série, esses indicadores foram iguais a 59,7% e 98,0% respectivamente (UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, 2002).

Pelo que foi exposto neste capítulo, fica claro que as políticas públicas sob investigação foram concebidas no contexto do Programa Educar para Vencer. Daí a razão para tratar esse pacote de ações do Governo da Bahia como o objeto da pesquisa, ainda que ele seja maior do que aquelas duas políticas que efetivamente são analisadas neste trabalho. Finalizado este capítulo, o próximo irá apresentar e analisar os dados.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A esta altura do desenvolvimento do trabalho de investigação, a literatura já foi suficientemente explorada, a moldura de análise está pronta e a metodologia delineou os passos para coletar os dados, que efetivamente foram levantados; o objeto da pesquisa também já foi devidamente explorado e apresentado. Falta, portanto, confrontar os resultados esperados com aqueles que emanaram da coleta de dados; falta a verificação empírica desta investigação. É para atender a esse propósito que existe este capítulo da dissertação.

O capítulo empírico deste trabalho está organizado em duas seções, relacionadas com as oito hipóteses da pesquisa. A primeira seção se refere às quatro hipóteses iniciais, que envolvem a variável do componente que aborda a independência na implementação do planejamento estratégico. A segunda seção, conseqüentemente, diz respeito às outras quatro hipóteses, concernentes ao componente de tratamento da adequação do instrumento de planejamento estratégico.

Cada uma dessas duas seções se divide em tópicos que contêm a apresentação e análise dos dados vinculados às hipóteses isoladamente. O intuito de tal estratificação é facilitar o conhecimento dos resultados da presente pesquisa.

Nesta parte da dissertação, a abordagem utilizada inclui as seguintes operações:

- a) descrição dos dados necessários para testar as hipóteses da pesquisa;
- b) análise das relações entre as variáveis envolvidas;
- c) comparação dos resultados observados com os resultados esperados, de acordo com as hipóteses.

5.1 A INDEPENDÊNCIA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

As primeiras quatro das oito hipóteses desta pesquisa envolvem, de um lado, uma variável do componente do exame de certificação e, de outro, uma que indica o grau de independência da escola na execução do seu planejamento estratégico. Os indicadores da variável do componente da certificação refletem a situação do diretor no exame, bem como os escores dos candidatos em três padrões de competência aferidos pelos testes, a saber: competência em visão e planejamento estratégico, competência em administração escolar e competência em desenvolvimento da equipe.

Vale lembrar que a equipe técnica de suporte às escolas, contratada pela SEC, classificou as três etapas – elaboração, execução e prestação de contas – do processo de implementação do planejamento estratégico nas escolas da rede pública estadual; foram utilizadas, para tal fim, as categorias tutelada, semi-autônoma e autônoma. Entretanto, este estudo, como foi esclarecido quando da concepção da moldura de análise, utilizará especificamente a classificação da fase de execução do PDE. O motivo dessa escolha está devidamente explicado no capítulo que apresenta o modelo de análise da pesquisa.

As quatro primeiras hipóteses e os principais indicadores utilizados nos seus testes podem ser apresentados resumidamente da seguinte forma:

HIPÓTESES	INDICADORES RELACIONADOS	
	EXAME CERTIFICAÇÃO	INDEPENDÊNCIA EXECUÇÃO
H ₁	statusdr	execpde
H ₂	compepe	execpde
H ₃	compadm	execpde
H ₄	compdeqi	execpde
HIPÓTESES	DESCRIÇÃO	
H ₁	Um diretor certificado contribui mais do que um não certificado para uma implementação mais independente do planejamento estratégico	
H ₂	Quanto maior for a competência de um diretor em visão e planejamento estratégico, mais independente será a implementação do planejamento estratégico	
H ₃	Quanto maior for a competência de um diretor em administração escolar, mais independente será a implementação do planejamento estratégico	
H ₄	Quanto maior for a competência de um diretor em desenvolvimento da equipe, mais independente será a implementação do planejamento estratégico	
INDICADORES	DESCRIÇÃO	
compadm	competência em administração escolar	
compdeqi	competência em desenvolvimento da equipe	
compepe	competência em visão e planejamento estratégico	
execpde	indicador de independência na execução do PDE	
statusdr	situação do diretor em relação ao exame de certificação	

Figura 7 - Hipóteses e indicadores relacionados com a independência na execução do planejamento estratégico

Fonte: própria

A figura abaixo apresenta os resultados gerais dos testes das hipóteses relacionadas com a independência na implementação do planejamento estratégico.

HIPÓTESES	CORRELAÇÕES GERAIS	SIGNIFICÂNCIA ESTATÍSTICA	
		SIM	NÃO
H ₁	$\gamma = 0,450$	X	
H ₂	$\gamma = - 0,100$ e $r = - 0,094$		X
H ₃	$\gamma = 0,149$ e $r = 0,131$	X	
H ₄	$\gamma = 0,029$ e $r = 0,030$		X

Figura 8 – Correlações gerais envolvendo a independência na execução do planejamento estratégico

Fonte: própria

A descrição dos dados começa pelo esclarecimento do tamanho da amostra, questão que já foi tratada no capítulo dos passos metodológicos, mas que aqui será retomada com maior aprofundamento. A moldura de análise indicava que era preciso confrontar dados do exame de certificação ocupacional de diretores de escolas com outros do processo de implementação do planejamento estratégico nas unidades de ensino da rede pública estadual

baiana, em 2004. O mais racional, em prol de agilidade no trabalho de investigação, seria começar a coleta de dados pelo lado do planejamento estratégico, pois nem todas as escolas foram beneficiadas com essa ação, ao passo que o exame de certificação era aberto para qualquer dirigente que quisesse participar; o mais provável, conseqüentemente, era que muito mais casos fossem obtidos na certificação do que no planejamento estratégico, ou seja, era essa última dimensão que determinaria, estrito senso, o tamanho factível da amostra. Neste trabalho, de nada adiantaria, por exemplo, ter dados de testes de certificação de 2.000 diretores, se, no máximo, cerca de 1.100 escolas teriam sido atendidas pela ação de implementação do planejamento estratégico.

A coleta de dados, então, começou pelo levantamento dos instrumentos de planejamento estratégico aprovados pela SEC em 2004. Foram obtidos os planos de desenvolvimento de 982 escolas, dos quais 616 (62,73% do total) continham pareceres dos líderes de área acerca do processo de implementação do planejamento estratégico nessas unidades de ensino, que contemplassem uma análise relativa ao grau de independência nas etapas desse processo – elaboração, execução e prestação de contas. Em contrapartida, 366 PDE (37, 27% do total) não se enquadravam nessa situação e, conseqüentemente, não foram fontes de dados para esta pesquisa, pois não contribuiriam para o teste de determinadas hipóteses. A amostra contou, destarte, com 616 casos da população.

Das 616 escolas que tiveram seus planos de desenvolvimento analisados, quase a metade (56,66% dos casos) foi classificada pelos líderes de área com o grau intermediário de independência na execução do planejamento estratégico (semi-autônoma). Uma possível explicação para isso é que a equipe da SEC encarregada da assessoria técnica às escolas procurou o caminho da neutralidade, no momento de expressar a sua opinião quanto ao grau de independência dos estabelecimentos relativamente aos seus serviços de apoio para

execução do planejamento estratégico. Essa atitude é a de menor esforço em termos de classificação da independência em discussão.

Ainda quanto ao mencionado grau de independência, há que se ressaltar que quantidades parecidas de escolas foram enquadradas nas categorias extremas – tutelada e autônoma. Do total de casos, 18,02% executaram os planos de desenvolvimento com tutela dos líderes de área, enquanto que 16,88% o fizeram com autonomia. Em 8,44% dos relatórios não foram encontrados os registros dos líderes de área para esse indicador, sendo, portanto, tratados como casos *missing*. Esses resultados estão ilustrados na tabela a seguir, que descreve a frequência de cada categoria do indicador em questão, com percentuais tanto considerando os casos *missing* como não:

Tabela 1 – Distribuição de escolas quanto ao grau de independência na execução do planejamento estratégico

GRAU DE INDEPENDÊNCIA NA EXECUÇÃO DO PDE	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL	
		TODA A AMOSTRA	CASOS VÁLIDOS
Tutelada	111	18,02	19,68
Semi-autônoma	349	56,66	61,88
Autônoma	104	16,88	18,44
Subtotal	564	91,56	100,00
Não informado (<i>missing</i>)	52	8,44	n/a
Total	616	100,00	n/a

n/a = não se aplica

Fonte: SEC (2004)

No que se refere à descrição dos dados da variável do exame de certificação, um primeiro registro a ser feito é sobre a situação dos diretores das 616 escolas da amostra relativamente ao processo de certificação. A maior frequência encontrada é a de diretores certificados, com 276 casos (equivalente a 44,81% da amostra), seguida de perto pela de diretores em processo ou suspensos, com 268 ocorrências (43,51%). Os diretores não inscritos no exame estão em apenas 61 estabelecimentos (9,90%), ao passo em que 10 escolas estavam sem diretor à época do parecer do líder de área e uma única unidade de ensino tinha seu

dirigente maior sem registro correspondente na base de dados da FLEM. Esses 11 últimos casos (representando 1,79% do total) foram tratados como *missing*. A distribuição dos diretores de acordo com a situação dos mesmos em relação ao exame de certificação ocupacional pode ser ilustrada assim:

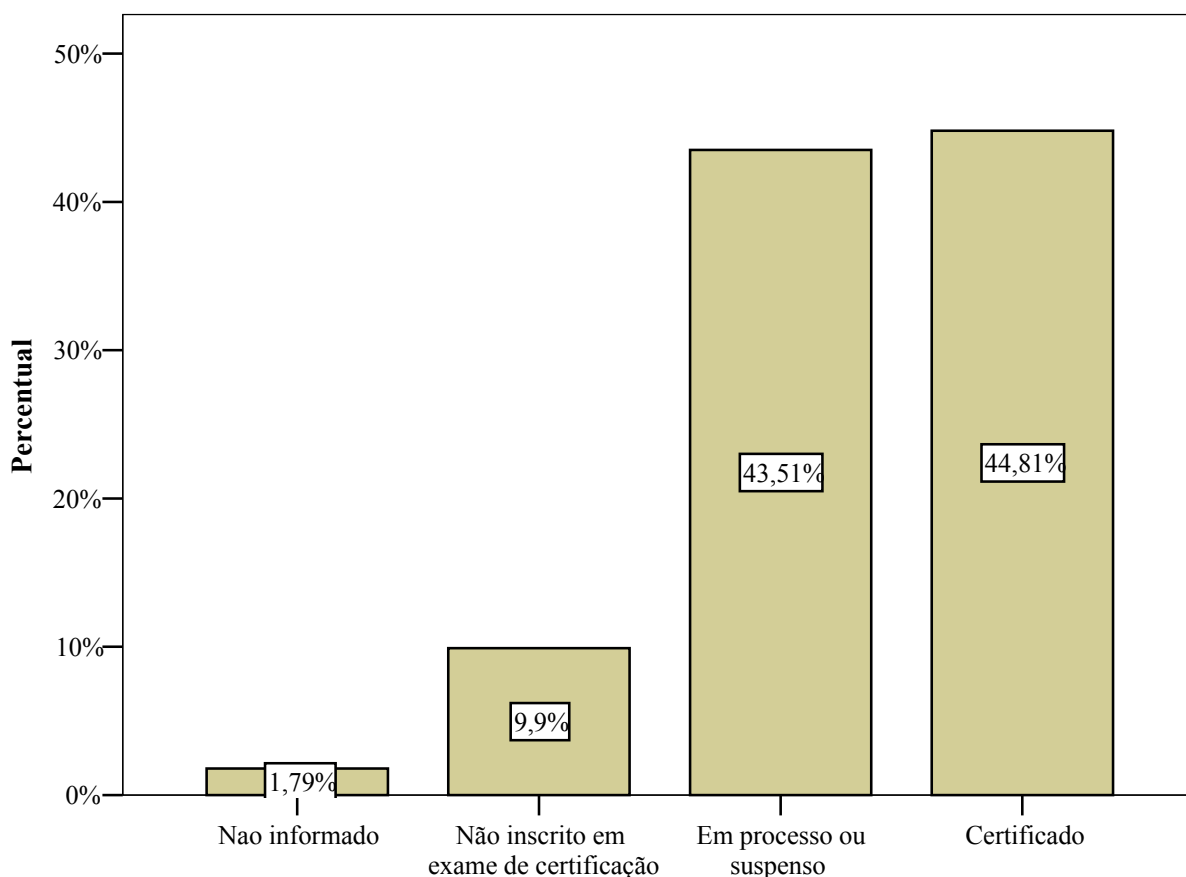


Figura 9 – Distribuição de diretores de escola quanto à situação em relação ao exame de certificação
Fonte: FLEM (2004)

Dessa forma, se percebe a adesão dos diretores de escolas ao processo de certificação ocupacional na rede pública estadual baiana, visto que 544 deles (88,31 % das ocorrências da amostra) se inscreveram no exame. Isso equivale a dizer que apenas cerca de 10 diretores em cada grupo de 100 não se motivaram absolutamente para o processo em

discussão e, conseqüentemente, não tiveram oportunidade de acessar referências que poderiam tê-los ajudado a ampliar as suas capacidades (conhecimentos, habilidades e atitudes).

A alta taxa de adesão observada na amostra pode estar refletindo o que a literatura classifica como o reconhecimento, por parte da sociedade, de que o portador do certificado possui as competências básicas requeridas para o exercício da função de diretor escolar (CARDOZO; BRAGA; HASHIMOTO, 2006; FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2004b).

Uma segunda explicação possível para esse percentual elevado é o benefício financeiro (salarial) decorrente da certificação, sob a forma de gratificação de 50% do salário base, quando da nomeação, podendo chegar a 100% (BAHIA, 1999; FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2004b).

Outro ponto a destacar é o total de diretores certificados dentre aqueles 544 profissionais inscritos no processo de certificação. Praticamente a metade dos inscritos (276 casos ou 50,73% dessas pessoas) seguiu o processo até o final e logrou sucesso, recebendo o certificado, enquanto que a outra metade (268 ocorrências) ainda não atingiu o seu objetivo.

A taxa de aprovação observada na amostra está acima do aproveitamento médio de 35%, concernente a todo o processo de certificação ocupacional de diretores de escolas da rede pública estadual baiana (CARDOZO; BRAGA; HASHIMOTO, 2006).

O fato das escolas da amostra estarem sob a abrangência do Programa Educar para Vencer há algum tempo pode ser a explicação para a aprovação acima da média apurada por Cardozo, Braga e Hashimoto (2006), que foi computada no universo de candidatos oriundos de escolas de toda a Bahia. A tendência é que o apelo da certificação seja maior nas escolas beneficiadas pelo Educar para Vencer há mais tempo, dado o próprio trabalho de divulgação nessas unidades de ensino.

Todos os 544 diretores que se inscreveram no exame tiveram a chance de acesso a um referencial teórico que lhes permitiria aprofundar o conhecimento sobre as atividades inerentes à função de direção escolar. O fato é que a certificação ocupacional dos 276 diretores aprovados nos testes atesta que os mesmos possuem as competências básicas para o exercício das atividades à frente da escola.

Continuando a descrição dos dados da variável do exame de certificação, vejamos o que eles revelam sobre os escores dos candidatos submetidos aos testes de conhecimentos específicos, de comunicação e expressão em língua portuguesa e de questões práticas. O TCE mede, no que interessa para esta parte da investigação, os padrões de competência em desenvolvimento da equipe, bem como em administração escolar, enquanto que a competência em visão e planejamento estratégico é aferida pelo QP. A seqüência obrigatória dos testes é a seguinte: TCE, TCELP e QP. De acordo com os dados levantados para a presente pesquisa, dos 544 diretores inscritos no processo de certificação, 429 (78,86% dos casos) foram aprovados no TCE e, por essa razão, existem registros dos seus escores nos padrões de competência em desenvolvimento da equipe e administração escolar. Em contraposição, 115 candidatos (21,14% das ocorrências) ficaram retidos na certificação.

Aqueles 429 candidatos supra-referidos, então, continuaram no processo de certificação e se submeteram ao TCELP. Desses, 418 fizeram o teste de QP, sendo que 276 (66,03% deles) foram aprovados e 142 (33,97% restantes) não o foram. A figura a seguir retrata a situação dos candidatos em relação aos testes do exame de certificação ocupacional:

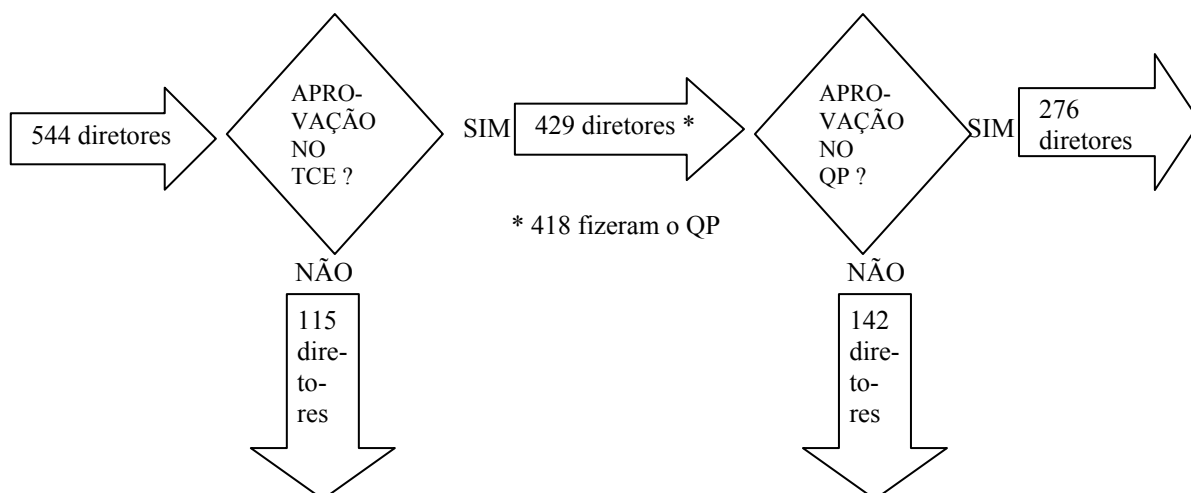


Figura 10 – Situação dos diretores de escola em relação aos testes do exame de certificação
Fonte: FLEM (2004)

O resumo dessa situação é que foram obtidos 429 escores de candidatos nos padrões de competência em desenvolvimento da equipe e administração escolar, assim como 276 escores no padrão de competência em visão e planejamento estratégico. A média aferida na competência em administração escolar foi 0,75, ao passo em que as médias dos padrões de desenvolvimento da equipe e planejamento estratégico foram respectivamente iguais a 0,80 e 0,64. A tabela a seguir apresenta esses resultados, acrescentando os desvios padrões e os valores mínimos e máximos de cada competência aqui discutida.

Tabela 2 – Descrição dos escores nos padrões de competência em administração escolar, desenvolvimento da equipe e planejamento estratégico

PADRÃO DE COMPETÊNCIA	FREQUÊNCIA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	VALOR MÍNIMO	VALOR MÁXIMO
Competência em administração escolar	429	0,75	0,08	0,52	0,97
Competência em desenvolvimento da equipe	429	0,80	0,12	0,33	1,00
Competência em visão e planejamento estratégico	276	0,64	0,20	0,17	1,00

Fonte: FLEM (2004)

Tendo sido descritos os dados envolvidos nos testes das primeiras quatro hipóteses da pesquisa, de que trata esta seção do capítulo empírico da dissertação, o próximo passo é analisar as relações entre as variáveis utilizadas nessas hipóteses, o que será feito nos próximos tópicos a seguir apresentados. Esses tópicos são em número de quatro, um para cada hipótese. Cada uma dessas partes terminará, após a análise das relações entre as variáveis envolvidas, comparando os resultados observados com aqueles esperados, concluindo, dessa maneira, a primeira seção da apresentação e análise dos dados da pesquisa em questão.

A relação entre a situação do diretor no exame de certificação e a independência da escola na implementação do planejamento estratégico

Conforme foi explicitado anteriormente, quando do detalhamento dos passos metodológicos desta pesquisa, o *software* SPSS For Windows foi utilizado como ferramenta de apoio para as análises estatísticas que ora serão apresentadas. Não é demais reiterar que, na presente investigação, foi considerada suficiente a adoção do nível de significância 0,05, como também que as análises se pautaram nos seguintes parâmetros para medidas de associações entre variáveis (em valores absolutos, visto que tanto o *gamma* quanto a correlação de Pearson admitem resultados negativos):

- a) associação fraca: se $|medida|$ for $< 0,300$;
- b) associação moderada: se $0,300 \leq |medida| \leq 0,500$;
- c) associação forte: se $|medida|$ for $> 0,500$.

No capítulo que apresentou a metodologia, foi explicado que essa escolha é do próprio autor deste trabalho, partindo da constatação de que não existe uma regra no âmbito

das investigações científicas para estabelecer se a associação entre duas variáveis é forte, fraca, moderada ou algo diferente. O relato de associações significativas no nível 0,05 dá o respaldo necessário para a interpretação dos dados nesta dissertação.

A moldura de análise da pesquisa contempla o confronto entre as dimensões educacional - da certificação ocupacional de dirigente escolar - e do planejamento estratégico - da gestão escolar. Para tal, são requeridas variáveis representativas do exame de certificação e da independência na implementação do planejamento estratégico. Neste tópico, será analisada a relação entre a situação do diretor quanto ao exame de certificação (medida pelo indicador *statusdr*) e o indicador de independência na execução do plano de desenvolvimento da escola (*execpde*).

No capítulo que introduziu o modelo de análise, foi explicada a natureza ordinal tanto de *statusdr*, quanto de *execpde*. Ambos os indicadores (variáveis estatísticas) possuem atributos iguais a 1 (um), 2 (dois) ou 3 (três); pode-se afirmar que $2 > 1$, mas não que $(2 - 1) = (3 - 2)$. Posteriormente, no capítulo da metodologia, foi esclarecido que *gamma* (γ) foi escolhido como a medida de associação entre variáveis de nível de mensuração ordinal.

Vale lembrar que 564 escolas foram classificadas pelos líderes de área quanto ao grau de independência na execução do PDE. Dessas, foram excluídos nove casos da análise em questão, uma vez que não tinham diretor à época da classificação dos líderes; apenas uma escola tinha diretor sem registro algum na base de dados da FLEM, sendo também excluída. Restaram, portanto, 554 escolas para a essa primeira análise.

Os dados revelam que existe uma associação moderada e estatisticamente significativa ($\gamma = 0,450$) entre a situação do diretor no processo de certificação e o indicador de independência na execução do PDE. Vale repetir que a interpretação desse resultado pressupõe considerar que existe uma ordem inerente ao *status* do diretor relativamente ao exame de certificação; trata-se de uma classificação ascendente desde os não inscritos,

passando pelos que estão em processo ou suspensos, chegando aos certificados. O mesmo ocorre quanto à independência na execução do PDE - escolas tuteladas, com semi-autonomia e autônomas, em uma ordem crescente. Assim, quanto maior o *status* do diretor, mais independente é a execução do instrumento de planejamento estratégico da escola.

De acordo com Cano (2005), o uso de variáveis com nível de mensuração ordinal, como são os casos de *statusdr* e *execpde*, permite que se comparem os casos em termos das suas magnitudes, isto é, se a classificação crescente vai, como no exemplo do *status* do diretor, dos não inscritos para os certificados, passando pelos que estão em processo ou suspensos, é possível afirmar que os certificados estão em uma faixa mais alta quando comparados aos que estão em processo ou suspensos, assim como que esses últimos estão em um patamar acima dos não inscritos. Por trás dessa classificação está o acesso dos diretores a competências aferidas pelo exame de certificação, como foi reportado.

No capítulo teórico foram apresentados três argumentos que auxiliam a interpretar o resultado dessa associação entre certificação ocupacional de diretores e execução do PDE, conforme se tornará evidente a partir das explicações contidas nos próximos cinco parágrafos.

Primeiro, registre-se que esta investigação apropriou a definição de certificação ocupacional como um processo de avaliação utilizado para atestar que um indivíduo domina as competências indispensáveis para exercer uma profissão (CARDOZO; BRAGA; HASHIMOTO, 2006; FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES, 2004b).

Em adição, foi explicado que o processo de implementação do planejamento estratégico na escola inclui a etapa de execução do PDE, que foi conduzida temporariamente com o suporte técnico de uma equipe externa de consultores. Esses profissionais deveriam transferir para a escola a tecnologia empregada no processo de planejamento estratégico, para que a unidade de ensino pudesse prosseguir, futuramente, independente dos seus serviços (REIS, 2003; SANTOS; OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2006).

O terceiro elemento está relacionado à noção de competência subjacente ao conceito de certificação ocupacional. Nesta pesquisa, competência é considerada como a ação que combina de forma adequada o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes requeridas para uma atividade profissional, a fim de fazer uma entrega, de cumprir uma demanda (RUAS, 2005). Conforme foi explicitado anteriormente, essa noção pressupõe a necessidade de disposição, de motivação do profissional para agir em um evento, pondo em prática o seu estoque de capacidades (conhecimentos, habilidades e atitudes).

Ora, se a certificação ocupacional avalia determinadas competências para o exercício das atribuições do diretor de escolar, o que inclui a coordenação do processo de planejamento estratégico da unidade de ensino, a noção de competência de Ruas (2005) concatena o seguinte raciocínio: para cumprir a demanda de liderar e coordenar a execução do PDE sem o auxílio dos consultores externos, isto é, com independência, o diretor certificado deve se motivar e combinar de forma adequada os conhecimentos, habilidades e atitudes que domina e que são requeridos para tal entrega. O $\gamma = 0,450$ entre *statusdr* e *execpde* indica que existe uma tendência dessa lógica estar acontecendo a partir da implementação das políticas públicas em questão; eis como a matemática funciona como uma linguagem para compreender a lógica da pesquisa.

Em outras palavras, pelo que foi evidenciado nos parágrafos supra-referidos, se percebe como a literatura ajuda a interpretar a associação estatisticamente significativa entre a certificação e o planejamento estratégico, mapeada pelos indicadores *statusdr* e *execpde*.

Em seguida, esta investigação refinou a análise da relação entre a situação do diretor quanto ao exame de certificação e o indicador de independência na execução do plano de desenvolvimento da escola. Para tal, foram utilizados subgrupos da amostra, consoante entendimento de Babbie (1999), que esclarece a utilidade, para o pesquisador, desses subgrupos nas tarefas de comparação a partir da introdução de variáveis de controle.

Assim, o primeiro refinamento feito procurou desvendar o comportamento da relação em questão de acordo com o perfil da escola, considerando indicadores do porte do estabelecimento e do nível de ensino ofertado.

Nesse sentido, foi explorada a relação entre *statusdr* e *excepde* à luz do porte da escola, tomando a quantidade de alunos como uma *proxy* desse porte, consoante as seguintes categorias, estabelecidas pela própria SEC:

- a) escola de pequeno porte: de 120 a 500 alunos;
- b) escola de médio porte: de 501 a 1.400 alunos;
- c) escola de grande porte: de 1.401 a 2.500 alunos;
- d) escola de porte especial: acima de 2.500 alunos.

A próxima tabela apresenta os marginais estratificados das escolas de acordo com os dois indicadores de perfil mencionados acima; foram considerados os casos em que foi possível coletar dados tanto da certificação quanto da execução do planejamento estratégico, isto é, a interseção dos dois conjuntos de casos, pois nela é que se pode falar de análise estatística bivariada.

Tabela 3 – Distribuição de escolas de acordo com o porte e nível de ensino ofertado

INDICADOR DE PERFIL DA ESCOLA	CASOS COM DADOS DE CERTIFICAÇÃO E PDE	
	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
PORTE DA ESCOLA		
Pequeno porte	64	11,74
Médio porte	305	55,96
Grande porte	139	25,50
Porte especial	37	6,80
Subtotal	545	n/a
NÍVEL DE ENSINO OFERTADO		
Exclusivamente ensino fundamental	174	31,41
Exclusivamente ensino médio	54	9,75
Compartilhado (ambos)	326	58,84
Subtotal	554	n/a

n/a = não se aplica

Fonte: SEC (2004); FLEM (2004)

Analisando a relação entre *statusdr* e *execpde* por porte da escola, se percebe que a associação mais forte (estatisticamente significativa) é a do subgrupo de escolas de porte especial ($\gamma = 0,662$).

Continuando a análise da relação entre *statusdr* e *execpde* por subgrupos da amostra, agora tomando como variável de controle o nível de ensino ofertado pelas escolas (fundamental, médio ou compartilhado), se percebe que a associação é estatisticamente significativa e mais forte nos casos das escolas que ofertam exclusivamente o ensino médio ($\gamma = 0,489$).

Uma interpretação para o fato das correlações mais fortes sob o ponto de vista estatístico terem sido encontradas nos subgrupos das escolas de porte especial e das que ofertam exclusivamente o ensino médio é que a certificação faz mais diferença onde a complexidade do ambiente escolar e, conseqüentemente, da gestão escolar, é maior. De fato, escolas com mais alunos têm equipes maiores para serem coordenadas e lidam com demandas de um grupo maior de estudantes. Adicionalmente, as escolas que ofertam o ensino médio têm que se preocupar, por exemplo, em ter laboratórios de química, física e biologia equipados, além de professores capacitados para utilizá-los.

De fato, a própria LDB de 1996, ao determinar as diretrizes para o currículo do ensino médio, estabelece os requisitos que precisam ser observados para o ensino de ciências e tecnologia básica. Essa lei também estabelece que o ensino médio deve preparar os alunos para o trabalho. Portanto, parece evidente que a complexidade da gestão de uma escola que oferta o ensino médio é maior do que a que oferta o ensino fundamental.

Essa mesma relação pode ainda ser analisada pelo prisma do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), tomado como uma *proxy* do nível socioeconômico das famílias dos alunos. A tabela a seguir contempla a distribuição das escolas (marginais estratificados) de acordo com o IDH-M das cidades em que elas estão

localizadas; foram criadas faixas de 100 em 100 posições no *ranking* do IDH-M da Bahia, de 2000 (ano mais recente com medidas desse indicador).

Tabela 4 – Distribuição de escolas de acordo com o IDH-M de 2000

INDICADOR DE PERFIL DA FAMÍLIA DO ALUNO	CASOS COM DADOS DE CERTIFICAÇÃO E PDE	
	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
<i>RANKING DO IDH-M DA BAHIA</i>		
Até a 100ª posição do <i>ranking</i>	308	55,70
Da 101ª a 200ª posição	83	15,00
Da 201ª a 300ª posição	98	17,72
Da 301ª a 400ª posição	62	11,21
Acima da 400ª posição	2	0,37
Subtotal	553	n/a

n/a = não se aplica

Fonte: SEC (2004); FLEM (2004)

Os dados revelam associações moderadas e fortes, estatisticamente significativas, em todos os subgrupos estabelecidos pelas posições no *ranking* do IDH-M 2000. Para Babbie (1999), em situações como essa, quando as relações parciais são semelhantes à relação geral, o resultado é uma replicação da observação original sob condições de controle.

Tendo sido explicitadas as análises entre *statusdr* e *execpde* em subgrupos da amostra, considerando variáveis de estratificação relacionadas com o perfil da escola (porte e nível de ensino ofertado) e com o nível socioeconômico das famílias dos alunos (IDH-M), se procurou desvendar o que está por trás dos subgrupos obtidos com variáveis concernentes às características dos diretores.

A próxima tabela apresenta a distribuição dos diretores de escola de acordo com quatro indicadores do perfil desses profissionais – gênero, escolaridade, idade e tempo de experiência; novamente é importante evidenciar que foram considerados os casos em que foi possível coletar dados tanto da certificação quanto da execução do planejamento estratégico, isto é, a interseção dos dois conjuntos de casos, pois nela é que se pode falar de análise estatística bivariada.

Tabela 5 – Distribuição de diretores de acordo com indicadores do seu perfil

INDICADOR DE PERFIL DO DIRETOR DA ESCOLA	CASOS COM DADOS DE CERTIFICAÇÃO E PDE	
	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
GÊNERO		
Feminino	428	85,60
Masculino	72	14,40
Subtotal	500	n/a
ESCOLARIDADE		
Ensino fundamental completo	2	0,40
Ensino médio incompleto	2	0,40
Ensino médio completo	192	38,79
Curso técnico equivalente ao ensino médio	7	1,41
Licenciatura de curta duração	8	1,62
Licenciatura plena	176	35,56
Bacharelado	16	3,23
Pós-graduação <i>Lato Sensu</i>	18	3,64
Mestrado <i>Stricto Sensu</i>	74	14,95
Subtotal	495	n/a
IDADE		
Até 40 anos	86	17,20
De 41 a 45 anos	84	16,80
De 46 a 50 anos	127	25,40
De 51 a 55 anos	105	21,00
Acima de 56 anos	98	19,60
Subtotal	500	n/a
TEMPO DE EXPERIÊNCIA		
Até 5 anos de experiência	161	37,10
De 5 a 10 anos de experiência	146	33,64
De 10 a 15 anos de experiência	71	16,36
De 15 a 20 anos de experiência	31	7,14
Acima de 20 anos de experiência	25	5,76
Subtotal	434	n/a

n/a = não se aplica

Fonte: SEC (2004); FLEM (2004)

De acordo com o gênero do diretor, ocorre uma replicação da observação geral, ou seja, associações estatisticamente significativas foram medidas nos subgrupos dos homens e das mulheres.

As relações parciais entre *statusdr* e *execpde* obtidas pelo controle a partir da escolaridade, idade e tempo de experiência indicam, grosso modo, a mesma tendência da relação geral, não permitindo, dessa forma, interpretações adicionais, exceto pelo fato de que a certificação faz mais diferença entre diretores jovens e com alguma experiência. De fato, as relações parciais mais fortes em subgrupos de idade e tempo de experiência foram observadas

nos casos dos diretores que têm entre 41 e 45 anos ($\gamma = 0,759$) e dos que têm entre cinco e dez anos de experiência ($\gamma = 0,536$), ambas estatisticamente significativas. Uma interpretação para esses resultados é que os diretores mais jovens são os mais motivados – terão mais tempo para usufruir a recompensa salarial da certificação -, o mesmo acontecendo com os que já têm alguma experiência, pela própria aceitação da liderança por parte dos demais atores.

Até aqui, foram descritos os dados concernentes à relação entre a situação do diretor quanto ao exame de certificação e o indicador de independência na execução do plano de desenvolvimento da escola. Essa relação também já foi analisada, quer seja com dados agrupados ou com subgrupos da amostra. Resta, portanto, comparar os resultados observados com os esperados, de acordo com a primeira hipótese da pesquisa (H_1), aquela que supõe que um diretor certificado contribui mais do que um não certificado para uma implementação mais independente do planejamento estratégico.

Conforme foi esclarecido, existe uma correlação entre as variáveis *statusdr* e *execpde*. A associação entre essas variáveis é moderada e estatisticamente significativa ($\gamma = 0,450$). Aqui também foi reportado como a literatura ajuda a interpretar esse resultado a partir da noção de competência subjacente ao conceito de certificação ocupacional, aliada ao papel do diretor na execução do planejamento estratégico da escola.

Portanto, a partir das análises que foram explicitadas no presente tópico, é possível afirmar que existe coerência na hipótese de que um diretor certificado contribui mais do que um não certificado para uma implementação mais independente do planejamento estratégico. O resultado observado segue a mesma tendência do resultado esperado e especificado em H_1 , sem que aqui se esteja afirmando que essa hipótese é irrefutável, pois nenhuma o é; nenhuma hipótese pode ser provada com absoluta precisão (BABBIE, 1999).

Assim, foram dissecadas, no tópico que aqui se finda, as relações entre as variáveis utilizadas em H_1 , de modo que a próxima etapa da investigação trata da segunda hipótese da

pesquisa – quanto maior for a competência de um diretor em visão e planejamento estratégico, mais independente será a implementação do planejamento estratégico (H_2).

A relação entre a competência do diretor em visão e planejamento estratégico e a independência da escola na implementação do planejamento estratégico

Com base no que foi especificado na moldura de análise desta pesquisa, este tópico trata da relação entre a competência do diretor em visão e planejamento estratégico (medida pelo indicador *compepe*) e o indicador de independência na execução do plano de desenvolvimento da escola (*execpde*).

No capítulo que introduziu o modelo de análise, foi explicada a natureza escalar de *compepe*, que varia de zero a um em frações com dois decimais, bem como o nível de mensuração ordinal de *execpde*. Dada a necessidade de medir a associação entre uma variável escalar e outra ordinal, considerando que este autor não encontrou na literatura uma indicação explícita do tipo de medida adequado para situações desse gênero, foram escolhidos tanto o *gamma* quanto a correlação produto-momento de Pearson, a primeira indicada para duas variáveis ordinais e a segunda, para duas escalares (intervalares ou de razão).

Como se evidenciará, quando a associação envolve, de um lado, uma variável escalar e, de outro, uma ordinal, as medições com o γ e com o r de Pearson não divergem muito.

Vale lembrar que foram obtidos os escores de 276 diretores no padrão de competência em visão e planejamento estratégico. Entretanto, 17 desses profissionais dirigiam escolas que não tiveram os seus planos de desenvolvimento analisados pelos líderes de área.

Portanto, restaram 259 casos para tratamento estatístico visando o entendimento da relação entre as variáveis ora discutida.

Os dados revelam que não existe uma associação estatisticamente significativa entre a competência do diretor em visão e planejamento estratégico e o indicador de independência na execução do PDE. O resultado foi o mesmo tanto usando o *gamma* quanto a correlação de Pearson; as medidas foram muito próximas e ambas não foram significativas no nível 0,05.

A interpretação desse resultado pressupõe considerar que existe uma ordem inerente à independência na execução do PDE; trata-se de uma classificação ascendente desde os processos tutelados, passando pelos semi-autônomos, chegando aos autônomos.

Vejam como a literatura pode ajudar a interpretar a inexistência de uma associação estatisticamente significativa entre *compepe* e *execpde*. De acordo com Cardozo, Braga e Hashimoto (2006), a certificação ocupacional é uma modalidade de avaliação que não deve ser confundida com avaliação de desempenho, querendo dizer com isso que o domínio das atitudes relacionadas com a motivação é específico da avaliação de desempenho. Zarifian (2001) tem um ponto de vista similar ao dessas autoras; para ele, existe uma parcela expressiva de iniciativa que deve vir do próprio indivíduo para enfrentar os eventos que ocorrem no ambiente de trabalho.

Ocorre que o escore na competência em visão e planejamento estratégico é obtido em tempo de exame de certificação, enquanto que a motivação de Cardozo, Braga e Hashimoto (2006) e a iniciativa de Zarifian (2001) tendem a se manifestar *a posteriori*, em tempo de exercício das atribuições de direção da escola. A motivação e a iniciativa podem derivar do reconhecimento público da certificação pela sociedade, além da recompensa salarial (BERTRAND, 2005; CARDOZO; BRAGA; HASHIMOTO, 2006; CHARRAUD; BOUDER; KIRSCH, 1995 *apud* BERTRAND, 2005; CORDEIRO; ROMANO; SANTOS, 2004; RODRÍGUEZ, 2005).

Interpretando conjuntamente os resultados relativos aos testes de H_1 e de H_2 , que, por sinal, é uma hipótese completar à primeira, se percebe que a diferença para a implementação mais independente do planejamento estratégico está no fato do diretor ser certificado propriamente e não no seu desempenho em uma etapa do processo de certificação. Em outras palavras, o desempenho associado a uma competência isoladamente não tem o mesmo efeito do que o domínio de um conjunto de competências.

O próximo passo consistiu na análise da relação entre compepe e execpde em subgrupos da amostra. A tabela a seguir ilustra o perfil das escolas dirigidas pelos profissionais que foram certificados:

Tabela 6 – Perfil das escolas dirigidas por diretores certificados

INDICADOR DE PERFIL DA ESCOLA	CASOS VÁLIDOS	
	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
PORTE DA ESCOLA		
Pequeno porte	15	5,88
Médio porte	133	52,16
Grande porte	79	30,98
Porte especial	28	10,98
Subtotal	255	n/a
NÍVEL DE ENSINO OFERTADO		
Exclusivamente ensino fundamental	64	24,71
Exclusivamente ensino médio	33	12,74
Compartilhado (ambos)	162	62,55
Subtotal	259	n/a

n/a = não se aplica

Fonte: SEC (2004); FLEM (2004)

Foi observado que, analogamente à situação dos dados agrupados, não existem associações estatisticamente significativas em nenhum subgrupo estabelecido pelos portes das escolas.

Em subgrupos criados a partir do nível de ensino ofertado pelas escolas, também não foram observadas associações que mereçam registro neste trabalho.

Considerando os subgrupos definidos pelo gênero do diretor, foi analisada essa correlação entre os homens (15,83% dos casos) e as mulheres (84,17% das ocorrências), sem

que também tenham sido observados resultados que possam contribuir para os propósitos da investigação em curso.

Portanto, a relação original entre *compepe* e *execpde* foi replicada, para usar palavras de Babbie (1999), sob condições de teste, de controle.

Assim, já foram descritos os dados concernentes à relação entre a competência do diretor em visão e planejamento estratégico e o indicador de independência na execução do plano de desenvolvimento da escola. Essa relação também foi analisada, tanto com dados agrupados, quanto com subgrupos da amostra. Falta, dessa forma, comparar os resultados observados com os esperados, de acordo com a segunda hipótese da pesquisa (H_2), aquela que supõe que quanto maior for a competência de um diretor em visão e planejamento estratégico, mais independente será a implementação do planejamento estratégico.

Retomando a constatação oriunda da análise dos dados agrupados, descrita no início do presente tópico, foi reportado que não existe uma associação estatisticamente significativa entre as variáveis *compepe* e *execpde*. Portanto, a partir das análises que foram explicitadas nos parágrafos precedentes, se percebe que os dados não permitem confirmar a hipótese de que quanto maior for a competência de um diretor em visão e planejamento estratégico, mais independente será a implementação do planejamento estratégico.

Concluída a análise das relações entre as variáveis utilizadas em H_2 , a próxima etapa da investigação trata da terceira hipótese da pesquisa – quanto maior for a competência de um diretor em administração escolar, mais independente será a implementação do planejamento estratégico (H_3).

A relação entre a competência do diretor em administração escolar e a independência da escola na implementação do planejamento estratégico

Partindo das especificações contidas na moldura de análise desta pesquisa, este tópico trata da relação entre a competência do diretor em administração escolar (medida pelo indicador compadm) e o indicador de independência na execução do plano de desenvolvimento da escola (execpde).

Conforme foi reportado no capítulo que apresentou a moldura de análise, a variável compadm tem nível de medição escalar, pois os seus atributos oscilam entre zero e um em frações com dois decimais. Já execpde é uma variável ordinal.

Assim, aqui, tal qual aconteceu na subseção anterior, para medir a associação entre uma variável escalar e outra ordinal, foram escolhidos tanto o *gamma* quanto a correlação produto-momento de Pearson.

Conforme explicação anterior, foram obtidos os escores de 429 diretores no padrão de competência em administração escolar; tratam-se dos resultados dos candidatos inscritos no exame, que foram aprovados no TCE. Contudo, restaram 395 casos para tratamento estatístico em prol da análise da relação entre compadm e execpde, pois 34 desses 429 diretores atuavam em escolas que não tiveram os seus planos de desenvolvimento analisados pelos líderes de área.

A partir dos dados agrupados, se percebe que existe uma associação fraca e estatisticamente significativa ($\gamma = 0,149$ e $r = 0,131$) entre a competência do diretor em administração escolar e o indicador de independência na execução do PDE. Registre-se a similaridade das medições com *gamma* e correlação de Pearson.

Mais uma vez, para interpretar esse resultado é necessário considerar que existe uma ordem inerente à independência na execução do PDE, ou seja, que esse indicador pode ser

classificado em ordem ascendente, partindo dos processos tutelados até os autônomos, passando pelos semi-autônomos.

Ainda que uma correlação estatisticamente significativa tenha sido obtida entre compadm e execpde, o seu valor é tão fraco ($\gamma = 0,149$), que o raciocínio desenvolvido para interpretar o resultado da associação inerente a H_2 também o serve para H_3 . Novamente se pode inferir que o desempenho associado a uma competência isoladamente não tem o mesmo efeito do que o domínio de um conjunto de competências.

Interpretando conjuntamente os resultados relativos aos testes de H_1 e de H_3 , se percebe que a diferença para a implementação mais independente do planejamento estratégico está provavelmente no fato do diretor ser certificado; o resultado relativo a H_1 ($\gamma = 0,450$) é, por sinal, muito mais forte do que o de H_3 ($\gamma = 0,149$).

A investigação continuou analisando o que ocorre com os dados desagregados. A próxima tabela contempla o perfil das escolas dirigidas pelos profissionais que foram aprovados no TCE.

Tabela 7 – Perfil das escolas dirigidas por diretores aprovados no TCE

INDICADOR DE PERFIL DA ESCOLA	CASOS VÁLIDOS	
	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
PORTE DA ESCOLA		
Pequeno porte	35	9,02
Médio porte	203	52,32
Grande porte	118	30,41
Porte especial	32	8,25
Subtotal	388	n/a
NÍVEL DE ENSINO OFERTADO		
Exclusivamente ensino fundamental	111	28,10
Exclusivamente ensino médio	45	11,39
Compartilhado (ambos)	239	60,51
Subtotal	395	n/a

n/a = não se aplica

Fonte: SEC (2004); FLEM (2004)

A inexistência de associações estatisticamente significativas nos subgrupos das escolas de porte especial e das que ofertam exclusivamente o ensino médio corrobora o

raciocínio de que o desempenho associado a uma competência isoladamente não tem o mesmo efeito do que o domínio de um conjunto de competências. De fato, esses subgrupos foram aqueles, quando dos testes de H_1 , em que as relações parciais foram mais fortes. Em outras palavras, parece que não somente a certificação faz mais diferença quando a complexidade é maior, como também o desempenho em competências isoladas não faz diferença alguma nessa situação.

No que se refere ao controle pelo IDH-M de 2000, os resultados não permitem nenhuma interpretação adicional para o que está em pauta. A tabela a seguir ilustra a distribuição das escolas que têm dirigentes aprovados no TCE, de acordo com o IDH-M de 2000 das cidades em que elas estão localizadas.

Tabela 8 – IDH-M 2000 de localidades que têm escolas com diretores aprovados no TCE

INDICADOR DE PERFIL DA FAMÍLIA DO ALUNO	CASOS COM DADOS DE CERTIFICAÇÃO E PDE	
	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
<i>RANKING</i> DO IDH-M DA BAHIA		
Até a 100ª posição do <i>ranking</i>	235	59,64
Da 101ª a 200ª posição	57	14,47
Da 201ª a 300ª posição	67	17,00
Da 301ª a 400ª posição	33	8,37
Acima da 400ª posição	2	0,52
Subtotal	394	n/a

n/a = não se aplica

Fonte: SEC (2004); FLEM (2004)

Visto o que ocorre com os subgrupos criados a partir do perfil da escola, o próximo passo tratou da desagregação a partir de indicadores que caracterizam o diretor. A tabela seguinte apresenta a distribuição dos diretores aprovados no TCE de acordo com quatro indicadores do perfil desses profissionais – gênero, escolaridade, idade e tempo de experiência.

Tabela 9 – Perfil dos diretores aprovados no TCE

INDICADOR DE PERFIL DO DIRETOR DA ESCOLA	CASOS COM DADOS DE CERTIFICAÇÃO E PDE	
	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
GÊNERO		
Feminino	335	84,81
Masculino	60	15,19
Subtotal	395	n/a
ESCOLARIDADE		
Ensino fundamental completo	0	0
Ensino médio incompleto	1	0,26
Ensino médio completo	127	32,73
Curso técnico equivalente ao ensino médio	3	0,77
Licenciatura de curta duração	7	1,80
Licenciatura plena	151	38,93
Bacharelado	14	3,61
Pós-graduação <i>Lato Sensu</i>	16	4,12
Mestrado <i>Stricto Sensu</i>	69	17,78
Subtotal	388	n/a
IDADE		
Até 40 anos	82	20,76
De 41 a 45 anos	72	18,23
De 46 a 50 anos	98	24,81
De 51 a 55 anos	78	19,75
Acima de 56 anos	65	16,45
Subtotal	395	n/a
TEMPO DE EXPERIÊNCIA		
Até 5 anos de experiência	132	38,82
De 5 a 10 anos de experiência	121	35,59
De 10 a 15 anos de experiência	47	13,82
De 15 a 20 anos de experiência	22	6,47
Acima de 20 anos de experiência	18	5,30
Subtotal	340	n/a

n/a = não se aplica

Fonte: SEC (2004); FLEM (2004)

As correlações parciais para a quase totalidade dos subgrupos não foram significativas do ponto de vista estatístico. Não foi possível tecer nenhum raciocínio que pudesse complementar ou modificar o que já foi explicitado nos parágrafos precedentes.

Para finalizar o presente tópico da dissertação, ainda falta comparar os resultados esperados com os que foram observados, de acordo com a terceira hipótese da pesquisa (H₃), aquela que supõe que quanto maior for a competência de um diretor em administração escolar, mais independente será a implementação do planejamento estratégico.

Conforme explicitado, a correlação entre compadm e execpde foi analisada não somente com dados desagregados, como também agrupados. Com a utilização dos dados

agregados, se percebe uma associação fraca e estatisticamente significativa entre as variáveis compadm e execpde.

Assim, com base nas análises que foram explicitadas neste tópico, é possível afirmar que existe coerência na hipótese de que quanto maior for a competência de um diretor em administração escolar, mais independente será a implementação do planejamento estratégico. Os resultados observados seguem a mesma tendência dos resultados esperados e especificados em H₃, embora a fraca associação entre as variáveis supra-referidas indique a importância de se adotar cautela em uma eventual aplicabilidade desse achado.

Esta abordagem encerra, portanto, a apresentação das relações entre as variáveis utilizadas em H₃, de maneira que a próxima etapa da investigação trata da quarta hipótese da pesquisa – quanto maior for a competência de um diretor em desenvolvimento da equipe, mais independente será a implementação do planejamento estratégico (H₄).

A relação entre a competência do diretor em desenvolvimento da equipe e a independência da escola na implementação do planejamento estratégico

Este tópico encerra a primeira seção do capítulo empírico da presente investigação. A partir das especificações da moldura de análise, aqui foi tratada a relação entre a competência do diretor em desenvolvimento da equipe (medida pelo indicador compdeqi) e o indicador de independência na execução do plano de desenvolvimento da escola (execpde).

Foi explicado, no capítulo que introduziu o modelo de análise, que a variável compdeqi tem nível de medição escalar, pois os seus atributos oscilam entre zero e um em frações com dois decimais, enquanto que a variável execpde é do tipo ordinal.

Desse modo, analogamente ao que ocorreu em subseções anteriores, para medir a associação entre uma variável escalar e outra ordinal, foram escolhidos tanto o *gamma* quanto a correlação produto-momento de Pearson.

Vale lembrar que foram obtidos os escores de 429 diretores no padrão de competência em desenvolvimento da equipe. Esses dirigentes se inscreveram no exame de certificação e foram aprovados no TCE. Entretanto, 34 desses profissionais dirigiam escolas que não tiveram os seus planos de desenvolvimento analisados pelos líderes de área. Portanto, restaram 395 casos para tratamento estatístico visando o entendimento da relação entre as duas variáveis acima especificadas.

Os dados, quando analisados de forma agregada, revelam que não existe associação estatisticamente significativa entre a competência do diretor em desenvolvimento da equipe e o indicador de independência na execução do PDE. O resultado foi o mesmo tanto usando o *gamma* quanto a correlação de Pearson; as medidas foram muito próximas e ambas não foram significativas no nível 0,05.

A interpretação desse resultado pressupõe considerar que existe uma ordem inerente à independência na execução do PDE, isto é, que as ocorrências desse indicador podem ser classificadas em ordem ascendente, desde os processos tutelados até os autônomos, passando pelos semi-autônomos.

O raciocínio desenvolvido para interpretar o resultado da associação entre compdeqi e execpde é o mesmo que foi delineado quando dos testes de H_2 e de H_3 , ou seja, o desempenho associado a uma competência isoladamente não tem o mesmo efeito do que o domínio de um conjunto de competências.

Interpretando conjuntamente os resultados relativos aos testes de H_1 e de H_4 , se percebe que a diferença para a implementação mais independente do planejamento estratégico está no fato do diretor ser certificado.

O próximo passo consistiu em analisar a relação entre compdeqi e execpde com dados desagregados. Uma tabela ilustrando o perfil das escolas dirigidas pelos profissionais que foram aprovados no TCE se encontra no tópico imediatamente anterior a este.

Analogamente à situação dos dados agrupados, não existem associações estatisticamente significativas em nenhum subgrupo estabelecido pelos portes das escolas, assim como pelos níveis de ensino que elas ofertam. Por sua vez, controlando com base nas posições das cidades em que as escolas estão localizadas relativamente ao ranking baiano do IDH-M de 2000, a inexistência de associações entre compdeqi e execpde se repete.

Outras análises foram feitas em subgrupos definidos por: gênero, escolaridade, idade e tempo de experiência do diretor; todas variáveis associadas ao perfil desse profissional. Em nenhum desses subgrupos se observou uma associação estatisticamente significativa entre compdeqi e execpde que permitisse uma interpretação distinta daquela da relação geral.

Dessa forma, foram descritos os dados que informam sobre a relação entre a competência do diretor em desenvolvimento da equipe e o indicador de independência na execução do plano de desenvolvimento da escola. Adicionalmente, essa relação foi analisada tanto com dados agrupados, quanto com desagregados. Resta, portanto, comparar os resultados observados com os esperados, de acordo com a quarta hipótese da pesquisa (H_4), aquela que supõe que quanto maior for a competência de um diretor em desenvolvimento da equipe, mais independente será a implementação do planejamento estratégico.

Conforme foi explicitado no início deste tópico, quando da análise dos dados agrupados, não existe uma associação estatisticamente significativa entre as variáveis compdeqi e execpde. Portanto, a partir das múltiplas análises que foram explicitadas nos parágrafos precedentes, se percebe que os dados não permitem confirmar a hipótese de que quanto maior for a competência de um diretor em desenvolvimento da equipe, mais independente será a implementação do planejamento estratégico.

Aqui termina a análise das relações entre as variáveis utilizadas nas quatro hipóteses iniciais desta pesquisa, que envolvem a variável do componente relativo à independência na implementação do planejamento estratégico. A próxima seção dissecará as relações entre as variáveis usadas nas outras hipóteses, que se referem à adequação do instrumento de planejamento estratégico.

5.2 A ADEQUAÇÃO DO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

As últimas quatro hipóteses desta pesquisa envolvem, de um lado, uma variável do componente do exame de certificação e, de outro, uma que indica a adequação do instrumento de planejamento estratégico. Os indicadores da variável do componente da certificação refletem a situação do diretor no exame, como também os escores dos candidatos nos seguintes padrões de competência aferidos pelos testes: competência em visão e planejamento estratégico, competência em administração escolar e competência em estabelecimento e ampliação de relacionamentos.

As últimas quatro hipóteses e os principais indicadores utilizados nos seus testes estão apresentados resumidamente na seguinte figura:

HIPÓTESES	INDICADORES RELACIONADOS	
	EXAME CERTIFICAÇÃO	ADEQUAÇÃO DO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
H ₅	statusdr	qtdrevis
H ₆	compepe	qtdrevis
H ₇	compadm	qtdrevis
H ₈	comprel	qtdrevis
HIPÓTESES	DESCRIÇÃO	
H ₅	Um diretor certificado contribui mais do que um não certificado para uma maior adequação do instrumento de planejamento às normas e procedimentos	
H ₆	Quanto maior for a competência de um diretor em visão e planejamento estratégico, maior será a adequação do instrumento de planejamento às normas e procedimentos	
H ₇	Quanto maior for a competência de um diretor em administração escolar, maior será a adequação do instrumento de planejamento às normas e procedimentos	
H ₈	Quanto maior for a competência de um diretor em estabelecimento e ampliação de relacionamentos, maior será a adequação do instrumento de planejamento às normas e procedimentos	
INDICADORES	DESCRIÇÃO	
compadm	competência em administração escolar	
compepe	competência em visão e planejamento estratégico	
comprel	competência em estabelecimento e ampliação de relacionamentos	
qtdrevis	quantidade de revisões do instrumento de planejamento	
statusdr	situação do diretor em relação ao exame de certificação	

Figura 11 - Hipóteses e indicadores relacionados com a adequação do instrumento de planejamento estratégico

Fonte: própria

A figura abaixo apresenta os resultados gerais dos testes das hipóteses relacionadas com a adequação do instrumento de planejamento estratégico.

HIPÓTESES	CORRELAÇÕES GERAIS	SIGNIFICÂNCIA ESTATÍSTICA	
		SIM	NÃO
H ₅	$\gamma = 0,083$ e $r = 0,064$		X
H ₆	$r = - 0,010$		X
H ₇	$r = 0,103$	X	
H ₈	$r = - 0,049$		X

Figura 12 – Correlações gerais envolvendo a adequação do instrumento de planejamento estratégico

Fonte: própria

Foi explicado anteriormente que a coleta de dados começou pelo levantamento dos instrumentos de planejamento estratégico aprovados pela SEC em 2004. A amostra foi formada com 616 casos, relativos aos planos de desenvolvimento de escolas que continham

pareceres dos líderes de área acerca do processo de implementação do planejamento estratégico nessas unidades de ensino.

Das 616 escolas que tiveram seus planos de desenvolvimento analisados, pouco mais de 1/3 (36,5% dos casos) logrou aprovação dos seus instrumentos de planejamento estratégico sem nenhuma ressalva, isto é, os PDE estavam adequados às normas e procedimentos estabelecidos pela SEC e foram aprovados sem necessidade de nenhuma revisão. Outra parcela expressiva, quase 1/3 das ocorrências (31,7% delas), somente conseguiu contar com a aprovação dos seus PDE após duas revisões. Na seqüência, 15,3% dos casos são de escolas que precisaram revisar os seus PDE uma única vez, enquanto que 11,4% o fizeram três vezes, além de 3,9% terem modificado os planos quatro vezes; apenas cinco escolas precisaram de mais do que quatro revisões dos PDE. Somente 3 casos foram tratados como *missing*, uma vez que não foram obtidos os dados sobre os processo de validação dos instrumentos de planejamento das unidades de ensino relativas a tais ocorrências. Esses resultados estão ilustrados na próxima tabela, que descreve a frequência de cada categoria do indicador em questão, com percentuais tanto considerando os casos *missing* como não.

Tabela 10 – Distribuição de escolas quanto à adequação do instrumento de planejamento estratégico

QUANTIDADE DE REVISÕES DO PDE	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL	
		TODA A AMOSTRA	CASOS VÁLIDOS
0 (zero)	225	36,5	36,7
1 (uma)	94	15,3	15,3
2 (duas)	195	31,7	31,8
3 (três)	70	11,4	11,4
4 (quatro)	24	3,9	3,9
5 (cinco)	4	0,6	0,7
6 (seis)	1	0,2	0,2
Subtotal	613	99,5	100,00
Não informado (<i>missing</i>)	3	0,5	n/a
Total	616	100,00	n/a

n/a = não se aplica

Fonte: SEC (2004)

A estatística descritiva do indicador de adequação do instrumento de planejamento estratégico revela a quantidade média de revisões de um PDE, da ordem de 1,33. A moda da amostra é 0 (zero) e a mediana é igual a 1 (um).

Ainda no quesito da descrição dos dados mais gerais, vale reforçar o que já foi reportado na subseção anterior a respeito da distribuição dos diretores de escola quanto à situação desses profissionais em relação ao exame de certificação. Como anteriormente os dados foram apresentados graficamente, aqui, para lembrar e diferenciar, isso será feito por meio da tabela que segue.

Tabela 11 – Frequência de diretores conforme situação em relação ao exame de certificação

SITUAÇÃO DO DIRETOR	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL	
		TODA A AMOSTRA	CASOS VÁLIDOS
Não inscrito em exame de certificação	61	9,9	10,1
Em processo ou suspenso	268	43,5	44,3
Certificado	276	44,8	45,6
Subtotal	605	98,2	100,00
Não informado (<i>missing</i>)	11	1,8	n/a
Total	616	100,00	n/a

n/a = não se aplica

Fonte: FLEM (2004)

Para concluir a etapa de descrição dos dados globais inerentes aos testes das quatro últimas hipóteses desta pesquisa, há que se destacar que o TCE mede, no âmbito do que interessa para esta parte da investigação, o padrão de competência em administração escolar. O QP, por seu turno, faz o mesmo tanto para o padrão de competência em visão e planejamento escolar, quanto para o padrão em estabelecimento e ampliação de relacionamentos.

Mais uma vez, reforçando o que foi explicado na subseção anterior, é importante lembrar que foram obtidos os escores de 429 candidatos no padrão de competência em administração escolar, contra os de 276 pretendentes no padrão em visão e planejamento

estratégico. Por analogia, também foram levantados os escores de 276 candidatos no padrão de competência em estabelecimento e ampliação de relacionamentos. A próxima tabela ilustra marginais, além de medidas de tendência central e de dispersão – estatística descritiva - dos escores levantados para esses três padrões de competência.

Tabela 12 – Descrição dos escores nos padrões de competência em administração escolar, estabelecimento de relacionamentos e planejamento estratégico

PADRÃO DE COMPETÊNCIA	FREQUÊNCIA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	VALOR MÍNIMO	VALOR MÁXIMO
Competência em administração escolar	429	0,75	0,08	0,52	0,97
Competência em estabelecimento e ampliação de relacionamentos	276	0,68	0,15	0,33	1,00
Competência em visão e planejamento estratégico	276	0,64	0,20	0,17	1,00

Fonte: FLEM (2004)

Uma vez que os dados envolvidos nos testes das últimas quatro hipóteses da pesquisa já foram descritos, a investigação seguiu analisando as relações entre as variáveis utilizadas nessas hipóteses, o que está retratado nos próximos tópicos deste capítulo. São quatro tópicos, um para cada hipótese. Cada uma dessas divisões encerra com a comparação dos resultados observados com aqueles esperados, concluindo, dessa maneira, a apresentação e análise dos dados da presente pesquisa.

A relação entre a situação do diretor no exame de certificação e a adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos

Inicialmente, é importante registrar que o *software* SPSS For Windows também foi a ferramenta de apoio utilizada nas análises estatísticas que serão apresentadas nos próximos quatro tópicos desta subdivisão.

Para finalizar as análises que se originam da moldura de análise desta pesquisa, foi preciso relacionar variáveis representativas do exame de certificação e da adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos. Neste tópico, é analisada especificamente a relação entre a situação do diretor quanto ao exame de certificação (medida pelo indicador *statusdr*) e o indicador de adequação do instrumento de planejamento estratégico (determinado por *qtdrevis*).

No capítulo que introduziu o modelo de análise, foi explicada a natureza ordinal de *statusdr*, assim como se evidenciou que *qtdrevis* tem nível de medição de razão. Os dados coletados revelam que os atributos de *qtdrevis* são inteiros que variam de zero a seis. Para *qtdrevis*, dado seu nível de medição, se pode afirmar que $2 > 1$ e que $(2 - 1) = (3 - 2)$.

O *gamma* (γ) e a correlação produto-momento de Pearson foram usados para medir a associação entre variáveis *statusdr* e *qtdrevis*, pois a primeira é ordinal e a segunda, de razão.

Foi visto que 613 escolas tiveram os planos de desenvolvimento submetidos ao processo de validação da SEC. Dessas, foram excluídos dez casos da análise em questão, uma vez que tais escolas não tinham diretor à época da validação. Adicionalmente, para uma única escola não foi encontrado registro algum do seu diretor na base de dados da FLEM, o que também levou à exclusão dessa ocorrência. Restaram, portanto, 602 escolas para a essa primeira análise.

Os dados revelam que não existe associação estatisticamente significativa entre a situação do diretor em relação ao exame de certificação e o indicador de adequação do PDE às normas e procedimentos. O resultado foi o mesmo tanto usando o *gamma* quanto a correlação de Pearson; as medidas são próximas e ambas não são significativas no nível 0,05.

Para interpretar esse resultado, é necessário considerar que há uma ordem inerente ao *status* do diretor relativamente ao exame de certificação, ou seja, que as ocorrências podem

ser classificadas em ordem ascendente, desde os não inscritos, passando pelos que estão em processo ou suspensos, chegando aos certificados.

A literatura ajuda a interpretar esse resultado. A implantação do PDE é um processo coletivo, liderado pelo diretor da escola, que, no intuito de compartilhar responsabilidades, seguindo os preceitos da gestão participativa, estimula a criação de diversas instâncias não individuais no ambiente da escola, como, por exemplo, comitê estratégico, grupo de sistematização e líderes de objetivos. A aprovação do PDE na esfera da escola cabe ao Colegiado Escolar, que exerce as prerrogativas do comitê estratégico e que deve verificar a pertinência das metas e as prioridades identificadas, além do investimento necessário para execução das ações financiáveis (REIS, 2003).

Contudo, a implementação do planejamento estratégico na escola não tem ocorrido exatamente conforme os preceitos originais do Programa Educar para Vencer. Alguns obstáculos foram observados, como, por exemplo, o descrédito de determinados atores escolares em relação à política, além da resistência à mudança observada em algumas escolas e a atuação pouco marcante do Colegiado Escolar. A gestão participativa, para se consolidar, requer a participação de professores e pais nas atividades da escola, o que demanda tempo (REIS, 2003).

De acordo com Rua (ca. 2000), os agentes que implementam uma ação governamental algumas vezes não têm consciência de que estão, de fato, exercendo esse papel. É muito comum que a implementação de uma política se transforme na etapa de formulação em processo, fato decorrente da atitude de supor que a implementação consiste meramente em executar o que foi decidido por quem sabe o que precisa ser feito.

Dessa maneira, como a construção do PDE envolve a participação de múltiplos atores - em instâncias coletivas - no ambiente da escola, a adequação desse instrumento às normas e procedimentos estabelecidos pela SEC obviamente depende da ação desses

indivíduos. A cooperação entre essas pessoas talvez ainda demande mais tempo para se efetivar. É possível que os professores, os pais e demais participantes do processo de planejamento estratégico não estejam atuando conscientes de que estão implementando uma política pública voltada para o fortalecimento da gestão escolar; esse fator pode estar fazendo falta e desviando a política dos seus objetivos.

O resultado do teste de H_5 ajuda a compreender a implementação das políticas de certificação e de planejamento estratégico na rede pública estadual baiana. Uma simples reflexão acerca do baixo percentual de planos de desenvolvimento aprovados sem revisões (pouco mais de 1/3 dos casos válidos) já sinaliza que é preciso aprofundar a investigação sobre o envolvimento dos diversos atores nas atividades de fortalecimento da gestão escolar.

Na tentativa de descobrir algo que os dados agrupados pudessem estar dificultando o entendimento, foram analisadas as relações entre *statusdr* e *qtdrevis* em diversos subgrupos. Os dados foram desagregados, inicialmente, quanto a variáveis associadas ao perfil da escola, como porte do estabelecimento e nível de ensino ofertado. Depois, o controle foi feito com base no IDH-M, ou melhor, a partir das posições das cidades - onde estão localizadas as escolas - no *ranking* baiano de IDH-M, base 2000. Contudo, em nenhum desses subgrupos foi observada associação estatisticamente significativa entre as variáveis em discussão, tal como ocorreu com os dados agregados.

Ato contínuo, novas estratificações foram feitas tomando como variáveis de controle o gênero, a escolaridade, a idade e o tempo de experiência dos diretores. O resultado foi o mesmo daquele especificado no parágrafo precedente, isto é, a ausência de associação estatisticamente significativa entre *statusdr* e *qtdrevis* em todos os subgrupos que contavam com pelo menos 30 ocorrências.

Até este ponto, foram descritos os dados concernentes à relação entre a situação do diretor quanto ao exame de certificação e o indicador de adequação do instrumento de

planejamento estratégico. A análise dessa relação com dados agrupados e com subgrupos da amostra também já foi realizada. Resta, portanto, comparar os resultados observados com os esperados, de acordo com a quinta hipótese da pesquisa (H_5), aquela que supõe que um diretor certificado contribui mais do que um não certificado para uma maior adequação do instrumento de planejamento às normas e procedimentos.

Conforme foi explicitado, não existe associação significativa do ponto de vista estatístico entre as variáveis *statusdr* e *qtdrevis*. Foram feitas várias análises, mas o resultado foi sempre esse. Assim, se percebe que os dados não permitem confirmar a hipótese de que um diretor certificado contribui mais do que um não certificado para uma maior adequação do instrumento de planejamento às normas e procedimentos.

Conclui-se, dessa forma, a análise das relações entre as variáveis utilizadas em H_5 , de maneira que a próxima etapa da investigação trata da sexta hipótese da pesquisa – quanto maior for a competência de um diretor em visão e planejamento estratégico, maior será a adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos (H_6).

A relação entre a competência do diretor em visão e planejamento estratégico e a adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos

Considerando as especificações contidas na moldura de análise desta pesquisa, este tópico aborda a relação entre a competência do diretor em visão e planejamento estratégico (medida pelo indicador *comepe*) e o indicador de adequação do instrumento de planejamento estratégico (determinado por *qtdrevis*).

A natureza escalar tanto de *compepe* quanto de *qtdrevis*, variáveis com níveis de medição de razão, foi esclarecida no capítulo que trata da moldura de análise. Dessa forma, a correlação produto-momento de Pearson foi escolhida como medida de associação para as análises deste tópico; não faz sentido usar *gamma* para medir relação entre variáveis intervalares ou de razão.

É válido reiterar que foram obtidos os escores de 276 diretores no padrão de competência em visão e planejamento estratégico. Desses casos, dois foram excluídos da análise em questão, visto que eram referentes a escolas para as quais não se obteve dados sobre o processo de validação dos seus instrumentos de planejamento estratégico. Restaram, portanto, 274 ocorrências para a presente análise.

Trabalhando com dados agrupados, não se percebe correlação estatisticamente significativa entre a competência do diretor em visão e planejamento estratégico e o indicador de adequação do PDE às normas e procedimentos.

Esse resultado pode ser interpretado de forma semelhante ao que foi feito quando do teste de H_2 , ou seja, se percebe que a diferença para a implementação do planejamento estratégico está no fato do diretor ser certificado propriamente e não no seu desempenho em uma etapa do processo de certificação. Ressalte-se que a implementação do planejamento estratégico inclui a preparação adequada do PDE às normas e procedimentos estabelecidos pela Secretaria da Educação do Estado da Bahia.

Em outras palavras, o desempenho associado a uma competência isoladamente não tem o mesmo efeito do que o domínio de um conjunto de competências, em se tratando da implementação do planejamento estratégico da escola.

Depois da análise geral da correlação entre *compepe* e *qtdrevis*, os dados foram desagregados com base em variáveis associadas ao perfil da escola e ao nível socioeconômico das famílias dos alunos. Foram analisadas as relações entre essas variáveis em diversos

subgrupos definidos por: porte do estabelecimento, nível de ensino ofertado e posições das cidades - onde estão localizadas as escolas - no *ranking* baiano de IDH-M, base 2000. Todavia, em nenhum desses subgrupos foi observada correlação estatisticamente significativa entre as variáveis em discussão, tal como ocorreu com os dados agregados.

Continuando, outras análises foram feitas com base em estratificações oriundas de variáveis representativas do perfil do diretor – gênero, escolaridade, idade e tempo de experiência desses profissionais. Analogamente, em nenhum dos novos subgrupos criados foi observada correlação estatisticamente significativa entre *compepe* e *qtdrevis*.

Resumindo, anteriormente foram descritos os dados envolvidos na relação entre a competência do diretor em visão e planejamento estratégico e o indicador de adequação do PDE. A análise dessa relação com dados agrupados e com subgrupos da amostra também já foi realizada. É necessário, finalmente, comparar os resultados observados com os esperados, de acordo com a sexta hipótese da pesquisa (H_6), aquela que supõe que quanto maior for a competência de um diretor em visão e planejamento estratégico, maior será a adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos.

De acordo com o que reportado nos parágrafos precedentes, ficou patente que não existe correlação estatisticamente significativa entre as variáveis *compepe* e *qtdrevis*. Tal ausência de correlação foi observada em todas as análises feitas. Logo, com base nos dados coletados para esta pesquisa, não é possível confirmar a hipótese de que quanto maior for a competência de um diretor em visão e planejamento estratégico, maior será a adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos.

Concluída a análise das relações entre as variáveis utilizadas em H_6 , a próxima etapa da investigação trata da sétima hipótese da pesquisa – quanto maior for a competência de um diretor em administração escolar, maior será a adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos (H_7).

A relação entre a competência do diretor em administração escolar e a adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos

Este tópico, mediante as especificações contidas na moldura de análise da presente pesquisa, trata da relação entre a competência do diretor em administração escolar (medida pelo indicador compadm) e o indicador de adequação do instrumento de planejamento estratégico (determinado por qtdrevis).

A natureza escalar tanto de compadm quanto de qtdrevis, variáveis com níveis de medição de razão, foi esclarecida no capítulo que trata da moldura de análise. Dessa forma, a correlação produto-momento de Pearson foi escolhida como medida de associação para as análises deste tópico.

É válido reforçar que foram obtidos os escores de 429 diretores no padrão de competência em administração escolar. Duas dessas ocorrências foram excluídas da análise em questão, pois tratam de escolas para as quais não se obteve dados sobre o processo de validação dos seus instrumentos de planejamento estratégico. Sobraram, dessa maneira, 427 casos para a presente análise.

Os dados revelam que existe uma correlação fraca e estatisticamente significativa ($r = 0,103$) entre a competência do diretor em administração escolar e o indicador de adequação do PDE às normas e procedimentos.

A interpretação desse resultado requer um pouco de cuidado, pois a maior adequação do PDE é dada pela ausência de revisão do mesmo, ou seja, por qtdrevis igual a zero. Qualquer valor observado em qtdrevis que seja maior do que zero, significa que o respectivo PDE foi aprovado com revisão. Assim, um caso com qtdrevis = 4 reflete um PDE que foi menos adequado do que um outro com qtdrevis = 2, por exemplo.

Na verdade, o coeficiente da correlação supra-referida, por ser positivo, indica que a quantidade de revisões cresce com o aumento do escore em administração escolar; isso é o mesmo que constatar que a inadequação aumenta com o incremento do escore na competência em discussão. Para um entendimento mais completo sobre essa questão, ver os parágrafos finais deste tópico, quando do confronto dos resultados esperados com os observados.

O próximo procedimento foi desagregar os dados com base nas seguintes variáveis, associadas ao perfil da escola: porte do estabelecimento e nível de ensino ofertado. As relações entre compadm e qtdrevis foram analisadas, mas em nenhum dos subgrupos formados foi observada correlação estatisticamente significativa entre essas variáveis.

Avançando um pouco mais, outras análises foram feitas em subgrupos criados com base em variáveis representativas do perfil do diretor, como: gênero, escolaridade, idade e tempo de experiência desses profissionais. Não foram encontradas relações parciais significativas sob o ponto de vista estatístico que permitissem elaborar novos raciocínios acerca da associação entre compadm e qtdrevis.

Até este ponto, foram descritos os dados concernentes à relação entre a competência do diretor em administração escolar e o indicador de adequação do PDE. A análise dessa relação com dados agrupados e com subgrupos da amostra também já foi realizada. Resta, portanto, comparar os resultados observados com os esperados, de acordo com a sétima hipótese da pesquisa (H_7), aquela que supõe que quanto maior for a competência de um diretor em administração escolar, maior será a adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos.

Conforme foi explicitado nos parágrafos iniciais deste tópico, existe uma correlação positiva e fraca, mas estatisticamente significativa entre as variáveis compadm e qtdrevis. Entretanto, tal resultado indica que se o escore obtido na competência em administração escolar aumenta, o mesmo acontece com a quantidade de revisões do PDE e, portanto,

diminui a adequação desse instrumento às normas e procedimentos. Em outras palavras, esperava-se um coeficiente negativo, indicando uma diminuição das revisões com o aumento do escore em administração escolar. Logo, os resultados observados indicam uma tendência contrária à dos resultados esperados, consoante H_7 .

Apesar da tendência contrária da observação *vis-à-vis* o esperado, aqui não será declarada a negação de H_7 por duas razões. Primeiro, porque a correlação geral obtida entre compadm e qtdrevis é fraca. Depois, porque todas as análises desta pesquisa que envolveram outros padrões de competência diferentes daquele que avalia a administração escolar não resultaram em associações estatisticamente significativas. A inexistência dessas correlações foi devidamente explicada e explorada nos tópicos anteriores, que trataram de H_2 , H_4 e H_6 . Dessa forma, não há solidez empírica para negar H_7 . Conclusão: este autor optou por afirmar que é impossível confirmar a hipótese de que quanto maior for a competência de um diretor em administração escolar, maior será a adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos.

Assim, foram dissecadas, no tópico que aqui se finda, as relações entre as variáveis utilizadas em H_7 , de maneira que a próxima etapa da investigação trata da oitava e última hipótese da pesquisa – quanto maior for a competência de um diretor em estabelecimento e ampliação de relacionamentos, maior será a adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos (H_8).

A relação entre a competência do diretor em estabelecimento e ampliação de relacionamentos e a adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos

A partir das especificações contidas na moldura de análise desta pesquisa, este tópico aborda a relação entre a competência do diretor em estabelecimento e ampliação de relacionamentos (medida pelo indicador comprel) e o indicador de adequação do instrumento de planejamento estratégico (determinado por qtdrevis).

A natureza escalar tanto de comprel quanto de qtdrevis, variáveis com níveis de medição de razão, foi esclarecida no capítulo que trata da moldura de análise. Dessa forma, a correlação produto-momento de Pearson foi escolhida como medida de associação para as análises deste tópico.

Foram obtidos, conforme reportado anteriormente, os escores de 276 diretores no padrão de competência em estabelecimento e ampliação de relacionamentos. Desses casos, dois foram excluídos da análise em questão, visto que eram referentes a escolas para as quais não se obteve dados sobre o processo de validação dos seus instrumentos de planejamento estratégico. Ficaram, portanto, 274 ocorrências para esta análise.

Trabalhando com dados agrupados, não se percebe correlação estatisticamente significativa entre a competência do diretor em estabelecimento e ampliação de relacionamentos e o indicador de adequação do PDE às normas e procedimentos.

A interpretação desse resultado pode ser a mesma daquela do teste de H_6 , ou seja, se percebe que a diferença para a implementação do planejamento estratégico está no fato do diretor ser certificado propriamente e não no seu desempenho em uma etapa do processo de certificação.

Com o intuito de aprofundar a investigação, os dados foram desagregados com base em variáveis associadas aos perfis da escola e do diretor, a saber: porte do estabelecimento, nível de ensino ofertado, além de gênero, escolaridade, idade e tempo de experiência desses profissionais.

Então, as relações entre *comprel* e *qtdrevis* foram analisadas nos diversos subgrupos criados. Contudo, em nenhum dos subgrupos que contavam com pelo menos 30 ocorrências foi observada correlação estatisticamente significativa entre as variáveis em discussão, à semelhança do que ocorreu com o uso de dados agregados.

Falta, portanto, comparar os resultados observados com os esperados, de acordo com a oitava hipótese da pesquisa (H_8), aquela que supõe que quanto maior for a competência de um diretor em estabelecimento e ampliação de relacionamentos, maior será a adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos.

De acordo com o que foi apresentado neste tópico, se percebe que não existe correlação estatisticamente significativa entre as variáveis *comprel* e *qtdrevis*. Em todas as análises feitas, o resultado foi sempre o mesmo, isto é, ausência de correlação. Assim, com base nos dados coletados para esta pesquisa, não é possível confirmar a hipótese de que quanto maior for a competência de um diretor em estabelecimento e ampliação de relacionamentos, maior será a adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos.

Aqui termina a análise das relações entre as variáveis utilizadas nas últimas quatro hipóteses desta pesquisa, que envolvem a variável do componente relativo à adequação do instrumento de planejamento estratégico.

Portanto, neste ponto também se encerra o capítulo empírico deste trabalho, cuja abordagem contemplou uma seqüência de passos, que começou descrevendo os dados, para

depois analisá-los à luz da moldura de análise, terminando com a comparação, via hipóteses, dos resultados esperados com os observados.

O próximo capítulo é o último desta dissertação e contempla as considerações finais acerca da análise da implementação das políticas públicas de certificação ocupacional e planejamento estratégico nas escolas.

6 ENCERRAMENTO

O último capítulo desta dissertação começa retomando em linhas gerais o problema da pesquisa, a moldura de análise utilizada e os procedimentos metodológicos empregados na investigação. Em seguida, os resultados observados são apresentados a partir daqueles hipoteticamente esperados; as semelhanças e diferenças entre tais resultados são aqui devidamente interpretadas. Por fim, este trabalho é avaliado e as suas limitações são expostas juntamente com as recomendações para pesquisas futuras.

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a relação entre a certificação ocupacional de dirigentes escolares e a implementação do planejamento estratégico nas escolas da rede pública estadual baiana em 2004. O problema investigado, subjacente a tal objetivo, insere este trabalho no campo do conhecimento das políticas públicas, que, por sinal, ganhou um vigor adicional nas últimas décadas, diante das dificuldades que os países - principalmente os que estão em via de desenvolvimento - têm vivenciado em termos fiscais.

Na Bahia, uma reforma educacional, conhecida como Programa Educar para Vencer, foi formulada em 1998 e implantada a partir do ano seguinte. Reformas de sistemas educacionais de outros estados brasileiros também foram deflagradas ao longo da década de 1990. A certificação ocupacional de profissionais de educação e o fortalecimento da gestão escolar, que inclui a implementação do planejamento estratégico nas unidades de ensino, integram o pacote de políticas da reforma baiana.

A moldura de análise da pesquisa em questão foi construída pelo próprio autor de forma indutiva, por duas razões. A primeira, decorrente da existência, na literatura especializada, de modelos de análise de políticas públicas genéricos em demasia. A segunda, relacionada com as peculiaridades da implementação da certificação ocupacional e do planejamento estratégico nas escolas da rede pública baiana. A revisão da literatura e a

exploração de documentos das políticas em questão revelaram que a melhor alternativa seria a concepção de uma moldura de análise própria, que permitisse confrontar elementos dessas ações governamentais.

A análise da implementação de políticas públicas tem sido relegada a um segundo plano tanto em trabalhos acadêmicos, quanto pelos agentes governamentais da área de políticas, o que é lamentável, considerando que os problemas detectados em tempo de execução podem ser corrigidos com menos custo, além de permitir reorientar as ações em prol dos resultados planejados.

Dentre as diferentes abordagens da certificação ocupacional, foi escolhida a dimensão educacional, enquanto que para a gestão escolar, a escolha recaiu sobre o planejamento estratégico. Os documentos das políticas mostram como os candidatos são avaliados no processo de certificação ocupacional e como o PDE, visto como um processo de planejamento estratégico, é revisado pela SEC e executado na esfera da unidade de ensino. O desenho das políticas deixa claro o papel do diretor da escola no desenvolvimento da capacidade local de planejamento.

Intrigava, portanto, conhecer detalhes da implementação das políticas em questão, a fim de confrontar a realidade dos fatos com o que foi idealizado quando da elaboração dessas ações. Foi concebida uma matriz composta por oito hipóteses que orientou a investigação.

Na verdade, foram elaboradas duas hipóteses centrais e seis complementares. A primeira hipótese central auxiliou a análise da relação entre a situação do diretor de escola no processo de certificação (não inscrito, em processo/suspenso ou certificado) e o grau de independência na execução do PDE. A segunda ajudou a compreender a associação entre a situação do diretor no processo de certificação e a adequação do PDE às normas e procedimentos da SEC. Seis hipóteses complementares foram criadas a partir dessas duas.

As hipóteses complementares estão voltadas para a análise da relação entre o escore obtido por um candidato em um padrão de competência aferido pelo processo de certificação e o grau de independência na execução do PDE; a relação também pode ser entre o escore obtido e a adequação do PDE às normas e procedimentos. Os padrões de competência envolvidos nos testes das hipóteses complementares foram: visão e planejamento estratégico, administração escolar, desenvolvimento da equipe e estabelecimento e ampliação de relacionamentos. Vale notar que nem todos esses padrões subsidiaram a construção de hipóteses complementares, por razão de pertinência, motivo pelo qual elas são em número de seis e não de oito.

As hipóteses centrais da pesquisa foram criadas tanto a partir da exploração dos documentos, quanto da literatura especializada. Os documentos das políticas investigadas indicaram a importância da liderança do diretor de escola para o fortalecimento da gestão escolar, como também esclareceram como o planejamento estratégico poderia ser útil para a consolidação da autonomia administrativa, financeira e pedagógica da unidade de ensino. A etapa de elaboração das políticas em questão reconheceu o PDE como instrumento de planejamento estratégico da escola, a ser implantado em um processo de participação coletiva, liderado pelo diretor da unidade de ensino.

A literatura, por seu turno, defende que a certificação ocupacional vista pela ótica educacional serve para atestar que um profissional possui as competências básicas para exercer as suas atribuições no ambiente de trabalho. Alguns autores dessa linha reconhecem a certificação como um processo de avaliação de competências.

Logo, considerando que o diretor é o responsável pela coordenação do processo de planejamento estratégico da unidade de ensino, como também que a certificação ocupacional serve para atestar que um dirigente domina as competências para o seu exercício profissional, é razoável supor o seguinte: um diretor certificado contribui mais do que um não certificado

para uma implementação mais independente do planejamento estratégico. Essa foi uma das hipóteses centrais desta pesquisa (H_1).

É necessário esclarecer duas questões acerca dessa hipótese central. Primeiro, que se um diretor é certificado, então ele supostamente domina todo um rol de competências, incluindo a de planejamento estratégico, eliminando a necessidade de suporte técnico externo para executar o PDE. O mesmo não ocorre com os diretores em uma das outras duas situações categorizadas (não inscritos ou em processo/suspensos). A segunda questão diz respeito ao uso do termo implementação no texto da hipótese, pois este trabalho considerou a execução do PDE como sendo a implementação do planejamento estratégico, embora tal implementação seja algo mais completo.

A outra hipótese central foi concebida a partir dos mesmos argumentos norteadores de H_1 . Uma vez que os atores envolvidos com o planejamento estratégico da escola são treinados para execução das próprias tarefas de planejamento, sendo o diretor a liderança maior desse processo, então é coerente propor que um diretor certificado contribui mais do que um não certificado para uma maior adequação do instrumento de planejamento estratégico às normas e procedimentos (H_5). A adequação do instrumento de planejamento estratégico foi medida pela quantidade de revisões do PDE ao longo do seu processo de validação.

Como mencionado, uma fase exploratória foi empreendida como a primeira etapa da metodologia desta pesquisa. Diversos documentos foram estudados, incluindo o marco legal aplicável e os manuais sobre as políticas em questão. Buscou-se compreender o contexto em que essas políticas foram formuladas, o que foi muito útil também para a criação da própria moldura de análise da pesquisa.

Depois, a investigação enveredou pela coleta de dados secundários relativos à execução do PDE, à validação do mesmo pela SEC e ao desempenho dos diretores de escola

no processo de certificação ocupacional. Vários documentos foram manuseados em tal atividade, como, por exemplo, os relatórios de implementação das políticas, além de arquivos em formato eletrônico com dados de escolas, da certificação e do PDE. Finalmente, os dados foram tratados e analisados.

Esta pesquisa utilizou dados secundários relativos à implementação do par de políticas sob investigação em 616 escolas públicas estaduais, localizadas em 218 dos 417 municípios baianos. Inicialmente, os instrumentos de planejamento estratégico de 982 escolas foram analisados, mas, depois de categorizados, 366 deles não foram aproveitados pois não continham avaliações do processo de implementação do PDE.

Os dados coletados são de 2004, porque, mesmo considerando o início da implementação da política de planejamento estratégico em 2001, um incêndio destruiu, em outubro de 2003, o acervo documental da SEC, incluindo os planos de desenvolvimento das escolas até então elaborados. O corte temporal em 2004 também foi conveniente diante da necessidade de esperar um período de tempo desde o início da execução das políticas para analisar elementos das suas implementações.

Considerando o caráter quantitativo desta pesquisa, foi utilizado um *software* para analisar o volume expressivo de dados que foi levantado. A ferramenta SPSS For Windows foi escolhida por contemplar recursos de estatística descritiva e inferencial úteis para compreender os resultados. Uma base de dados única foi criada no ambiente do SPSS, englobando variáveis de escola, do PDE, do diretor e da certificação ocupacional.

Para analisar e interpretar os dados, três operações foram realizadas. Inicialmente, descrições quantitativas dos dados foram apresentadas por meio de formas reduzidas. Em seguida, as análises das relações entre as variáveis envolvidas nas hipóteses foram realizadas e explicadas. Por último, aconteceu a comparação entre os resultados encontrados e os esperados, utilizando as hipóteses da pesquisa.

Os testes das hipóteses implicaram na utilização de medidas de associação entre variáveis com distintos níveis de medição. Por um lado, quando as associações envolveram um par de variáveis ordinais, o *gamma* (γ) foi a medida utilizada. Por outro, a correlação produto-momento de Pearson (r) foi escolhida como medida de associação entre variáveis de razão (escalar); vale ressaltar que o γ e o r não explicam casualidade entre duas variáveis. Cabe esclarecer que algumas variáveis de controle foram introduzidas no modelo para aprofundar as relações gerais encontradas com os dados agrupados.

Por decisão do autor, o *gamma* foi utilizado como medida de associação nos casos em que as hipóteses confrontavam uma variável ordinal com outra escalar. Não foram encontradas indicações na literatura sobre como proceder nessas situações, daí a escolha do autor, que, ainda assim, também usou Pearson em tais ocasiões, comparando as duas medidas (γ e r) e demonstrando que elas não divergiam muito.

Nesta investigação, igualmente por escolha do autor, a adoção do nível de significância 0,05 foi considerada suficiente, principalmente por causa do tamanho da amostra ($n = 616$). À medida que o tamanho da amostra cresce, o erro de amostragem diminui, isto é, a medida da amostra converge para a da população.

Uma última escolha do investigador foi a tipologia estabelecida para a medida das correlações entre variáveis, qual seja: fraca ($|\text{resultado}| < 0,300$); moderada ($0,300 \leq |\text{resultado}| \leq 0,500$); forte ($|\text{resultado}| > 0,500$). Não há uma regra na literatura para tal categorização. O emprego do nível de significância 0,05 respaldou a interpretação dos dados neste trabalho.

A principal associação que esta investigação procurou desvendar envolve a situação do diretor em relação ao processo de certificação e o grau de independência na execução do PDE. Os dados revelaram uma correlação moderada e estatisticamente significativa ($\gamma = 0,450$) entre essas variáveis (ordinais), indicando uma tendência da execução do PDE ser mais

independente, ou seja, demandar menos auxílio de especialistas externos à escola, se os diretores desses estabelecimentos forem certificados *vis-à-vis* os casos que contam com diretores em processo de certificação ou suspensos; o mesmo tende a ocorrer comparando as ocorrências de diretores em processo ou suspensos com aquelas de dirigentes não inscritos na certificação.

Em outras palavras, existe coerência em uma das hipóteses centrais da pesquisa (H₁). O resultado observado segue a mesma tendência do resultado esperado a partir dessa hipótese. A literatura ajuda a interpretar a correlação em discussão, na medida em que a própria definição de certificação ocupacional a reconhece como uma alternativa para atestar o domínio das competências básicas para o exercício de uma profissão. Há que se acrescentar a inclusão do planejamento estratégico no conjunto de atribuições do diretor escolar, em um contexto de gestão participativa com um viés de mercado. A noção de competência concatena os argumentos teóricos em torno da seguinte lógica: a fim de cumprir uma demanda inerente ao seu papel à frente da unidade de ensino, relacionada com a liderança e coordenação da execução do planejamento estratégico, o diretor certificado se motiva e combina adequadamente os conhecimentos, habilidades e atitudes que ele domina e que são requeridos para a “entrega desse produto” (PDE executado com independência de especialistas externos).

A estatística funcionou como uma linguagem para compreender a lógica central da pesquisa, ou seja, o $\gamma = 0,450$ indica que provavelmente a certificação ocupacional está contribuindo para o desenvolvimento da capacidade local de planejamento, entendendo como local o nível da escola e ressaltando que existem 5 chances em 100 desse resultado decorrer de erro de amostragem.

A segunda associação de natureza central que foi investigada no âmbito deste trabalho envolve a situação do diretor em relação ao processo de certificação e a adequação do instrumento de planejamento às normas e procedimentos estabelecidos pela SEC (H₅). Os

dados não revelaram uma correlação estatisticamente significativa entre essas variáveis, não permitindo perceber nenhuma tendência da adequação do PDE ser maior ou menor diante do fato dos diretores das escolas serem certificados, estarem em processo de certificação ou suspensos ou, ainda, não terem se inscrito na certificação.

A ausência de correlação entre a certificação ocupacional e a implementação do planejamento estratégico da escola, visto pelo prisma da adequação dos instrumentos ao conjunto de normas e procedimentos, pode estar indicando o que os especialistas entendem como um desvio na implementação dessas políticas. Algumas políticas públicas são implementadas em desacordo ao que foi planejado originalmente, enquanto que outras sequer são implementadas. Isso decorre, muitas vezes, do fato dos agentes envolvidos na implementação das políticas públicas não terem consciência de que estão atuando como executores dessas ações governamentais.

A implantação do PDE é um processo participativo que implica na colaboração de múltiplas instâncias coletivas, como comitês estratégicos, grupos de sistematização e líderes de objetivos. Um relato da resistência de alguns atores às mudanças próprias da gestão participativa foi encontrado na literatura. É possível, então, que esses indivíduos estejam desviando a política dos seus objetivos e levando-a a resultados inesperados.

Recapitulando, todas as demais associações investigadas nesta pesquisa derivaram das outras duas que foram referenciadas até este ponto. Tais associações complementares envolveram sempre, de um lado, o escore obtido por um candidato em um determinado padrão de competência aferido pelo processo de certificação e, de outro lado, a independência na execução do PDE ou a adequação do instrumento de planejamento às normas e procedimentos.

Não foram encontradas correlações estatisticamente significativas a partir dos testes das hipóteses complementares quando estavam envolvidos os seguintes padrões de

competência: visão e planejamento estratégico, desenvolvimento da equipe, além de estabelecimento e ampliação de relacionamentos. Com o padrão de competência em administração escolar, a situação foi diferente, como explicitado adiante.

A ausência de tais correlações significativas indica que provavelmente o domínio isolado dessa ou daquela competência não faz diferença quando se trata da implementação do planejamento estratégico, quer seja quanto à independência da escola nesse processo ou quanto à adequação do PDE às normas e procedimentos. É preciso o domínio de um conjunto de competências e motivação para as colocar em prática.

Entretanto, as associações entre o desempenho na competência em administração escolar e a independência na execução do PDE ou a adequação desse instrumento produziram resultados estatisticamente significativos, ainda que se tratem de correlações fracas. Quando a associação foi com o indicador de independência na execução do PDE, o resultado foi $\gamma = 0,149$ (e $r = 0,131$); a relação com o indicador de adequação do PDE às normas e procedimentos levou ao resultado $r = 0,103$.

A interpretação das medidas acima referidas pode ser, *stricto sensu*, que existe a tendência de que quanto maior for a competência do diretor em administração escolar, maior será a independência na execução do PDE e menor será a adequação desse próprio PDE às normas e procedimentos. Em outras palavras, há coerência na hipótese envolvendo a independência na execução do PDE (H_3), mas na outra (H_7), dada a tendência contrária, incoerência.

Diante do que consta no parágrafo anterior, o autor tomou duas decisões. Em primeiro lugar, recomenda cautela no uso do resultado da associação entre a competência em administração escolar e a independência na execução do PDE, porque o coeficiente é fraco e outras associações significativas não foram observadas para as demais competências tomadas isoladamente. Em segundo lugar, mesmo diante do antagonismo entre os resultados esperados

e observados na associação da competência em administração escolar com a adequação do PDE, indica que não é possível confirmar tal associação ao invés de negar a hipótese correspondente.

Em resumo, respondendo a pergunta de partida desta pesquisa, eis a principal contribuição deste trabalho em termos de criação de conhecimento sobre a implementação das políticas públicas de certificação ocupacional de dirigentes escolares e de planejamento estratégico nas escolas da rede pública estadual baiana: é provável que essas políticas estejam sendo executadas com alguma articulação, tal qual previram os formuladores do Programa Educar para Vencer. É possível que a certificação esteja contribuindo para o desenvolvimento da capacidade de planejamento da escola e, com isso, fortalecendo a sua gestão, na medida em que se considera o conjunto de competências necessário para a implementação do PDE e o papel do diretor na coordenação dessa tarefa.

Entretanto, parece que é a certificação ocupacional que faz a diferença em termos de implementação do planejamento estratégico na escola, ou seja, o domínio de determinadas competências, consideradas isoladamente das demais, provavelmente não influi nesse processo. Com a certificação, um conjunto de competências, ao invés de uma ou outra competência sozinha, se torna disponível para ser adequadamente mobilizado por um diretor. Os diretores certificados podem estar liderando a execução do PDE por se sentirem motivados pelo reconhecimento da comunidade escolar, como também pela recompensa em termos salariais que a certificação propicia.

Esse resultado, por ser o principal desta pesquisa, foi aprofundado introduzindo variáveis de controle. As relações parciais obtidas indicam que a certificação faz mais diferença nos ambientes em que a gestão escolar é mais complexa, como atestam as medidas mais fortes encontradas nos subgrupos das escolas de porte especial (acima de 2.500 alunos) e dos estabelecimentos que ofertam exclusivamente o ensino médio; os coeficientes dessas

medidas foram estatisticamente significativas e superiores ao da relação original. Em adição, outras relações parciais observadas em subgrupos de diretores jovens (entre 41 e 45 anos) e com alguma experiência (entre cinco e dez anos de trabalho) sinalizam o efeito da certificação nesses casos. Os diretores mais jovens são os mais motivados, pois terão mais tempo para usufruir a recompensa salarial da certificação, o mesmo acontecendo com os que já têm alguma experiência, dada a aceitação da liderança por parte da comunidade escolar.

Para encerrar esta dissertação, há que se apresentar as suas limitações e as conseqüentes recomendações para pesquisas futuras. Os parágrafos finais tratam da avaliação deste trabalho em termos de tais limitações e recomendações.

Uma primeira constatação, a montante da moldura de análise aqui utilizada, está relacionada com a constatação de que uma pesquisa longitudinal pode matizar ou corrigir o conhecimento oriundo desta investigação. O presente trabalho se restringiu à análise da implementação das políticas de certificação e planejamento estratégico em 2004, de maneira que uma nova coleta de dados, no futuro, passados talvez mais três anos, pode trazer à tona conhecimentos suplementares ou substitutos.

O autor também reconhece que a implementação do processo de planejamento estratégico envolve outras etapas além da execução do PDE. Essa limitação ficou registrada nesta dissertação com um cunho pragmático, pois os instrumentos de planejamento foram elaborados em 2001 e o corte temporal da pesquisa foi o ano de 2004. Entretanto, uma investigação mais completa da implementação dessa política pode considerar não somente a execução do plano, como a sua concepção e a prestação de contas de eventuais recursos recebidos a título de financiamento de algumas ações estratégicas.

Outra limitação desta pesquisa se refere à constatação de que o desempenho dos diretores no processo de certificação é medido em tempo de execução desse processo, enquanto que a combinação adequada das competências para exercício das atividades

profissionais ocorre quando esses indivíduos já estão trabalhando e liderando a implementação do planejamento estratégico. No meio, se encontra a atitude de motivação, que pode ser tratada em uma investigação futura, de forma que as hipóteses, que aqui foram formuladas para medir a associação da competência com o planejamento estratégico, sejam testadas com esse viés (de iniciativa dos profissionais).

Um trabalho futuro também pode investigar as questões inerentes à necessária cooperação entre os diversos elos da cadeia de implementação da política de planejamento estratégico na escola, uma vez que esta pesquisa apontou indícios de que possivelmente essas instâncias não estão articuladas e podem estar desviando a política dos seus objetivos.

Por fim, um estudo de caso múltiplo pode aprofundar algumas análises do trabalho que ora se encerra. Um instrumento de coleta de dados primários poderá ser utilizado para medir o grau de independência na implementação do planejamento estratégico com maior detalhamento e, então, viabilizar o confronto dos novos resultados com os que aqui foram apresentados.

Assim, por tudo que foi exposto anteriormente, vimos que os trabalhos acadêmicos que abordam a implementação de políticas públicas são raros. Eles são mais raros ainda na Bahia, um estado sem tradição nessa área. Também foi reportado que em cenários de limitações fiscais, conhecer detalhes de implementação de políticas públicas pode ser muito interessante para quem as formula, implementa e avalia. Aí se enquadra a contribuição desta pesquisa, que, com base em evidências, procura ajudar a compreender a realidade da execução da certificação ocupacional e do planejamento estratégico nas escolas públicas baianas.

REFERÊNCIAS

ALEXIM, João Carlos. Evolução do trabalho e certificação profissional. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CERTIFICAÇÃO OCUPACIONAL, 1., 2005, Salvador. **Resumos ...**. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2005. Disponível em: <<http://www.flem.org.br/iflem/Images/img20051129CoberturaSemInterCertificAlexim.pps>>. Acesso em: 13 fev. 2006.

ANSOFF, H. Igor. **Estratégia empresarial**. Tradução de Antonio Zoratto Sanvicente. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.

ANSOFF, H. Igor; McDONNELL, Edward J. **Implantando a administração estratégica**. Tradução de Antonio Zoratto Sanvicente e Guilherme Ary Plonky. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

ARAÚJO, Carlos Henrique; LUZIO, Nildo. **Fracassados aos sete anos?** Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005. Disponível em: <http://www.inep.org.br/imprensa/artigos/artigo_02_05.htm>. Acesso em: 26 set. 2005.

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisas de survey**. Tradução de Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

BAHIA. Decreto nº 7.684, de 8 de outubro de 1999. Dispõe sobre a organização do processo seletivo interno para designação de Diretores e Vice-Diretores das escolas públicas estaduais e sua remuneração e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 8 out. 1999.

BAHIA. Lei nº 8.480, de 24 de outubro de 2002. Reestrutura o Plano de Carreira do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 24 out. 2002.

BAHIA. Secretaria da Educação. **Projeto de educação do estado da Bahia fase I** – anexo 5 do relatório de finalização da implementação. Salvador, 2003.

_____. _____. **Informações educacionais** - indicadores. Salvador, 2004a. Disponível em: <http://www.sec.ba.gov.br/info_educacionais/tudo_infoeduc.htm>. Acesso em: 14 out. 2004.

_____. _____. **Perfil da educação na Bahia**. Salvador, 2004b.

_____. _____. **Gerenciando a escola eficaz: conceitos e instrumentos**. 2. ed. Salvador, 2004c.

BANCO MUNDIAL. **O Projeto de educação da Bahia: um estudo de caso**. Brasília, DF: [s.n.], 2004.

BERTRAND, Olivier. **Avaliação e certificação de competências e qualificações profissionais**. Brasília, DF: UNESCO, 2005.

BORGES, André. Lições de reformas da gestão educacional: Brasil, EUA e Grã-Bretanha. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 78-89, jul./set. 2004.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 1996.

_____. Ministério da Educação. **Fundescola: plano de desenvolvimento da escola**. Brasília, DF, 2004. Disponível em:
<<http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/fundescola/fundescola.html#legilacao>>.
Acesso em: 7 mar. 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANO, Ignacio. Medidas em ciências sociais. In: SOUZA, Alberto de Mello e (Org.). **Dimensões da avaliação educacional**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 63-89.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.); SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 15-19.

CARDOZO, Carla; BRAGA, Geracy; HASHIMOTO, Rosa. Certificação ocupacional: garantia de educação continuada e crescimento profissional. **Educação em Debate**, Salvador: Secretaria da Educação do Estado da Bahia, n. 1, jan./jun. 2006.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **A Educação para o século XXI: o desafio da qualidade e da equidade**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1999.

CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. Tradução de Flávio Deni Steffen. São Paulo: MAKRON Books, 1993.

CHARRAUD, A. M.; BOUDER, A.; KIRSCH, J. L. **Le titre, la compétence, l'emploi: normes et usages de la certification**. Marseille: CEREQ, 1995.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2003.

CORDEIRO, Hésio; ROMANO, Valéria; SANTOS, Elaine Franco dos. Certificação e recertificação de pessoal de saúde: uma nova etapa nas prioridades do sistema único de saúde. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 42, jan./mar. 2004.

DANTAS, Lys Maria Vinhaes. **Análise da implementação de uma política educacional pioneira na área de avaliação em larga escala na Bahia**. 2005. Dissertação (Mestrado

Acadêmico em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. Orientador: Prof. Dr. Robert Evan Verhine.

DEMO, Pedro. **Política social, educação e cidadania**. Campinas: Papirus, 1994.

DURAND-DROUHIN, M. **Vocational education and training in industrialized countries: concepts, policies, practice**. Vancouver: University of British Columbia, 1995.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 7. ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1992.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimentos e políticas públicas – um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: PETRUCCI, Vera (Org.); SCHWARZ, Letícia (Org.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1999. p. 63-95.

FREITAS, Katia Siqueira de. Uma Inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 17, n. 72, jun. 2000.

FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **Padrões de competências para o cargo de dirigente escolar**. Salvador, 2003.

_____. **O Que é certificação ocupacional**. Salvador, 2004a. Disponível em : <<http://www.certifica.org.br/certificacao>>. Acesso em: 26 set. 2005.

_____. **Manual do dirigente escolar: orientações para o 6º exame de certificação ocupacional**. Salvador, 2004b.

_____. **Glossário de termos técnicos**. Salvador, 2005.

_____. **SEC tem 55% dos dirigentes escolares com certificação ocupacional**. Salvador, 2006. Disponível em <<http://www.flem.org.br>>. Acesso em: 26 out. 2006.

GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright. **Max Weber** – ensaios de sociologia. Tradução de Waltensir Dutra. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974. Título original: From Max Weber: essays in sociology.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Cândido Alberto. Gestão participativa nas escolas – resultados e incógnitas. In: XAVIER, Antônio Carlos da Ressurreição; AMARAL SOBRINHO, José; MARRA, Fátima

(Org.). **Gestão escolar: desafios e tendências**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1994. p. 23-50.

HADDAD, W. **Education policy-planning process: an applied framework**. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), 1995.

IOSCHPE, Gustavo. **A Ignorância custa um mundo: o valor da educação no desenvolvimento do Brasil**. São Paulo: Francis, 2004.

JENKINS, Kate. A Reforma do serviço público no Reino Unido. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.); SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Tradução de Carolina Andrade. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 201-213.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A Estratégia em ação: balanced scorecard**. Tradução de Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KETTL, Donald F. A Revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.); SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Tradução de Carolina Andrade. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 75-121.

LASWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LUCK, Heloísa. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 17, n. 72, jun. 2000.

MAIA, Eny Marisa; PRADO FILHO, Luís Patrício. A proposta pedagógica no modelo gerencial da escola: disfuncionalidades e tendências. In: XAVIER, Antônio Carlos da Ressurreição; AMARAL SOBRINHO, José; MARRA, Fátima (Org.). **Gestão escolar: desafios e tendências**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1994. p. 123-140.

MARINI, Caio. A Certificação no contexto do debate contemporâneo sobre gestão pública. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CERTIFICAÇÃO OCUPACIONAL, 1., 2005, Salvador. **Resumos ...**. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2005. Disponível em: <<http://www.flem.org.br/iflem/Images/img20051129CoberturaSemInterCertificCaioMarini.ps>>. Acesso em: 13 fev. 2006.

MELLO, Guiomar Namó de. Escolas eficazes: um tema revisitado. In: XAVIER, Antônio Carlos da Ressurreição; AMARAL SOBRINHO, José; MARRA, Fátima (Org.). **Gestão escolar: desafios e tendências**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1994. p. 329-369.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Introdução à organização burocrática**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.); ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 125-143.

OLIVEIRA, João Batista Araújo e. **Desburocratização e democracia**. Campinas: Papirus, 1984.

_____. Os desafios da gestão educacional. In: XAVIER, Antônio Carlos da Ressurreição; AMARAL SOBRINHO, José; MARRA, Fátima (Org.). **Gestão escolar: desafios e tendências**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1994. p. 3-22.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.); SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

_____. Uma Reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera (Org.); SCHWARZ, Letícia (Org.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1999. p. 17-62.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

PLANK, David N. **Política educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. Tradução de João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. 2. ed. Lisboa: Gradiva Publicações, 1998.

REIS, Nádia Maria Viana. Projeto fortalecimento da gestão escolar: reflexões sobre os desafios e possibilidades vivenciadas na construção progressiva da gestão democrática e da autonomia escolar a partir de uma experiência baiana. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. **Anais...** . Panamá: [s.n.], 2003.

RICHARDSON, Ruth. As Reformas no setor público da Nova Zelândia. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.); SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Tradução de Carolina Andrade. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 215-235.

RODRÍGUEZ, Alberto P.; HERRÁN, Carlos Alberto. **Educação secundária no Brasil: chegou a hora**. Washington, DC: Banco Mundial, 2000.

RODRÍGUEZ, Alberto P. Certificação de dirigentes do setor público: o setor educativo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CERTIFICAÇÃO OCUPACIONAL, 1., 2005, Salvador. **Resumos ...** . Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2005. Disponível em: <<http://www.flem.org.br/iflem/Images/img20051130CoberturaSemInterCertificAlbertoRodriguez.pps>>. Acesso em: 13 fev. 2006.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 1978.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. [S.l.: s.n.], [ca. 2000].

RUAS, Roberto. Gestão por competências: uma contribuição à estratégia das organizações. In: RUAS, Roberto; ANTONELLO, Claudia Simone; BOFF, Luiz Enrique. **Aprendizagem organizacional e competências**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

SANTOS, Edvoneide Sampaio Jones; OLIVEIRA, Luciano Pimentel de; OLIVEIRA, Lusany Mabelly Rodrigues de. Projeto fortalecimento da gestão e autonomia educacional: o desafio de implantar a gestão estratégica no sistema educacional baiano. **Educação em Debate**, Salvador: Secretaria da Educação do Estado da Bahia, n. 1, jan./jun. 2006.

SCHOON, Craig G.; SMITH, I. Leon. The Licensure and certification mission: foundations. In: _____. **The Licensure and certification mission: legal, social, and political foundations**. New York: Professional Examination Service, 2000. p. 1-15.

SCHWARTZMAN, Simon. **Políticas públicas de educação**. [S.l.: s.n.], 1990. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/ipea.htm>>. Acesso em: 21 set. 2005.

SILVA, Ivone Maria França da et al. O Projeto de regularização do fluxo escolar de 1ª a 8ª série: seu impacto na educação no estado da Bahia. **Educação em Debate**, Salvador: Secretaria da Educação do Estado da Bahia, n. 1, jan./jun. 2006.

SOUZA, Celina. A Nova gestão pública. **A Gestão pública: desafios e perspectivas**, Salvador, n. 1, p. 38-62, 2001. (Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães, 1).

_____. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas**. São Paulo: [s.n.], 2002.

_____. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. **Educação na constituição e outros estudos**. São Paulo: Pioneira, 1986.

TALKE JR., Raymond A. **The Skills development and assessment octagon: a practical approach to corporate training and assessment**. Chicago: Minds In Action, 2000. Disponível em: <<http://www.mindsinaction.com/Articles/octagon.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2006.

_____. **The Nature of professional certification**. Chicago: Minds In Action, 2002. Disponível em: <http://www.mindsinaction.com/Articles/Nature_of_Certification.htm>. Acesso em: 13 fev. 2006.

TEIXEIRA, Anísio Spínola et al. Natureza e função da administração escolar. In: _____. **Administração escolar**. Rio de Janeiro: Gráfica Editora Livro, 1968.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Avaliação de desempenho 2002**: relatório da escola. Salvador, 2002.

VASCONCELLOS FILHO, Paulo de; MACHADO, Antônio de Matos Vieira. **Planejamento estratégico**: formulação, implementação e controle. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1979.

WALKER, Elaine M. The Impact of state policies and actions on local implementation efforts: a study of whole school reform in New Jersey. **Educational Policy**, Thousand Oaks, v. 18, n. 2, p. 338-363, May 2004.

WEBER, Max. Os Tipos de dominação. In: _____. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3. ed. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1994. v. 1. cap. 3, p. 139-198.

XAVIER, Antônio Carlos da Ressurreição; AMARAL SOBRINHO, José; MARRA, Fátima (Org.). Gestão da escola fundamental: situação atual e tendências. In: _____. **Gestão escolar**: desafios e tendências. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1994. p. 51-86.

ZARIFIAN, Philippe. **Objetivo competência**: por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2001.

APÊNDICE A – Municípios que integram a amostra

Relação de municípios baianos onde se localizam as escolas da amostra

No.	MUNICÍPIO	No.	MUNICÍPIO
1	Abaíra	110	Jaguarari
2	Acajutiba	111	Jandaíra
3	Água Fria	112	Jequié
4	América Dourada	113	Jiquiriçá
5	Andaraí	114	João Dourado
6	Andorinha	115	Juazeiro
7	Antônio Cardoso	116	Jucuruçu
8	Antônio Gonçalves	117	Jussara
9	Araci	118	Lafaiete Coutinho
10	Aratuípe	119	Laje
11	Baixa Grande	120	Lapão
12	Barra	121	Lauro de Freitas
13	Barra do Mendes	122	Lençóis
14	Barrocas	123	Licínio de Almeida
15	Belmonte	124	Macarani
16	Biritinga	125	Mairi
17	Boa Nova	126	Manoel Vitorino
18	Boa Vista do Tupim	127	Maracás
19	Bom Jesus da Lapa	128	Maragogipe
20	Bom Jesus da Serra	129	Marau
21	Boninal	130	Marcionílio Souza
22	Bonito	131	Mascote
23	Brotas de Macaúbas	132	Matina
24	Buritirama	133	Medeiros Neto
25	Cabaceiras do Paraguaçu	134	Miguel Calmon
26	Caculé	135	Mirangaba
27	Caém	136	Morro do Chapéu
28	Caetanos	137	Mortugaba
29	Caetité	138	Mucuri
30	Cafarnaum	139	Mundo Novo
31	Cairu	140	Muquém do São Francisco
32	Caldeirão Grande	141	Muritiba
33	Camacan	142	Mutuípe
34	Camaçari	143	Nazaré
35	Camamu	144	Nilo Peçanha
36	Campo Formoso	145	Nova Canaã
37	Canápolis	146	Nova Redenção
38	Canarana	147	Nova Viçosa
39	Canavieiras	148	Novo Horizonte
40	Candeias	149	Oliveira dos Brejinhos
41	Candiba	150	Ourolândia
42	Capim Grosso	151	Palmas de Monte Alto

43	Caravelas	152	Palmeiras
44	Carinhanha	153	Paratinga
45	Casa Nova	154	Pilão Arcado
46	Castro Alves	155	Pindaí
47	Catu	156	Pindobaçu
48	Central	157	Piritiba
49	Cocos	158	Planalto
50	Conceição da Feira	159	Poções
51	Conceição do Almeida	160	Ponto Novo
52	Conceição do Coité	161	Porto Seguro
53	Conceição do Jacuípe	162	Potiraguá
54	Conde	163	Prado
55	Condeuba	164	Presidente Dutra
56	Condeúba	165	Quixabeira
57	Coração de Maria	166	Rafael Jambeiro
58	Coribe	167	Remanso
59	Correntina	168	Retirolândia
60	Cruz das Almas	169	Riacho de Santana
61	Dias d'Ávila	170	Rio Real
62	Dom Macedo Costa	171	Ruy Barbosa
63	Encruzilhada	172	Salvador
64	Entre Rios	173	Santa Bárbara
65	Esplanada	174	Santa Luzia
66	Eunápolis	175	Santa Teresinha
67	Feira de Santana	176	Santana
68	Filadélfia	177	Santanópolis
69	Firmino Alves	178	Santo Antônio de Jesus
70	Gandu	179	Santo Estevão
71	Gentio do Ouro	180	São Felipe
72	Governador Mangabeira	181	São Félix
73	Guanambi	182	São Félix do Coribe
74	Guaratinga	183	São Gabriel
75	Iaçu	184	São Gonçalo dos Campos
76	Ibipeba	185	São Miguel das Matas
77	Ibiquera	186	Sapeaçu
78	Ibitiara	187	Saúde
79	Ibititá	188	Seabra
80	Ibotirama	189	Sebastião Laranjeiras
81	Igaporã	190	Senhor do Bonfim
82	Ilhéus	191	Sento Sé
83	Ipupiara	192	Serra do Ramalho
84	Irajuba	193	Serra Preta
85	Iramaia	194	Serrinha
86	Iraquara	195	Serrolândia
87	Irará	196	Simões Filho
88	Irece	197	Sítio do Mato
89	Irecê	198	Sobradinho
90	Itabela	199	Souto Soares

91	Itaberaba	200	Tabocas do Brejo Velho
92	Itaetê	201	Taperoá
93	Itagi	202	Tapiramutá
94	Itagimirim	203	Teixeira de Freitas
95	Itamaraju	204	Teofilândia
96	Itamari	205	Tremedal
97	Itambé	206	Uauá
98	Itanhém	207	Ubaíra
99	Itaparica	208	Una
100	Itapebi	209	Urandi
101	Itapetinga	210	Utinga
102	Itarantim	211	Valença
103	Itiruçu	212	Várzea do Poço
104	Itiúba	213	Várzea Nova
105	Itororó	214	Vera Cruz
106	Ituberá	215	Vereda
107	Iuiu	216	Wagner
108	Jacaraci	217	Wenceslau Guimarães
109	Jacobina	218	Xique-Xique

Fonte: SEC (2004)