SE A RESPOSTA É CAPACITAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL, QUAL É A PERGUNTA?

Ricardo Bresler – FGV-Eaesp-Ceapg/Bolsista CAPES: Pesquisador Senior IGOP da UAB - ricardo.bresler@fgv.br

Resumo:

Este artigo visa contribuir com o debate sobre o papel da universidade nos programas de formação dos profissionais da gestão educacional. Interessa-nos analisar o papel das faculdades de administração nos programas das entidades privadas de fins públicos. A principal indagação é se esses programas são concebidos considerando a realidade dos gestores educacionais. Esta dúvida surgiu a partir de relatos de gestores escolares em relação aos instrumentos de gestão e programas ofertados. A hipótese inicial é que a capacitação e os instrumentos usam conteúdos programáticos desconectados do cotidiano dos gestores da educação. Essa desconexão seria alimentada e legitimada por um tipo específico de administração que se pretende hegemônica.

Palavras-chave:

gestão educacional, capacitação, política educacional

1. Introdução e procedimentos

Para contribuir no debate do papel da universidade na formação e capacitação de profissionais da educação, focamos nos programas voltados para gestão educacional. Interessa-nos analisar o papel que faculdades de administração desempenham nos programas fomentados por entidades privadas de fins públicos (EPFPs). A principal indagação é saber se são formulados a partir da realidade dos gestores educacionais, seus recursos, demandas, necessidades e interesses. Esta dúvida surgiu em contato com relatos de gestores escolares quanto aos instrumentos de gestão que lhes são disponibilizados e em relação aos programas de capacitação aos quais são submetidos (HOYLER e BRESLER, 2010; BRESLER, PAULICS e BURGOS, 2011). Nossa hipótese é de que programas de capacitação (e outros instrumentos de gestão) fazem uso de conteúdos desconectados do cotidiano da maior parte dos gestores da educação. Esta desconexão seria, em parte, alimentada e legitimada por um tipo específico de administração que se pretende hegemônica.

O tipo de capacitação elaborado pela maioria das EPFPs remete a uma aspiração arcaica, presente desde o antigo debate entre Quirino Ribeiro e Anísio Teixeira, um dos primeiros momentos da produção teórica do campo (MAIA, 2008). Os estudos brasileiros se dedicavam a analisar práticas administrativas da escola em termos de

concordância ou discrepância entre a prática observada e os princípios da administração científica, Ribeiro (1938) identificava a escola como uma empresa que deve ser gerida enquanto tal, ao passo que Teixeira (1968) argumentava que a gestão escolar é um campo próprio da educação e merece atenção às suas especificidades.

A reconstrução da produção teórica da gestão educacional (RIBEIRO e MACHADO, 2003; MAIA, 2008; SANDER, 1982) revela que a teoria da gestão escolar foi por muito tempo uma subárea da teoria da administração. A partir de mudanças políticas e mobilização de entidades do campo educacional, a administração da educação conquistou espaço próprio, não homogêneo, como campo teórico.

Por meio do registro e da sistematização dos principais programas de capacitação existentes no Brasil, identificamos os agentes formuladores, o processo de sua concepção e seus efeitos. Entendemos que este artigo justifica-se por contribuir para a compreensão de como os recursos disponíveis para a gestão escolar têm sido alocados, elucidando os papéis desempenhados pelos diferentes agentes neste debate.

Aproximar-se da questão da capacitação implica duas perguntas prévias: (a) o que tem sido ofertado para capacitar gestores? e (b) quais os desafios da gestão para esses profissionais? Ainda que o encadeamento das duas perguntas pareça ilógico, segue a ordem evidenciada pelas observações empíricas, segundo as quais as soluções de capacitação de profissionais da educação antecedem a identificação de suas demandas.

Para (a), partimos do relatório que investigou os principais programas de formação e capacitação elaborados pelo setor público (governos federal e estaduais) e pelas EPFPs para gestores da educação (HOYLER, 2012). As EPFPs incluídas ali foram identificadas a partir da listagem das signatárias da Carta Aberta ao Movimento Todos pela Educação e de outras identificadas nos sítios eletrônicos das signatárias, totalizando 51 entidades.

Em relação a (b), partimos da sistematização dos relatos de pesquisa de campo investigando a gestão educacional em 16 municípios brasileiros (BURGOS, 2012). Os municípios foram escolhidos para serem representativos do quadro nacional, de acordo com quadrantes definidos a partir da criação do Índice de Oferta e Qualidade do Sistema

Municipal de Educação (IOQ)[1] e do Índice de Resultado (IR)[2]. O procedimento de escolha dos municípios não foi aleatório stricto sensu e o número de municípios visitados não permite considerar a amostra estatisticamente representativa, mas contribui para compreender a diversidade nacional[3].

O mapeamento dos programas nacionais e as visitas de campo, além de uma panorâmica de experiências internacionais de programas de formação, foram realizados no primeiro semestre de 2012, pelo Ceapg sob encomenda de um programa mais amplo[4].

Cabe esclarecer nossa opção por adotar certos termos. Denominamos genericamente de *entidades privadas de fins públicos* (EPFPs) organizações do chamado terceiro setor e ramos empresariais que se voltam para a responsabilidade social, para enfatizar a semelhança de papéis que desempenham no campo. Entendemos como *gestores educacionais* ou *gestores da educação* as e os profissionais (secretária/os, diretora/es, coordenadora/es, dentre outros) das esferas subnacionais e das unidades escolares. Para realçar a intenção na oferta de cursos aos gestores, adotamos *capacitação* para atividades de curta duração com temáticas específicas que subsidiariam o gestor em seu cotidiano, e *formação* para os processos que complementam a formação de quem tem ou visa ter trajetória profissional no campo da gestão educacional. Retomaremos isso adiante.

Este artigo está dividido em três seções além dessa. A seguir apresentamos um quadro conceitual que destaca o eixo de valorização dos profissionais da educação, as diretrizes dos organismos internacionais de financiamento e a atuação das EPFPs no contexto de articulação com o Estado. Na sequência, apresentamos o mapeamento dos programas de

---

1 O IOQ foi composto por índices padronizados da Tx de Analfabetismo (2010), do Gasto Total Munic com Educ per capita (2010), da Tx de Cobertura da EI, 04-06 anos (2008), Tx Líq de Matrícula no EF (2008), %al de alunos matriculados de EF na rede munic, Hora-aula diária Média EF Rede Munic (2010), Média de alunos por turma no EF (2010), e nota obtida através da consolidação de informações oriundas da Pesq Munic Educ (2009).

2 O IR foi composto por índices padronizados da Tx de Distorção idade–série (2010), evolução da Tx de Distorção idade-série (2005–2010), e o IDEB-Médio considerando os dois ciclos do EF (2009).

3 Agradecemos assessoria de Jorge Kayano, cuja clareza na leitura de dados quantitativos inspirou a reflexão qualitativa desse texto.

4 "Programa de Formação e Premiação de Dirigentes Municipais de Educação", iniciativa do Ceapg (Centro de Estudos em Administração Pública e Governo, FGV-Eaesp), Maria do Pilar Lacerda, Instituto Natura, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Telefônica, Fundação Victor Civita, Itaú BBA, Instituto Gerdau, Instituto Península, Instituto Razão Social, Todos pela Educação.

capacitação e os principais desafios constatados nas visitas de campo. Por fim, tecemos algumas análises e comentários.

2. Movimentações pela capacitação educacional

No âmbito intergovernamental brasileiro, alguns elementos contribuíram para as políticas de valorização dos profissionais da educação básica. Aguiar (2009) descreve a articulação de entidades acadêmicas do campo educacional em favor de políticas de valorização dos profissionais da educação básica, destacando a criação do FUNDEB, a instituição do piso salarial profissional nacional do magistério público e a definição das diretrizes curriculares nacionais para a Educação Básica. Antes disso, a aprovação do FUNDEF representou um avanço quanto à valorização dos profissionais da educação, mesmo que restrito ao ensino fundamental.

Sander (1982) destaca a consolidação dos programas de mestrado nas universidades do Brasil nas décadas de 1970 e 80, que tiveram investimentos do MEC/CAPES e do CNPq como catalisadores de pesquisas cujo foco, dentre outros, é a valorização dos profissionais da educação. Em levantamento do estado da arte em política e gestão da educação no Brasil de 1991 a 97, Wittmann e Gracindo (2001) apontam que 30% das pesquisas revisadas referem-se a políticas de educação, formação e atuação dos profissionais da educação.

As proposições apresentadas pelas entidades acadêmicas e EPFPs na reforma educacional começam a se institucionalizar na organização da educação brasileira a partir da LDB em 1996, junto às diretrizes para a configuração das atribuições dos entes federativos e das disposições a respeito de cada nível de ensino. Para Michels (2006), essa regulamentação trouxe duas implicações às unidades escolares: por um lado fortaleceu a União como esfera de coordenação e regulamentação destacando o papel dos governos subnacionais e a relativa autonomia da unidade escolar na educação; por outro, a retração do Estado como provedor ocorreu concomitantemente à entrada nas escolas de organizações da sociedade civil e de entidades privadas.

A partir do estudo de formas de privatização, que têm tomado o lugar *da* educação, tomado lugar *dentro* da educação ou ainda *por meio* da educação e das políticas educacionais no Reino Unido, Ball (2009) encontrou uma dinâmica que não é a do mero

determinismo econômico e triunfo dos interesses privados na retração do Estado: trata-se de uma complexa interação, em novas formas de articulação, por vezes contraditórias, entre companhias privadas (aqui incluídas nas EPFPs) e os governos. Não se trata de um Estado impotente, mas de constrangimento e pressão destas entidades sobre o Estado e das maneiras como ambos interagem.

A atuação das EPFPs na capacitação dos profissionais da educação insere-se numa complexa teia de articulação do Estado e o que ocorre em âmbito nacional sofre, por sua vez, influência das diretrizes dos organismos internacionais de financiamento.

Organizações internacionais desenham diretrizes e políticas imaginando desenvolver instituições políticas e econômicas dos países subdesenvolvidos. Jakobi (2009) aponta a capacidade dessas instituições formarem coalizões que constroem políticas públicas e executam programas que promovem suas ideias, influenciando a concepção de educação dos governos nacionais. Ela destaca o papel da OCDE, da União Europeia, da UNESCO e do Banco Mundial, que foram ganhando força aos poucos, e ampliaram sua influência nos anos 1990 garantindo espaço à visão econômica de educação.

O Banco Mundial é o maior financiador internacional do setor da educação em vários países e a OCDE faz recomendações de políticas educacionais (JAKOBI, 2009; GOLDSTEIN, 2004). Os principais instrumentos de atuação da OCDE são coordenar políticas, formular e divulgar indicadores como o PISA. Quanto à UNESCO, Goldstein (2004) destaca a declaração de Dakar em 2000 “Educação Para Todos”, que se tornou um dos maiores programas internacionais com plano de metas para os países.

A formação continuada (*lifelong learning*) é uma das diretrizes que esses organismos promovem. Retomamos a distinção apontada na introdução entre capacitação, como processos direcionados à aprendizagem de meios específicos, e formação relacionado ao desenvolvimento ao longo da vida das habilidades de aprender, que demandaria o fortalecimento de processos verdadeiramente formativos (cursos de graduação, licenciatura etc.). A influência dos organismos internacionais contribuiu para introduzir a formação na agenda da educação e rapidamente houve uma deturpação do que seria a formação continuada.

Jakobi (2009) mostra a mudança das diretrizes supranacionais em relação à educação

continuada: no início visavam que adultos aprendessem a aprender, uma espécie de direito ao desenvolvimento pessoal, objetivo que nos anos 1990 deslocou-se para a empregabilidade. Enquanto um direito, era coerente com a crescente responsabilidade e aumento dos gastos estatais, que contrasta com o momento de pressão para a redução dos gastos públicos em que se passa a incentivar a formação e a responsabilização individualizadas. Da perspectiva de agenda, a importância econômica da formação continuada é uma mudança importante no fluxo das políticas (JAKOBI, 2009). Como veremos, a incorporação de temas como empreendedorismo em formações para a gestão escolar no Brasil remete também a essas transformações.

Com isso, observamos que o espaço dedicado a sistemas que estimulem a capacidade dos profissionais da educação em ler o mundo e, a partir disso, incidir nas práticas organizativas das unidades escolares fica ofuscado pela lógica da economia da educação. A fronteira entre capacitação e formação dos profissionais fica ainda mais obscura e cursos de capacitação são apresentados como formações, vendendo gato por lebre.

3. Programas de capacitação e desafios dos gestores

Hoyler (2012) fez um levantamento de como tem se conformado o campo da gestão educacional e das concepções de formação e capacitação encontradas no Brasil.

Em relação aos programas federais de capacitação de gestores municipais e estaduais, vale destacar quatro pela amplitude do conteúdo, impacto e capacidade de disseminação[5]: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME)[6]; Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação[7]; Programa Escola de Gestores[8]; e Pró Funcionário[9].

5 Lista completa no Guia de Programas da Plataforma Freire, sítio do MEC.

6 Busca fortalecer a atuação de dirigentes municipais na gestão de sistemas de ensino e políticas educacionais.

7 Busca fortalecer atividades de reestruturação e revisão de processos de trabalho interno das secretarias municipais, capacitando gestores e técnicos em curso presencial e acompanhamento *in loco* nos seus ambientes de trabalho.

8 Curso desenvolvido em parceria com IESs das 26 Ufs e DF, busca a formação continuada em serviço semipresencial de gestores de escolas públicas estaduais e municipais.

9 Oferece formação em nível técnico aos funcionários que estão em efetivo exercício, para habilitação e melhoria do desempenho da atividade que exercem na escola.

O Pradime se destaca pela repercussão de suas ações nas UFs e porque não se identificou iniciativa similar na proposta e magnitude em outros países (BRESLER, 2012). Com ele, o Governo Federal preserva a possibilidade de fazer política pública a partir do Estado, espaço no qual encontramos os melhores meios disponíveis para aperfeiçoar instrumentos de gestão educacional.

No âmbito das secretarias estaduais de educação há referência aos programas federais com incentivo à participação dos gestores das escolas nessas capacitações. Em algumas UFs, são promovidos encontros, cursos de curta duração e/ou capacitações com temas específicos para gestores de escolas da rede estadual. Além disso, há iniciativas vinculadas a EFPFs que consistem em implementar capacitações específicas destas entidades. Algumas UFs fomentam cursos de especialização (pós-graduação) para professores e gestores da rede combinando ensino à distância e presencial.

As EFPFs pesquisadas por Hoyler que se dedicam a programas de capacitação promovem desde encontros pontuais, não sistemáticos para discutir temas do momento, passando por atividades com temas específicos e focalizados que visam capacitar os gestores de escolas, até atividades continuadas, por meio de cursos generalistas, presenciais ou EAD, destinadas a gestores de escolas, focados no planejamento e na gestão escolar.

Na análise do conteúdo programático dos cursos de especialização oferecidos por EFPFs em parceria com universidades identifica-se uma adaptação superficial de cursos pré-existentes (em geral da área da administração) ao ambiente escolar, sem passar pelas suas questões estruturais e institucionais. Alguns conteúdos são recorrentes e remetem a Gestão de Pessoas, Marketing e Comunicação, Negociação e Mediação de Conflitos, Plano de Negócios, Comportamento Empreendedor, Modelos de Gestão da Educação, Regulação da Educação no Brasil, etc.

A autora observou alguns fluxos que operam e criam arranjos institucionais entre as categorias criadas (Pesquisa, Formação, Mobilização/Articulação e Apoio), como por exemplo, a parceria entre uma fundação e uma universidade que oferece um curso pré-existente como especialização para gestores educacionais, no qual dentre os conteúdos ofertados temos a aplicação de modelos de gestão de comunicação e marketing no

ambiente pedagógico e administrativo da escola.

Foi também identificado um fluxo entre o setor público e as EFPFs. Algumas entidades têm demonstrado grande capacidade de penetrar em órgãos públicos, de modo que estes implementam seus desenhos de programa e divulgam suas iniciativas, e elas passam a ocupar o *status* de interlocutoras da sociedade junto a instâncias do poder público no que se refere à definição e implementação de políticas de formação e condições de trabalho dos profissionais da educação. O próprio programa que permitiu o levantamento de informações que alimenta esse artigo pode ser visto como uma demonstração deste fluxo.

Simielli (2008) observou este fluxo em pesquisa a respeito das coalizões da educação no Brasil, ao destacar como o Plano de Metas *Compromisso Todos pela Educação*, foi batizado com o nome de uma dessas coalizões (cujo nome segue o da Declaração de Dakar). A autora obteve densos depoimentos que revelam visões conflitantes (inter e intracoalizões) a respeito do estabelecimento do Plano e da parcialidade das EPFPs enquanto interlocutoras da sociedade junto às instâncias do poder público.

O campo da gestão é fértil em produzir modelos, receitas e retóricas de inovação. Embora os impactos efetivos das iniciativas apontadas sejam em seu conjunto inócuos, há concordância quanto à importância de aprimorar os profissionais da educação mesmo que não se consensue como isso se daria. Ao olhar o conteúdo programático dos cursos fomentados pelas EPFPs voltamos ao embate entre o que deveria ser a gestão escolar, que por sua vez derivam de diferentes abordagens de administração. Retomaremos isso, antes vamos aos desafios encontrados nos municípios.

A partir de pesquisas de campo, Burgos (2012) destaca que a maioria dos gestores está engajada há tempos na melhoria da escola pública no município e é um erro supor que sejam servidores mal preparados para ocupar os cargos. Ele ilustra como diferentes esforços são percebidos pelos gestores e dirigentes educacionais municipais, apontando para a inefetividade dos programas de formação.

Algumas problematizações apontadas dizem respeito à falta de adequação ao problema enfrentado pelos gestores e não somente uma apresentação genérica de ferramentas. Em um dos municípios visitados, a secretária de educação relatou que embora haja materiais

a explicar como fazer prestação de contas e programas federais disponíveis, ela sente falta de uma "engenharia de recursos financeiros", clareando informações sobre o que pode, ou não, fazer com os recursos, os limites da discricionariedade na alocação para não cair na ilegalidade, como o fluxo de caixa dos recursos da educação lida com o caixa da prefeitura, etc.

As considerações de Burgos evidenciam que os cursos ofertados por parte das EPFPs demonstram desconhecimento do campo educacional e dos problemas institucionais enfrentados pelos municípios. A partir dos relatos, ele dividiu os principais desafios da gestão da educação municipal em três tipos.

Desafios de *natureza política:* relacionados diretamente ao cargo revelando que os gestores lidam com uma pluralidade de interesses que afetam seu cotidiano. Aqui destaca-se a *descontinuidade administrativa*, prejudicada pela falta de meios adequados de transição de uma gestão para outra, e o *"nós contra eles"*, no qual servidores que fazem escolhas e as tornam públicas são premiados ou punidos a depender de quem assume o governo.

Desafios *estruturais:* diretamente vinculados às condições do município e região, relacionados ao legado de gestões anteriores. Aqui destacou: *infraestrutura inadequada* nas escolas e dentro das secretarias; *distribuição territorial da rede de ensino*, em que grandes extensões tornam-se um complicador para a gestão diante dos recursos financeiros e de equipe disponíveis; *gestão de recursos financeiros* porque muitos dirigentes municipais de ensino não têm equipe para auxiliá-los aqui e ainda precisam do aval do prefeito ou secretário de finanças para realizar compras simples; e *gestão de pessoas*, considerada complexa por conta da baixa autonomia e da responsabilidade de mediar as relações (entre todos os profissionais da educação, entre a secretaria e esses profissionais, entre professores e alunos, e entre familiares e escola ou secretaria). Ainda aqui, está o desafio da *colaboração entre UFs e municípios.* Embora em alguns casos o regime de colaboração funcione, em geral não é suficientemente formalizado num conjunto de regras que estabeleça o papel de cada ente.

Desafios de *adequação dos meios para alcançar os fins* do processo educacional, que também remetem à insuficiência de meios: sistematizado por Burgos (2012) em cinco

grupos. A *educação infantil* incorporada às obrigações municipais, num contexto em que a maioria não tinha estrutura para receber as crianças e, quando o faziam, buscavam parcerias com EPFPs – passou a ser uma preocupação dos gestores nos últimos anos; as questões da *educação no campo* não são apenas da contextualização do ensino, mas principalmente da qualidade da educação, estrutura das escolas, complementação do quadro de pessoal e acesso físico às escolas; o *transporte escolar* envolve a articulação com outros setores da prefeitura, e com órgãos dos governos estaduais e federal; a *alimentação escolar*, inserida aqui porque a implementação do PNAE exige que a secretaria de educação e as escolas interajam com atores de outras áreas para garantir o cumprimento da lei e a qualidade dos produtos; e, finalmente, o desafio do *apoio às crianças portadoras de necessidades especiais*, que não é apenas dos dirigentes municipais, mas também dos diretores de escolas, coordenadores e professores das diferentes modalidades de ensino, evidenciando que esse desafio vai além da liberação de recursos financeiros.

Esses desafios estão inter-relacionados e cada um deles revela, à sua maneira, que a complexidade demanda mais que cursos de capacitação, especialmente porque não levam em consideração as especificidades cotidianas da gestão educacional nos diferentes contextos da diversidade da realidade brasileira.

4. As pseudossoluções, análises e caminhos

Ao olhar as soluções oferecidas no âmbito das capacitações e procurar problemas correspondentes às respostas, deveria ser possível constatar que gestores têm padecido de descomprometimento, que desconhecem o ambiente interno e externo à escola e da secretaria de educação. Seria possível deduzir isso diante, por exemplo, da oferta de módulos como Plano de Empreendimento ou Liderança e Empreendedorismo, conteúdos que representariam o "remédio".

Mesmo que se desejasse a replicação acrítica da retórica *management* para o ambiente da educação pública, teríamos um remédio para mal ilusório, uma vez que a realidade das escolas e secretárias municipais aponta um cenário distinto. Mesmo que o cenário se confirmasse em algum lugar, as causas mais profundas dos problemas não seriam sequer tangenciadas com o tipo de capacitação ofertada. Na hipótese de falta de transporte

escolar, um primeiro diagnóstico poderia identificar um problema de má gestão dos recursos financeiros. Mas uma capacitação em “plano de negócios” não contribuiria para aprimorar a educação do aluno, pois a falta de transporte poderia ter origem em arranjos institucionais obscuros, como o de alguns regimes entre UFs e municípios para transportar estudantes das duas redes.

As soluções não estão aderindo aos problemas. Na existência prévia de cursos de ferramentais administrativos, a tentação em replicá-los ao ambiente da educação cresce na mesma proporção em que o tema ganha relevância econômica e vai se constituindo um nicho de mercado. São soluções previamente elaboradas que procuram problemas nos quais poderiam incidir, tal como a formulação de Kingdon (1995) nos ajuda a compreender.

Múltiplos interesses repercutem na educação representando expectativas de diferentes atores. Nas unidades escolares (HOYLER e BRESLER, 2010) e em órgãos de governos encontramos pressões, mais ou menos sistematizadas, de profissionais, estudantes, familiares, mídia, concorrentes e empresas. A possibilidade de escolha das famílias em relação à escola e/ou vice-versa, a relevância de unidades e redes privadas têm sido incorporada como variável para análises comparativas de sistemas nacionais de ensino (ALEGRE e FERRER, 2010). Além de fornecedores de produto/serviço, a aproximação de empresas na formulação de políticas educacionais aparece em diferentes níveis, em conselhos, consultorias, avaliações, na filantropia, nas buscas por parcerias e formas de representação (BALL, 2009).

É nesse cenário que as universidades têm sido chamadas a atuar. O saber universitário não é uníssono. No caso da gestão escolar, além de diferentes trajetórias entre pesquisas oriundas das faculdades de educação e das de administração, há diversas disputas internas, conflitos de interesse e de perspectiva que geram saberes e proposições distintos.

As EPFPs necessitam da chancela do saber universitário para legitimar suas práticas no campo da gestão escolar. Muitas faculdades de educação, centros e associações ligadas a elas, como é o caso da ANPAE, contribuem para aprimorar a capacitação dos profissionais (AZEVEDO e BOTLER, 2011). Apesar disso, muitas EPFPs

desconsideram a possibilidade de vínculo com as faculdades de educação e procuram as de administração para essa chancela. Nesse deslocamento, uma abordagem tem sido destacada em detrimento de outras que o campo da administração poderia oferecer.

Muitas análises buscam compreender como as instituições influenciam as ações dos responsáveis pela formulação de políticas públicas e dimensionar esse efeito no resultado das políticas (IMMERGUT, 1998). Poucas vezes as escolhas dos atores responsáveis pela implementação direta das políticas são levadas em conta. Lipsky (1998) argumenta que os resultados das políticas públicas são afetados também pela discricionariedade dos funcionários, os "burocratas do nível da rua": recebem instruções normativas a respeito da política e atuam em sua formulação, na medida em que tomam decisões alocativas que impactam no processo de implementação, mesmo que ignoradas pelo formulador oficial.

Pode-se constatar isso indiretamente nos *shortwalls* dos mineradores ingleses analisados por Trist e Bamforth (1951), configuração do trabalho que respeitava os imperativos da direção da companhia energética e as demandas dos mineiros e de sua comunidade que produziam o dia-a-dia da mina de Chopwell. A abordagem desenvolvida em Tavistock foi um grande passo no campo organizacional, mas por não se constituir como modelo de replicação da gestão (uma de suas virtudes), levou a um esquecimento da abordagem sociotécnica (SPINK, 2003) pela visão hegemônica da administração.

As escolhas dos profissionais de educação são condicionadas por aspectos institucionais e pela sua discricionariedade, de modo que contribuir com sua instrumentalização implicaria na formulação-efetivação da política pública educacional. É importante disponibilizar instrumentos, dentre eles cursos de capacitação, para a gestão de unidades escolares e sistemas locais de ensino, desde que tenham como ponto de partida (e de chegada) o cotidiano dos gestores. Esta abordagem, por sua vez, necessita ser incorporada no processo de formulação-efetivação das políticas públicas.

Compreender como algumas políticas públicas "pegam" pode ajudar aqui. Paulics (2004) analisou o processo de disseminação do Programa de Renda Mínima a partir do modelo de translação, sistematizado por Latour (2000) no campo da ciência e da tecnologia. A análise torna evidente que os interesses de cada um dos envolvidos no

processo de disseminação é que definem se uma política ou proposta será adotada ou não. Esse enfoque reconhece que todos os envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas têm intenções e interesses próprios, negociando o significado do que recebem.

As faculdades de administração podem contribuir para clarear o que seria uma instrumentalização útil, reconhecendo os saberes dos gestores educacionais como saberes legítimos e, a partir dai, compreendendo suas demandas para a construção de modos adequados e efetivos de nelas incidir. É preciso clarear os papéis que cabem às estruturas responsáveis pelo financiamento e por garantir o caráter universal do sistema de ensino e os que cabem às escolas, e trabalhar os mecanismos de interface.

Cada escola enquanto espaço de produção requer estrutura e recursos para que sua autonomia possa ser almejada. Fortalecer o sistema é pré-condição para fortalecer a autonomia das unidades escolares – sem sistema, há unidades isoladas, típico de instituições privadas.

Gestores da educação em sua prática profissional assimilam um número grande de informações (instruções, diretrizes, planos, etc.) provenientes de estruturas superiores, respondem a essas sendo capazes de revesti-las de significado, ou seja, efetivam translações e promovem pequenas discricionariedades (não ilegalidades). Esforços para a capacitação precisam reconhecer que profissionais da educação têm intenções, são capazes de ler instruções e a realidade em que atuam, são capazes de formular interesses e que esses são legítimos.

Apesar de entendermos que avançamos na compreensão sobre os descaminhos dos saberes administrativos no espaço ocupado pelas EPFPs no campo da gestão escolar, algumas interrogações persistem e inspiram novas pesquisas. Destacamos a necessidade de se avançar na compreensão de como atender mais efetivamente as demandas dos gestores. Ao enfatizar que isso não se resolve com programas que repliquem modelos alheios, além de valorizar demandas, recursos, saberes e interesses dos gestores, entendemos que isso implica redimensionar o investimento nas estruturas e recursos da gestão escolar. Os fins educacionais são múltiplos. Mesmo que os recursos para a educação sejam insuficientes para os fins esperados, incitam intenso conflito na disputa

pelos meios, que passa pela disputa na definição dos fins. E isto tudo está também relacionado com os descaminhos que as faculdades de administração têm desempenhado junto às EPFPs. Uma contribuição mais interessante é possível por meio da mediação de interesses e do diálogo entre diferentes saberes (de professores, gestores, das faculdades de educação, de outras abordagens da administração…), mas isso é tema para futuras investigações e encontros.

Referências

AGUIAR, M. O movimento dos educadores e sua valorização profissional: o que há de novo em anos recentes? *RBPAE*, 25(2), mai-ago/2009, p.249-262.

ALEGRE, M.; FERRER, G. School regimes and education equity: some insights based on PISA 2006. *British Educational Research Journal*, 36(3), jun/2010, p.433-461.

ALONSO, K. Educação a distância no Brasil: a busca de identidade In: PRETI, O. (org.). *Educação a distância*: inícios e indícios de um percurso. Nead/IE/UFMT, 1996, p.57-74.

AZEVEDO, J. Programas federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudanças. *RBPAE*, 25(2), mai-ago/2009, p.211-231.

AZEVEDO, J.; BOLTLER, A. Gestão da educação, da escola e práticas curriculares nas políticas educacionais. *RBPAE*, 27(3), set-dez/2011, p.361-588.

BALL, S. Privatizing education, privatizing education policy, privatizing educational research: network governance and the competition state. *Journal of Education Policy*, 24(1), 2009, p.83-100.

BRESLER, R. Programa de Formação Secretários Municipais – uma panorâmica sobre o cenário internacional. In: *CEAPG*. Cenário Nacional e Internacional: Relatório Final, SP, Ceapg (FGV-Eaesp), maio/2012, mimeo.

BRESLER, R., PAULICS, V. e BURGOS, F. Brazilian EFAs: An Interpretation of Their Dissemination Process and the Challenges of Building a Public Sphere from the Interaction of Community Associations and the State. *Anais XV IRSPM*, Dublin, Ireland, abr/2011.

BURGOS, F. *Secretarias Municipais de Educação*: relatos de visita à 16 municípios. Programa de Formação e Premiação de Dirigentes Municipais de Educação. SP, Ceapg (FGV-Eaesp), jun/2012, mimeo.

GOLDSTEIN, H. Education for All: the globalization of learning targets. *Comparative Education*, 40(1), Feb/2004.

HOYLER, T. Levantamento de Programas Nacionais de Formação e Premiação de Gestores da Educação, In: *CEAPG*. Cenário Nacional e Internacional: Relatório Final, SP, Ceapg (FGV-Eaesp), maio/2012, mimeo.

HOYLER, T.; BRESLER, R. Gestão de Unidades Escolares: a comunidade escolar e a comunidade do território do entorno. *Anais IV ENAPG*, Vitória: ANPAD, 2010.

IMMERGUT, E. The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, 26(1), 1998. p.5-34.

JAKOBI, A. *International Organizations and Lifelong Learning*: From Global Agendas to Policy Diffusion. NY: Palgrave MacMillan, 2009.

KINGDON, J. Agendas, alternatives, and public policies. New York: Longman, 1995.

LATOUR, B. *Ciência em ação*. SP: EdUnesp, 2000.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy*: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Found, 1980.

MAIA, G. Z. A. As Publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil. *RBPAE*, 24(1), jan-abr/2008, p.31-50.

MICHELS, M. H. Gestão, formação docente e inclusão: eixos da reforma educacional brasileira que atribuem contornos à organização escolar. *RBE*, 11(33), set-dez/2006.

PAULICS, V. Disseminação de experiências de gestão pública – o caso do programa de renda mínima no Brasil (1991-1997). *Cadernos GPC*, 34, Jan/2004.

RIBEIRO; MACHADO. Para uma Teoria da Administração escolar no Brasil: a evolução do conhecimento. *RBPAE*, 19(2), p. 169-178, jul-dez/2003.

RIBEIRO, J. *Fayolismo na Administração de Escolas Públicas*. SP: Linotechnica, 1938.

SANDER, B. *Administração da Educação no Brasil*: evolução do conhecimento. Fortaleza: EdUFC, 1982.

SIMIELLI, L. *Coalizões em Educação no Brasil:* a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública. Dissertação (mestrado), EAESP/FGV, 2008.

SPINK, P. A Perda, Redescoberta e Transformação de uma Tradição de Trabalho: a teoria sociotécnica nos dias de hoje. *O&S*, 10(28), p.117-129, 2003.

TEIXEIRA, A. *Educação é um direito*. SP: Cia Editora Nacional, 1968.

TRIST, E. and BAMFORTH, K. (1951). Some social and psychological consequences of the longwall method of coal getting. *Human Relations*, 4, p.3-38.

WITTMANN, L.; GRACINDO, R. (orgs). *O estudo da arte em política e gestão da educação no Brasil-1991-1997*. SP: EdAutores Assoc/Biblioteca ANPAE, 2001.