

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO – CSE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

Diego Calegari Feldhaus

**GESTÃO ESTRATÉGICA E DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO
BÁSICA: UM ESTUDO MULTI-CASO DAS ESCOLAS
CATARINENSES MELHORES COLOCADAS NA AVALIAÇÃO
DO IDEB 2009**

Florianópolis – SC
2013

Diego Calegari Feldhaus

**GESTÃO ESTRATÉGICA E DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO
BÁSICA: UM ESTUDO MULTI-CASO DAS ESCOLAS
CATARINENSES MELHORES COLOCADAS NA AVALIAÇÃO
DO IDEB 2009**

Trabalho de dissertação apresentado à Universidade Federal de Santa Catarina, para obtenção do título de Mestre em Administração, junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração, para de concentração organizações, sociedade e desenvolvimento, linha de pesquisa organizações e sociedade. Orientador: Maurício Fernandes Pereira, Dr.

Florianópolis – SC
2013

Feldhaus, Diego Calegari

Gestão estratégica e desempenho na educação Básica: um estudo multi-caso das escolas catarinenses melhores colocadas na avaliação do ideb 2009 / Diego Calegari Feldhaus ; orientador, Maurício Fernandes Pereira - Florianópolis, SC, 2013. 145 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Administração.

Inclui referências

1. Administração. 2. Educação Básica. 3. Gestão Pública. 4. Estratégias Organizacionais. I. Fernandes Pereira, Maurício . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

DIEGO CALEGARI FELDHAUS

**GESTÃO ESTRATÉGICA E DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO
BÁSICA: UM ESTUDO MULTI-CASO DAS ESCOLAS
CATARINENSES MELHORES COLOCADAS NA AVALIAÇÃO
DO IDEB 2009**

Essa Dissertação de Mestrado foi julgada adequada e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina em 22/02/2013.

Eloise Helena Livramento Dellagnelo, Dra.
.Coordenadora

Banca Examinadora integrada pelos professores:

Prof. Maurício Fernandes Pereira, Dr.
Orientador

Mário César Barreto Moraes, Dr

Gabriela Gonçalves Silveira Fiates, Dra

Alexandre Marino Costa, Dr.

*Dedico este trabalho a minha avó
Alceste Calegari, pelos mais de 60
anos dedicados à missão de educar*

AGRADECIMENTOS

Agradeço às pessoas, instituições e entidades abaixo nomeadas que de algum modo colaboraram para a realização deste trabalho:

- A Secretaria Municipal de Educação de Joinville, pela abertura e apoio para a realização do presente trabalho;
- As professoras, supervisoras e diretoras das escolas estudadas, pelo tempo concedido e pelas valiosas experiências e perspectivas compartilhadas;
- As educadoras da minha vida pessoal, exímias professoras fora e dentro da sala de aula: minha mãe Sandra, minha avó Alceste e minha madrinha Magali;
- Ao meu orientador e grande parceiro de trabalho ao longo de uma trajetória de mais de seis anos como graduando e mestrando, professor Maurício Fernandes Pereira;
- A Universidade Federal de Santa Catarina, por mais uma vez me acolher como aluno que tem grande orgulho dessa que é uma das melhores universidades do Brasil;
- A todos os professores que tive ao longo da minha educação básica, pela sua contribuição ímpar para minha formação profissional e pessoal.

*“Nunca deixei que a escola
interferisse nos meus estudos”*
(Mark Twain)

RESUMO

FELDHAUS, Diego Calegari. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Programa de Pós-Graduação em Administração. **Gestão estratégica e desempenho na educação básica: um estudo multi-caso das escolas catarinenses melhores colocadas na avaliação do Ideb.** Florianópolis, 2013. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico.

A educação pública, gratuita e de qualidade é no Brasil um direito constitucionalmente garantido, mas jamais plenamente realizado. Contudo, esforços no sentido de avaliar e estabelecer padrões de desempenho em larga escala para as escolas públicas de nível básico tem sido empreendidos nos últimos vinte anos e ganhado especial força com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica em 2007. Agora, tendo passados três ciclos de publicação dos resultados do Ideb, torna-se possível compreender melhor os fatores relacionados ao bom desempenho nos critérios por ele estabelecidos. O presente estudo abordou esse assunto, buscando responder o seguinte problema de pesquisa: como foram formuladas as estratégias em cinco escolas com alto desempenho na avaliação do Ideb 2009? Para responder ao problema proposto, foi empreendido um estudo aplicado, qualitativo e descritivo, tendo como objeto de estudo cinco escolas catarinenses com alto desempenho na avaliação do Ideb (séries iniciais) e como sujeitos os professores, supervisores e diretores dessas escolas. Dentre as técnicas de pesquisa utilizadas, estiveram a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, o levantamento e a observação. O referencial teórico foi construído em três pilares: (i) estratégias organizacionais, (ii) avaliação de resultados na educação básica e (iii) os reflexos desses dois fatores na escola pública brasileira, baseando nos estudos de pensadores de referência nacional e internacional. A pesquisa de campo foi empreendida ao longo de 2011 e 2012, contando com entrevistas semi-estruturadas a mais de vinte cinco pessoas, entre elas professoras e gestoras escolares. Como principais resultados da pesquisa, pode-se compreender os fatores intra e extra organizacionais responsáveis pelo alto desempenho obtido pelas escolas estudadas na avaliação do Ideb, dentre os quais se destacaram o sistema de gestão pedagógica, as equipes de alto desempenho e a aprendizagem organizacional. Constatou-se forte homogeneidade de estruturas, valores e práticas de gestão, caracterizando assim alto nível de isomorfismo organizacional, o que

permitiu razoável generalização dos resultados para considerando o contexto socioeconômico e cultural no qual estão inseridas.

Palavras-chave: escola pública; educação básica; gestão estratégica.

ABSTRACT

FELDHAUS, Diego Calegari. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Programa de Pós-Graduação em Administração. **Strategic management and performance in basic education: a multicase study in Santa Catarina's top rated schools in Ideb evaluation.** . Florianópolis, 2013. Dissertation (Master). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico.

Public, free and high standard education is a constitutionally granted right in Brazil, although never fully fulfilled. However, efforts in assessing and establishing large scale performance levels to basic education public schools has been endeavored in the last twenty years and gained special strength with the creation of the Basic Education Development Index (Ideb) in 2007. Nowadays, after three cycles of Ideb's results publications, it is possible to better understand the aspects related to a high performance in its criteria of evaluation. The present study addressed this subject, seeking to answer the following question: how were formulated the strategies in five schools with high performance in Ideb's assessment in 2009? To answer this question, it was developed an applied, qualitative and descriptive study, having five Santa Catarina's schools with high performance in Ideb's assessment as objects of research and its teachers, supervisors and principals as subjects. The research techniques used were literature research, document research, interviews and observation. The theoretical reference was built on three pillars: (i) organizational strategy, (ii) performance evaluation in public basic education and (iii) the implication of these two aspects in Brazilian public basic education schools, based on the studies of national and international thinkers. The field research was developed thought 2011 and 2012, and comprised interviews with more than twenty five people, including teachers and school managers. As main results of the study, it was possible to understand with aspects of the inside and outside environments of the schools were responsible to the high performance achieved by them in Ideb's assessment, including educational management system, high performance teams and organizational learning. It was possible also to identify strong institutional isomorphism that allowed us to generalize the findings, respecting the given social and economic context of the schools studied.

Key words: public school; basic education; strategic management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Perspectivas genéricas sobre estratégia.....	31
Figura 2: Estratégias deliberadas e emergentes.....	41
Figura 3: O processo de formulação e implementação de estratégias.....	44
Figura 4: Tipos de mudança.....	48
Figura 5: Ferramentas de cooperação e gestão da mudança.....	50
Figura 6: Elementos para análise da qualidade escolar.....	58
Figura 7: Modelo conceitual explicativo da proficiência.....	59
Figura 8: Quadro conceitual de reprodução social a partir da prática educativa.....	81
Figura 9: Construindo capacidade estratégica.....	83
Figura 10: Esquema conceitual de estratégia guarda-chuva.....	87
Figura 11: Processo da estratégia nas escolas estudadas.....	113
Figura 12: Níveis de comprometimento.....	119
Figura 13: Espiral do conhecimento.....	128
Figura 14: Modelo 4I de Aprendizagem Organizacional.....	129

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – As quatro perspectivas genéricas sobre estratégia.....	34
Quadro 2 – Principais características das escolas de natureza prescritiva.....	35
Quadro 3 – Principais características das escolas de natureza descritiva (empreendedora, cognitiva e aprendizado).....	36
Quadro 4 – Principais características das escolas de natureza descritiva (poder, cultural e ambiental).....	36
Quadro 5 – Vários tipos de estratégia.....	42
Quadro 6 – Diferenças entre criação e implementação da estratégia.....	44
Quadro 7 – Tipologia dos sistemas de monitoramento.....	56
Quadro 8 – Pontos positivos e negativos sobre cada tipo de avaliação.....	57
Quadro 9 – Comparação entre Prova Brasil e Saeb.....	71
Quadro 10 – Desempenho dos alunos de grande município brasileiro na Prova Brasil (leitura).....	73
Quadro 11 – Níveis de envolvimento.....	83
Quadro 13 – Número de matrículas nas escolas estudadas entre 2009 e 2012.....	96
Quadro 14 – média de alunos por turma nas escolas estudadas (séries iniciais).....	97
Quadro 15 – Indicador de rendimento das escolas estudadas entre 2005 e 2009.....	98
Quadro 16 – Resultados das escolas estudadas na Prova Brasil entre os ciclos 2005 a 2009.....	99
Quadro 17 – relação entre a avaliação do Ideb e as metas estabelecidas para o período.....	101
Quadro 18 – Escolas posicionadas entre as dez melhores da rede municipal.....	102
Quadro 19 – Evolução do desempenho das escolas estudadas ao longo dos anos.....	103
Quadro 20 – Tempo médio de profissão e de escola.....	103
Quadro 21: síntese da intensidade dos fatores em cada escola.....	131

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	15
LISTA DE QUADROS.....	16
1 INTRODUÇÃO.....	19
1.1 OBJETIVOS.....	23
1.2 JUSTIFICATIVA.....	23
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	27
2.1 ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS.....	27
2.1.1 Principais abordagens do estudo sobre estratégia.....	31
2.1.2 O processo da estratégia.....	37
2.1.3 A mudança estratégica.....	46
2.2 AVALIAÇÃO DE RESULTADOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA..	52
2.2.1 Concepções sobre qualidade na educação.....	52
2.2.2 Avaliação da qualidade na educação: concepções, modelos e polêmicas.....	55
2.2.3 Avaliação da qualidade da educação no Brasil.....	61
2.2.3.1 Reforma do Estado sob a égide da Nova Gestão Pública: rumo a uma gestão orientada por resultados.....	61
2.2.3.2 Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb: rumo ao um Estado-avaliador na educação.....	67
2.2.3.3 Prova Brasil e Ideb: avanços do Estado-avaliador.....	70
2.2.3.4 Críticas ao Ideb e à Prova Brasil.....	75
2.3 GESTÃO ESTRATÉGICA E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: REFLEXOS NA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA.....	77
2.3.1 Gestão e estratégia escolar no contexto nacional e internacional..	77
2.3.2 Avaliação da qualidade e gestão estratégica escolar: entre o deliberado e o emergente.....	85
2.3.3 O processo de estratégia para o alto desempenho na avaliação do Ideb: o desafio gerencial.....	87
2.3.4 Gestão estratégica escolar e mudança estratégica.....	89
2.3.5 Enquadramento teórico e epistemológico da pesquisa.....	91

3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	86
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	86
3.2 OBJETO E SUJEITOS.....	87
3.3 COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	88
4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....	90
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA E DOS SUJEITOS DE PESQUISA.....	90
4.2 O PROCESSO DA ESTRATÉGIA: ANÁLISE PRELIMINAR.....	99
4.3 FATORES RESULTANTES NO BOM DESEMPENHO NO IDEB.....	107
4.3.1 Fatores externos: condições socioeconômicas e ambientais.....	108
4.3.2 Fatores internos: os atores e suas ações.....	109
4.3.2.1 Sistema de gestão pedagógica.....	110
4.3.2.2 Equipe de alto desempenho.....	111
4.3.2.3 Aprendizagem organizacional.....	119
4.4 SÍNTESE GERAL.....	124
5 CONSIDERAÇÕES.....	126
5.1 RECOMENDAÇÕES.....	130
REFERÊNCIAS.....	132
APÊNDICES.....	139
Apêndice A – Roteiro de entrevistas (diretor).....	139
Apêndice B – Roteiro de entrevistas (supervisor).....	140
Apêndice C – Roteiro de entrevistas(professor).....	140

1 INTRODUÇÃO

De acordo com os padrões estabelecidos por organizações internacionais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Educação Básica brasileira está entre as mais fracas do mundo. Essa é uma constatação para além de contestação: avaliações como a do PISA¹ - Programme for International Student Assessment, avaliação em nível mundial do desempenho de estudantes de 15 anos, realizada a cada três anos pela OCDE – demonstram claramente que o Brasil ainda precisa avançar muito e a largos passos se quiser se posicionar entre o seleto grupo de países enquadrados no que se convencionou chamar de “Primeiro Mundo”.

Essa realidade tem uma história. Castro explica que “o problema da educação brasileira está no que não se fez durante quatro séculos, muito mais do que no malfeito ou não feito nas últimas décadas” (2009, p. 135). Nossa história é marcada pelo descaso com a educação, desde a colonização até a proclamação da República. A título de ilustração, no início do século XX tínhamos pouco mais do que 10% dos alunos freqüentando a escola da época. Durante todo o período da Primeira República (1889-1930) o acesso ao ensino formal era um privilégio de uma pequena classe intelectual, deixando à margem da informalidade e da formação meramente braçal da enorme maioria da população. No Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, escrito em 1932 por um conjunto de intelectuais da época – entre os quais Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto e Cecília Meirelles – lê-se que

(...) se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear,

¹ O PISA - Programme for International Student Assessment – é um estudo internacional que visa avaliar sistemas educacionais ao redor do mundo, por meio de testes aplicados com alunos de 15 anos de idade. Ele ocorre trienalmente desde 1997, avaliando as competências em leitura, matemática e ciência. A cada edição é dado destaque para um desses assuntos-chave (em 2000 foi leitura, em 2003 matemática, em 2006 ciências e em 2009 leitura novamente). Sua originalidade está na sua universalidade, uma vez que os testes são preparados sem ligação a um currículo específico, e as questões são construídas de modo a oferecer ao aluno contexto e elementos suficientes para que suas habilidades cognitivas sejam aplicadas em problemas relacionados à vida real (OCDE, 2012).

dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado. A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e freqüentemente arbitrárias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos os seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes (AZEVEDO et. al, 1932).

O referido manifesto foi escrito como uma reação contra o empirismo e o elitismo da educação vigente, quase nada acessível aos cidadãos em condições de inferioridade econômica. Na redação do referido documento já se encontra a reivindicação de uma educação pública, laica, gratuita, obrigatória e sem distinção sexual, princípios que serão reafirmados na Constituição Federal de 1988.

O Brasil começa a assistir mudanças concretas nesse cenário apenas após a Segunda Guerra Mundial, com a criação do Senai na década de 1940 e a expansão maciça do então ensino primário durante a década de 1960. Contudo, nesse mesmo tempo fica evidente a prioridade do governo federal: a criação de uma rede de universidades públicas, pós-graduação e pesquisa científica.

Essa priorização tomou forma de grandes vultos de investimento no ensino superior durante a segunda metade do século XX, em detrimento das necessidades educação básica, em que as carências eram maiores. Essa distorção de prioridades deveu-se ao contexto político da época: à elite rica pouco interessava a oferta de educação pública e gratuita de nível básico, facilmente substituída por preceptores e escolas particulares. Muito lhe interessava, no entanto, a oferta dessa mesma educação pública e gratuita no nível superior, onde apenas a fartura de recursos pessoais não bastava. Como sua capacidade de expressão política era (e a ainda é) avantajada em relação à “massa”, era de se esperar que o ensino superior recebesse atenção privilegiada do poder público (Castro, 2009).

Como resultado desse processo, ao final da década de 1990 o Brasil contava com uma estrutura de ensino superior público de

qualidade muito destoante da qualidade verificada nos estabelecimentos de educação básica. Assim, entramos no século XXI com o seguinte cenário: grande parte das crianças e adolescentes freqüentando as escolas somente para receber um ensino de baixa qualidade, com grandes volumes de recursos sendo destinados à educação para a geração de resultados institucionais deprimentes e uma estrutura de ensino superior público sendo usufruída gratuitamente por um segmento econômico capaz de bancar escola particular de qualidade durante sua formação de nível básico.

Contudo, as transformações ocorridas durante em meados e início da década de 1990 (redemocratização do país, abertura econômica, avanços tecnológicos) demonstraram a fragilidade da configuração assumida pelo sistema educacional brasileiro. A competição baseada no conhecimento, fenômeno associado diretamente à globalização econômica, chega ao país com força e o encontra despreparado.

A pressão no sentido de uma ampla oferta de educação básica com padrões de qualidade mais elevados veio dos mais diferentes setores da sociedade civil, inclusive dos movimentos de empresários, preocupados com a oferta de “cérebros-de-obra” disponível no mercado de trabalho, gerando como um de seus subprodutos a elevação da educação básica de qualidade a prioridade nacional.

Durante a década de 1990, são obtidos progressos no sentido da universalização do ensino básico em todo o Brasil, chegando a níveis superiores aos das metas estabelecidas pelo Plano Decenal de Educação para Todos, que tencionava aumentar a população em idade escolar atendida para 94% em 2003. Contudo, esses ganhos quantitativos se deram em detrimento evidente da qualidade geral do sistema, levando a um quadro atual de baixíssimos resultados em avaliações institucionais, como o Saeb e a avaliação do PISA.

É com vistas a mudar essa realidade que as políticas públicas brasileiras começam a se voltar cada vez mais para a *qualidade* da educação. E qualidade em políticas públicas não pode ser uma atribuição de valor subjetiva e arbitrária. É pela via da avaliação sistemática de resultados da aprendizagem que se pode apreender verdadeiramente os resultados concretos do sistema educacional e gerenciar a estrutura de ensino de modo que ela possa atingir níveis superiores de qualidade da oferta.

Durante os últimos 20 anos, o Brasil assistiu a progressos substanciais no que se refere à avaliação de resultados do Estado. Em diversas áreas e esferas da atuação governamental, foram estruturados e/ou aprimorados sistemas de avaliação de desempenho com vistas à

promoção de maior transparência e prestação de contas do Estado para a sociedade.

A avaliação de desempenho é subsídio para o nascimento de um novo paradigma na administração do Estado brasileiro: uma gestão voltada para resultados mensuráveis, que traduzam as medidas de eficácia e efetividade a serem obtidas pelos administradores dos serviços públicos. Uma gestão que supere o modelo burocrático tradicional, que engessa e sufoca a gestão pública, tornando-a lenta e ineficaz. Uma gestão que seja obrigada a prestar contas à sociedade, a genuína proprietária do poder público.

Consequentemente, a gestão se torna elemento cada vez mais central das discussões acerca da efetividade do Estado promotor de justiça e bem-estar social. A disputa ideológico-partidária cede espaço para a reflexão sobre quais modelos e técnicas de gestão são capazes de gerar desempenho superior. O foco da responsabilização dos administradores públicos se transfere gradativamente dos recursos empregados para a relação entre recursos e resultados.

Na educação não foi diferente. Além de melhorias substanciais no Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica –, criado no início da década de 1990, foi criado em 2007 o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. O Ideb é um indicador que agrega os resultados de proficiência e taxas de aprovação de alunos da rede de escolas públicas para avaliar o desempenho de cada unidade escolar. Essa é sua grande vantagem em relação ao antigo Saeb, que, por trabalhar com amostras, apresentava resultados apenas por unidade federativa. Com o Ideb, se tornou possível identificar objetivamente os níveis de desempenho de cada escola avaliada, promovendo responsabilização de seus gestores no nível onde as estratégias são efetivamente elaboradas e executadas.

Assim como nas avaliações do PISA, os resultados da avaliação do Ideb em 2007 não foram surpresa: proficiências baixíssimas em leitura e matemática, associada a índices ainda preocupantes de reprovação. A nota geral, traduzida na escala utilizada pelo PISA, se mostrou substancialmente inferior ao valor estabelecido como padrão dos países da OCDE.

A publicidade crescente gerada sobre os resultados da avaliação do Ideb, associada ao seu posicionamento privilegiado nas recentes políticas e programas públicos voltados para a educação, tem levado a uma crescente institucionalização da utilização de instrumentos de avaliação de qualidade do ensino em larga escala no Brasil, legitimando uma gestão pública orientada por resultados na educação. Estratégias

eficazes, que levem ao desempenho satisfatório, estão sendo cobradas de gestores públicos em todos os níveis da estrutura governamental.

Em vista do cenário exposto, definiu-se como problema para a presente pesquisa: *como são formuladas as estratégias em cinco escolas com alto desempenho na avaliação do Ideb 2009?*

1.1 OBJETIVOS

A fim de que a pesquisa tenha êxito na busca pela resposta sobre o problema formulado, é necessário que haja o detalhamento claro dos seus objetivos gerais e específicos. Este estudo tem como objetivo geral:

Avaliar como são formuladas as estratégias em cinco escolas com alto desempenho na avaliação do Ideb.

O objetivo geral deve ser desdobrado em objetivos específicos, que permitam seu atendimento, apresentados a seguir:

- a) Identificar e analisar elementos históricos e presentes que permitam compreender o contexto ambiental e organizacional das escolas estudadas;
- b) Analisar o processo de formulação e implementação das estratégias nas escolas estudadas, considerando a influência dos diversos fatores implicantes no mesmo;
- c) Levantar aspectos convergentes e divergentes responsáveis pelo alto desempenho obtido pelas escolas estudadas.

1.2 JUSTIFICATIVA

A educação é direito de todos, garantido constitucionalmente. Contudo, o acesso deve estar acompanhado de qualidade, conforme observado no artigo 206 da Constituição de 1988, inciso VII, onde se estabelece que o ensino será ministrado com base no princípio da garantia de padrão de qualidade. Essa garantia é reforçada por inúmeros dispositivos, como a Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB ou LDBEN).

No entanto, os resultados do estudo PISA realizado em 2006 demonstraram a situação alarmante da educação brasileira, no tocante à qualidade da aprendizagem: de 56 países participantes na avaliação, o Brasil ocupou o 54º lugar em ciências e 49º em leitura. São resultados

preocupantes no contexto em que o desenvolvimento regional e nacional está cada vez mais vinculado ao capital intelectual de sua população. O desempenho de Santa Catarina, embora um pouco superior ao nacional, ainda é sofrível quando comparado à média dos países participantes da pesquisa.

Em um primeiro momento, creditar-se-ia esse resultado ao baixo investimento na educação básica. Contudo, o que se observa é que o investimento do Brasil em educação não é dos menores: 4,7% do PIB em 2010, com meta nacional de aumentá-lo para 6% em 2012, valor bastante alto inclusive em comparação com a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos - ODCE (5% em 2010). Segundo a OCDE (2010), instituição responsável pelo PISA

a experiência internacional (inclusive a do Brasil) mostra claramente que os progressos em educação não dependem exclusivamente da quantidade de dinheiro gasto nem do número de matrículas nas escolas e universidades. A atenção deve estar voltada ao oferecimento de uma educação de alta *qualidade* para todos, a fim de nortear a emergência de uma economia do conhecimento e assegurar a igualdade de oportunidades. (p. 45).

Dada a situação, as políticas públicas no Brasil começam a se voltar cada vez mais para a qualidade do ensino, visto que a universalização já avançou em grande soma. Essas políticas estão alicerçadas no monitoramento institucional de resultados de aprendizagem – através da avaliação bial de Ideb –, conforme consta no Plano Nacional da Educação para o período de 2011 a 2020, que estipula metas traçadas visando colocar o Brasil no nível médio dos países da OCDE até sua conclusão. Isso equivale a melhorar o desempenho médio nacional do Ideb nos anos iniciais de 3.2 (2007) para 6.0 (2021) em um período de pouco mais de dez anos. Meta no mínimo desafiadora.

Ainda, o PNE inclui diversas estratégias para a obtenção dessas metas, entre as quais fomentar o desenvolvimento de tecnologias escolares e de inovação das práticas pedagógicas, apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar com vistas ao desenvolvimento da gestão democrática efetiva. A gestão afigura novamente como elemento

central do processo de desenvolvimento da educação visionada pelo governo federal.

Nesse sentido a própria OCDE, em estudo intitulado “Avaliações de Políticas Nacionais de Educação: Estado de Santa Catarina” (2010), afirma que o Ideb constitui importante fonte de dados para o alinhamento das prioridades no estado de Santa Catarina e recomenda que

as práticas bem-sucedidas devem ser amplamente divulgadas por todo o Estado para que gestores, educadores e sociedade civil em geral fiquem cientes dessas iniciativas e, sempre que possível, adaptem ao seu próprio contexto, contribuindo assim para o sistema educativo como um todo (p. 60).

Deste modo, a presente pesquisa se mostra extremamente relevante, uma vez que vem para contribuir tanto no campo teórico como no campo prático para a resolução de um dos maiores problemas enfrentado pela sociedade brasileira: a má qualidade da educação pública de nível básico. A investigação dos aspectos geradores de altos resultados na avaliação do Ideb, sob a perspectiva da Teoria das Organizações e da Gestão Estratégica, pode trazer à tona práticas e princípios gerenciais capazes de contribuir para reverter esse quadro preocupante em que se encontra nossa educação, mediante a transmissão e difusão dos resultados encontrados para fins de *benchmarking*.

A ampla abertura oferecida pela Secretaria de Educação do Município de Joinville (na forma de sua Gerência de Ensino) e das próprias escolas a serem estudadas tornou o estudo viável, uma vez que este se mostrou *a priori* como o único fator restritivo para sua realização. Como pesquisador, tive acesso direto aos sujeitos da pesquisa, bem como a dados secundários importantes para a compreensão do contexto das escolas estudadas, o que tornou o processo de pesquisa exitoso.

A pesquisa é original, pela própria conjuntura da avaliação institucional da qualidade na educação do Brasil. A despeito de já existir uma avaliação de sistema de ensino desde a década de 1990 (denominada Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb), esta não era capaz de identificar níveis de desempenho por unidade escolar. Isso se tornou possível a partir da criação da Prova Brasil em 2005. Um estudo conduzido em parceria pelo MEC e pela UNICEF (INEP, 2007)

fez uma primeira análise de fatores que levaram escolas a atingirem desempenhos superiores nos resultados da Prova Brasil, mas sem levar em consideração uma segunda dimensão importante avaliada pelo Ideb, a taxa de reprovação. Além disso, o referido estudo não demonstra uma preocupação explícita com a utilização dos referenciais teóricos e técnicos da administração para um olhar especificamente gerencial sobre o problema de pesquisa aqui abordado.

Assim, talvez devido ao pouco tempo decorrido desde a criação do Ideb, não foram encontradas pesquisas que estudem diretamente os fatores gerenciais responsáveis por levar a altos níveis de desempenho na avaliação do Ideb, sendo essa uma iniciativa que pode abrir um novo campo de pesquisa na área da gestão escolar.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo apresenta-se uma revisão da literatura sobre o tema estudado, onde se pretende aprofundar os conhecimentos teóricos, tomar ciência de diversas posições sobre o tema e confrontar o pensamento de autores diferentes para que se estabeleça a base teórica desta pesquisa. A fundamentação teórico-empírica está fundamentada em dois pilares: (i) estratégias organizacionais e (ii) avaliação de resultados na educação básica.

2.1 ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS

Embora Chester Barnard tenha chamado atenção para o assunto já na década de 1930, os estudos sobre estratégia no campo da administração são relativamente recentes, tendo origem oficialmente a partir da década de 1960. Seu desenvolvimento tem sido marcado por diversas correntes de pensamento, a princípio inconciliáveis na superfície, mas complementares na prática organizacional (Mintzberg; Quinn, 2001).

Segundo Faulkner e Campbell (2003), durante a cristalização inicial do campo de estudos da administração estratégica, a única abordagem sobre a criação de estratégia era a racional. Nela, a estratégia era vista como um processo essencialmente deliberado, formal, articulado em etapas estabelecidas em uma ordem lógica.

Contudo, o pensamento sobre estratégia organizacional evoluiu ao longo dos últimos quarenta anos, começando por uma perspectiva em que a estratégia era considerada planejamento corporativo (1960), passando para a ênfase na diversificação e planejamento de portfólio (1970), para a concentração no *core business* e o desenvolvimento de abordagens menos analíticas, mais orientadas para as pessoas (1980 em diante) (Kay; Mckiernan; Faulkner, 2003).

Antes de apresentar algumas das principais abordagens sobre o tema “estratégia”, é importante conceituá-lo de maneira suficientemente abrangente. Afinal, quando se aventurando nesse campo, o pesquisador enfrenta a heterogeneidade de definições sobre o próprio conceito de estratégia, quase tão numerosa quanto o número de autores da área (Nicolau, 2001).

A questão básica é: o que é estratégia? Alguém poderia sugerir que estratégia é a escolha de meios disponíveis com vista a determinados fins. Contudo, esta definição se faz demasiado genérica e não responde, com suficiente precisão, quando feita dentro do contexto

multifacetado das organizações contemporâneas. As organizações representam um fenômeno específico e, assim, precisam de tratamento científico diferenciado.

Steiner (1979) admite que a maioria dos escritores na área de estratégia tem suas próprias definições para os termos utilizados no arcabouço da administração estratégica, que variam grandemente em relação ao seu nível de abstração, substância e aceitação geral. Rumelt corrobora ao afirmar que “o termo ‘estratégia’ tem sido tão amplamente empregado que já perdeu qualquer significado claramente definido” (2001, p.66). Ambos se alinham sobre a posição de que o conceito de estratégia é em grande parte idiossincrático e não pode ser submetido a uma única definição.

Ansoff (1977), por outro lado, considera que a publicação de numerosos estudos relacionados ao tema resultou no desenvolvimento de uma espécie de “definição refinada”. Para ele, a estratégia (i) fornece um conceito amplo do campo de atuação da empresa, (ii) apresenta diretrizes específicas de acordo com as quais a empresa possa orientar sua busca e (iii) complementa os objetivos estratégicos com regras de decisão que orientem o processo de escolha da empresa às oportunidades mais atraentes.

Pascale (apud. Gaj, 1993), define a estratégia como algo que é utilizado para selecionar oportunidades em função de pedidos a serem atendidos e produtos a serem oferecidos, ao mesmo tempo em que auxiliar a realização de decisões sobre investimento de recursos com a finalidade de atingir objetivos identificados. Para o autor, a estratégia provê foco e pode ser aplicada a vários contextos organizacionais (grandes e pequenas organizações, às sem fins econômicos e às governamentais).

Estratégia também já foi definida por autor desconhecido como a situação em que “a munição acaba, mas continua-se atirando, para que o inimigo não descubra que a munição acabou” (Ansoff, 1977, p.87). Assim, estratégia pode ser interpretada como uma manobra com o objetivo ludibriar seus oponentes para manutenção ou melhoria do *status quo* da organização no ambiente competitivo, mesmo quando esta não está em uma posição favorável.

Michael Porter (2002) trata estratégia essencialmente como um processo de competição. Para ele estratégia é a escolha de uma posição competitiva defensável única, com vistas a retornos sobre o investimento maiores do que a média do setor de atuação da empresa. Simples eficiência operacional não é suficiente; as organizações

estrategicamente bem-sucedidas agrupam melhor seu conjunto de atividades de modo a gerar vantagem competitiva distinta.

A definição de Porter (2002) é bastante restrita. Ele parece resumir estratégia à sua dimensão competitiva, assumindo a superioridade dos retornos em relação aos concorrentes como único critério de avaliação da estratégia. Não leva em consideração que a organização pode buscar *trade-offs* para geração de resultados de satisfação de funcionários, clientes, fornecedores e da sociedade em geral, sem que um assuma superioridades apriorísticas de uns sobre os outros (Aktouf, 1996).

Johnson, Scholes e Wittington (2007) seguem uma definição mais abrangente. Para os autores, estratégia é a direção e o escopo de uma organização no longo prazo, que obtém vantagem em um ambiente em mudança através de sua configuração de recursos e competências com o objetivo de atender às expectativas das partes interessadas. Como em Porter (2002), a ideia de vantagem ainda se mantém presente, mas em uma perspectiva mais abrangente. O conceito é tão aplicável ao contexto empresarial como ao contexto governamental e ao terceiro setor.

Andrews (2001) adota uma definição parecida. Para ele, estratégia é o padrão de decisões que determina e revela os objetivos, propósitos ou metas de uma empresa, produz as principais políticas e programas para a obtenção dessas metas, define o tipo de organização econômica e humana que pretende ser e a natureza de sua contribuição às suas partes interessadas (acionistas, clientes, funcionários e demais). Portanto, ao assumir que a própria definição do tipo de organização e do caráter da contribuição às partes interessadas faz parte do processo de estratégia, Andrews também se afasta de Porter (2002) e demais pensadores que assumem que as finalidades últimas da estratégia já estão definidas *a priori*.

Pereira (2010) destaca que dentre as diversas formas adotadas explicitamente para a produção da estratégia nenhuma tem sido tão difundida no campo teórico e prático quanto o planejamento estratégico, e nenhuma ferramenta de gestão tem sido tão utilizada e valorizada quanto o mesmo. Segundo ele, “no que tange a satisfação do uso das ferramentas por parte das empresas, podemos observar que é também o Planejamento Estratégico que aparece como a ferramenta que melhor responde às exigências das organizações” (Pereira, 2010, p.41).

Dentre os pensadores citados, Quinn (2001) é provavelmente o que adota a definição mais abrangente. Ele define a estratégia como *padrão* ou *plano* que integra as principais metas, políticas e ações de

uma organização em um todo coerente. Segundo o autor, uma estratégia bem-formulada ajuda a ordenar e alocar recursos de uma organização em uma postura singular, com base nas suas competências e deficiências internas e mudanças no ambiente.

Mintzberg Ahlstrand e Lampel (2000) propõem cinco definições diferentes sobre o conceito de estratégia, pelas quais o leitor pode começar a entender melhor as divergências existentes na literatura sobre o assunto:

- a) **Estratégia é um plano.** A estratégia é um guia ou curso de ação para o futuro, um caminho para ir de um lugar a outro. Sua construção é um exercício analítico, metódico, seqüencialmente estabelecido com vistas à produção de planos formais e explícitos, que vão servir de referência para a tomada de decisão no curto e longo prazo.
- b) **Estratégia é um padrão.** A estratégia é consistência em comportamento ao longo do tempo. Sua construção é um exercício incremental, que considera o aprendizado tácito dos estrategistas na realização de padrões relativamente consistentes, pelo qual a organização atinge seus objetivos.
- c) **Estratégia é uma posição.** A estratégia é a localização de determinados produtos em certos mercados, a criação de uma posição única e valiosa envolvendo um conjunto de atividades.
- d) **Estratégia é uma perspectiva.** A estratégia é uma maneira fundamental de uma organização fazer as coisas, uma concepção cognitiva ou abstrata de seu modo particular de ser. É um conjunto de elementos epistemológicos de definem o modo como seus participantes interpretam a realidade organizacional.
- e) **Estratégia é um truque.** A estratégia é uma manobra efetuada para enganar um oponente ou concorrente, de modo a desencorajá-lo ou induzi-lo a ações que irão prejudicá-lo.

Uma primeira leitura pode dar a falsa impressão de que essas são categorias “estanque”, impermeáveis umas às outras. Na verdade, os cinco Ps não são mutuamente excludentes; muito frequentemente, se inter-relacionam em um movimento dialético. A título de ilustração, um padrão pode emergir e ser reconhecido de modo a provocar um plano formal, talvez dentro de uma perspectiva geral. Conquanto existam vários relacionamentos entre as várias definições sobre estratégia, nenhuma delas assume superioridade sobre as demais e, embora às vezes compitam entre si, em geral elas se complementam (Mintzberg, 2001).

Essas considerações preliminares são suficientes para demonstrar que, longe de um campo livre de contestações, o estudo da estratégia nas organizações é permeado por diferentes definições, conceitos e abordagens. Na seção seguinte, veremos algumas das principais abordagens para a compreensão do fenômeno da estratégia nas organizações.

2.1.1 Principais abordagens do estudo sobre estratégia

As muitas abordagens para o entendimento do processo estratégico se diferenciam tanto em suas premissas quanto em suas conclusões, e podem se mostrar mais pertinentes em certos contextos em detrimento de outros. Nesse primeiro momento, far-se-á o enquadramento dessas abordagens dentro de categorias que permitam melhor entendê-las.

Para proceder com essa análise, passaremos às formas de classificação de perspectivas genéricas sobre a estratégia de Whittington (2002) e as dez escolas da estratégia de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), apropriados para o contexto do estudo, cujo foco recai sobre o processo da estratégia.

Whittington (2002) apresenta quatro abordagens genéricas de estratégia, que se diferenciam fundamentalmente em duas dimensões: os resultados da estratégia e os processos pelo qual elas são criadas. Essas diferenças são demonstradas na Figura 1.

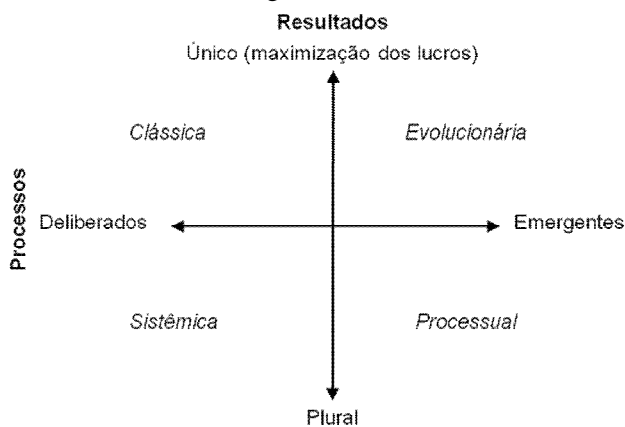


Figura 1 - Perspectivas genéricas sobre estratégia.

Fonte: Adaptado de Whittington, 2002.

O eixo vertical mede o grau em que a estratégia produz resultados de maximização de lucros (ou, de forma mais abrangente, resultados de única direção) ou deles se desvia para permitir outras possibilidades. O eixo horizontal reflete os processos pelo qual a estratégia é criada, em consonância com o conceito de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) sobre a estratégia como um plano (deliberada) e como padrão (emergente). Assim, os dois eixos refletem respostas diferentes para duas questões essenciais: *para que* serve a estratégia e *como* ela é desenvolvida.

Para a abordagem clássica, a estratégia é um processo racional de cálculos e análises deliberadas, com o objetivo de maximizar a vantagem no longo prazo. Ao empregar técnicas apropriadas, os gestores são dotados da capacidade de prever minuciosamente as variáveis do ambiente externo e interno, com vistas à consecução de uma estratégia ótima. As decisões são, na medida do possível, planejadas e tomadas objetivamente. Planejamento é uma palavra fundamental para proponentes desta abordagem, como Igor Ansoff (1977) e George Steiner (1979).

Os procedimentos de planejamento da escola clássica surgiram dos processos de orçamentação, que é o principal mecanismo de controle na maioria das empresas. Uma ideia de previsão sistemática está no cerne dessas abordagens, que retratam o ambiente como sendo amplamente cognoscível. Isso decorre do contexto de grande estabilidade econômica e social em que elas surgem, nada semelhante ao mundo globalizado e dinâmico de hoje. Contudo, embora em retração, a abordagem clássica não está de forma alguma acabada (Kay; Mckiernan; Faulkner, 2003).

De acordo com o ponto de vista evolucionário, é o ambiente quem dita as “regras do jogo”, cabendo aos gestores apenas estarem aptos a se adaptarem obedientemente às mesmas, com objetivo único de sobrevivência (comumente associado, nas empresas, a maximização de lucros). As forças ambientais promovem uma espécie de “seleção natural”, onde apenas os mais aptos sobrevivem. Combinações entre configurações internas e condições externas se tornam o foco na interpretação da realidade das organizações.

Barron (2003) considera que a teoria evolucionária contribui para o pensamento em gestão estratégia partindo de premissas diferentes da teoria organizacional clássica: enquanto esta propõe que há previsibilidade e racionalidade nos padrões ambientais enfrentados pela organização, a teoria evolucionária afirma que as organizações são sistemas complexos e que a dinâmica inerente ao ambiente em que

opera é amplamente imprevisível. Já Reed (1998) critica o determinismo dessa visão, que pressupõe homogeneidade de valores e possibilidade objetiva de uma combinação “ótima” entre organização e ambiente, naturalmente adaptada às mudanças ambientais.

Na abordagem nomeada processual, a incerteza também é considerada fator preponderante nas relações empresa-ambiente, porém de forma diferente. Enquanto para a escola ambiental (onde se encaixam os evolucionários), existem condições de adaptação ótimas (total e plena adequação às imposições ambientais), os processualistas acreditam mais em um processo incremental e continuado de aprendizagem organizacional. A articulação lógica dos recursos internos, integrada ao aprendizado tácito sedimentado sobre os acertos e erros decorridos da aplicação das práticas gerenciais, leva a um padrão estratégico compreensível (Quinn, Voyer, 2001). Nesta situação, considera-se a organização um sistema coletivo, onde as necessidades e conhecimentos de cada indivíduo ou coalizão influenciam sua capacidade de obter resultados como um todo, sendo a estratégia bem-sucedida aquela que possibilita uma retroalimentação lógica para melhorias incrementais, considerando as informações obtidas por meios formais e informais.

Isso não significa que previsão e o planejamento estejam completamente descartados. Muito pelo contrário: os próprios adeptos da abordagem processual admitem que o esforço de planejar o futuro pode ser importante para criar as condições necessárias para que o incrementalismo e a aprendizagem se consolidem (Quinn; Voyer, 2001; Mintzberg, 2001a; Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000).

Por fim, na perspectiva sistêmica, a crença na capacidade de concepção deliberada de estratégias e planos é resgatada, porém de modo diferente que na perspectiva clássica. Ela propõe que os objetivos e práticas da estratégia devem depender do sistema social específico no qual a organização está inserida, e que métodos prescritivos de planejamento estratégico são problemáticos quando aplicados sem adequar-lhes às necessidades e expectativas da organização. Assim, afirma Whittington (2002), os estrategistas podem fugir das regras de cálculo racional apresentadas nos livros, não por que são inválidas *per se*, mas por que *podem ser* inválidas, dependendo de sua estrutura, sistemas e cultura. O quadro abaixo (Quadro 1) apresenta uma síntese das principais características das quatro perspectivas genéricas sobre estratégicas delineadas por Whittington (2002).

Quadro 1 – As quatro perspectivas genéricas sobre estratégia

	Clássica	Processual	Evolucionária	Sistêmica
Estratégia	Formal	Elaborada	Eficiente	Inserida
Justificativa	Maximização de lucro	Vaga	Sobrevivência	Local
Foco	Interna (planos)	Interna (política/cognição)	Externa (mercados)	Externa (sociedade)
Processos	Analítica	Negociação/aprendizagem	Darwiniana	Social
Influências-chave	Economia/militarismo	Psicologia	Economia/biologia	Sociologia
Autores-chave	Chandler, Ansoff, Porter	Cyert & March, Mintzberg, Pettigrew	Hannan & Freeman, Williamson	Granovetter, Whitley
Surgimento	Anos 1960	Anos 1970	Anos 1980	Anos 1990

Fonte: Wittington (2002, p.46).

No livro “Safári de Estratégia”, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) fazem uma ampla revisão do campo da administração estratégica e suas adjacências, agrupando as diferentes correntes teóricas em dez escolas do pensamento sobre estratégia.

Uma primeira separação que os autores fazem é entre teorias prescritivas e teorias descritivas. As teorias prescritivas ocupam um volume considerável da produção científica e intelectual sobre estratégia. Elas buscam propor métodos e normas gerenciais com vistas a conduzir o processo de gestão estratégica, munido os gestores de instrumentos que permitam executar melhor seu trabalho. Frequentemente autores enquadrados nela partem da premissa de que existem formas superiores de se fazer estratégia ou soluções *ótimas*.

Três escolas de pensamento sobre a estratégia podem ser classificadas como de natureza prescritiva: a escola do design, a escola do planejamento e a escola do posicionamento. O quadro 2 a apresenta algumas das principais características dessas escolas, em termos de suas dimensões de conteúdo e processo:

Quadro 2 – Principais características das escolas de natureza prescritiva

	Design	Planejamento	Posicionamento
Estratégia	Perspectiva planejada, única	Planos decompostos em subestratégias e programas	Posições genéricas planejadas e manobras
Processo básico	Cerebral, simples e informal, arbitrário, deliberado	Formal, decomposto, deliberado	Analítico, sistemático, deliberado
Mudança	Ocasional, quântica	Periódica, incremental	Aos poucos, frequente
Agentes centrais	Executivo principal	Planejadores	Analistas

Fonte: Adaptado de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000)

Para Mintzberg e Quinn (2001), as teorias prescritivas sobre estratégia, longe de ser a solução, muitas vezes se tornam a causa de muitos problemas no campo da administração. Mesmo quando uma receita se mostra eficiente em determinado contexto, faz-se necessário compreender de forma detalhada esse contexto antes de partir para a generalização, abuso cometido por diversos pensadores e consultores no campo da gestão estratégica. Enquanto as ferramentas analíticas e os métodos prescritivos oferecem diretrizes úteis para se pensar nas finalidades e como ordenar recursos para atingi-las, elas precisam estar atreladas a uma compreensão profunda da realidade em que a organização se insere. Assim, abordagens prescritivas devem ser combinadas com abordagens descritivas da compreensão do fenômeno da estratégia organizacional.

As teorias descritivas se preocupam mais em compreender os fatores que influenciam o processo de gestão estratégica, por meio de abordagens analíticas que não tem, a princípio, a função de serem convertidas em instrumentos gerenciais. Levam mais consideração o fato de as organizações serem sistemas complexos e dinâmicos, e propõe formas de investigá-las com vistas a produzir esclarecimentos. As escolas pertencentes a esse grupo são: empreendedora, cognitiva, aprendizado, poder, cultural, ambiental e configuração. Os quadros 3 e 4 apresentam suas principais características:

Quadro 3 - Principais características das escolas de natureza descritiva (empreendedora, cognitiva e aprendizado)

	Empreendedora	Cognitiva	Aprendizado
Estratégia	Perspectiva (visão) pessoal e única como nicho	Perspectiva mental (conceito individual)	Padrões, única
Processo básico	Visionário, intuitivo, em grande parte deliberado (como guarda-chuva, embora específico emergente)	Mental, emergente (dominante ou forçado)	Emergente, informal, confuso
Mudança	Ocasional, oportunista, revolucionária	Infrequente (enfrenta resistência ou construída mentalmente)	Contínua, incremental, ou pouco a pouco, com critérios quânticos ocasionais
Agentes centrais	Líder	Mente	Aprendizes (quem puder)

Fonte: Adaptado de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000)

Quadro 4 - Principais características das escolas de natureza descritiva (poder, cultural e ambiental)

	Poder	Cultural	Ambiental
Estratégia	Padrões e posições políticos e cooperativos assim como maquinações, aberturas e ocultas	Perspectiva coletiva, única	Posições específicas (chamadas Nichos, em “ecologia popular”), genéricas
Processo básico	Conflitivo, agressivo, confuso, emergente (micro), deliberado (macro)	Ideológico, forçado, coletivo, deliberado	Passivo, imposto e, por isso, emergente
Mudança	Frequente, pouco a pouco	Infrequente (enfrenta resistência ideológica)	Rara e quântica (em ecologia popular), aos poucos (na teoria de contingência)
Agentes centrais	Qualquer um com poder (micro), organização inteira (macro)	Coletividade	“Ambiental”

Fonte: Adaptado de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000)

Por fim, a escola da configuração oferece a oportunidade de reconciliar as mensagens passadas pelas demais escolas. Nela a estratégia pode se referir a perspectivas, planos ou padrões, seus processos podem ser tanto deliberados quanto emergentes, a mudança freqüente ou esporádica. Tudo dependerá do contexto em que ela for formada, sendo esse o principal referencial de compreensão para o processo da estratégia (Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, 2000).

Ressalta-se que a palavra “estratégia” é mais do que um substantivo convencional. Ela incorpora um modelo implícito de como as organizações devem ser dirigidas, pré-configurando a maneira de pensar de executivos, consultores, planejadores e acadêmicos. A própria forma como o conceito é compreendido define a maneira pela qual gerentes orientam suas decisões, sendo então fundamental o estudo minucioso de diferentes correntes de pensamento para sua melhor compreensão (Pascale, 2000).

2.1.2 O processo de estratégia

Conforme foi observado até aqui, a noção de estratégia apresentada pelos diversos autores denota um conceito misto, que pode ser combinado em diferentes maneiras, de acordo com o contexto e a interpretação. Por conseguinte, assim como são muitas as concepções sobre o que é estratégia, muitas são as visões sobre como ela é (ou deveria ser) produzida.

Entendido como o conjunto de atividades e eventos que produzem estratégia organizacional, o processo da estratégia é um fenômeno complexo. Diferentes autores, partindo de premissas distintas (e muitas vezes inconciliáveis), chegaram a conclusões diferentes sobre como ele se dá. A seguir discutiremos duas principais dicotomias produtoras desse dissenso: estratégias deliberadas *versus* estratégias emergentes e formulação *versus* implementação.

As estratégias deliberadas são aquelas em que o processo de decisão estratégica racional, com vistas a resultados definidos explicitamente e amplamente compreendidos. O tratamento da estratégia como um processo deliberado dá ênfase a esta maneira particular de formulação estratégica, onde a liderança ou os “planejadores” analisam o ambiente, verificam os pontos fortes e fracos, formulam a estratégia e a disponibilizam para implementação (Serra, 2008).

Os pensadores da escola do *design* são tipicamente defensores dessa visão. Para eles, a estratégia deve ser arquitetada de maneira simples, por meio de um processo racional que busque uma congruência

entre forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. O produto desse processo deve ser uma declaração de estratégia clara e coesa, facilmente compreensível, conforme descreve Kenneth Andrews:

Uma declaração concisa de estratégia caracteriza a linha de produtos e os serviços oferecidos ou planejados pela empresa, os mercados e os segmentos de mercado para os quais os produtos e serviços estão sendo formulados ou serão no futuro, assim como os canais através dos quais esses mercados serão atingidos. Os meios pelos quais a operação será financiada serão especificados, assim como os objetivos de lucro e a ênfase a ser dada na segurança do capital *versus* o nível de retorno. A política principal nas funções centrais, como marketing, fabricação, pesquisa, aquisição, pesquisa e desenvolvimento, relações trabalhistas e pessoal, declarada onde distinguem a empresa das outras. Geralmente serão incluídos o tamanho do empreendimento, a forma e o ambiente da organização (2001, p.59).

A grande contribuição dos precursores da escola do *design* foi apontar para a importância de pensar a estratégia para além dos limites estritamente econômico-financeiros. Contudo, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) afirmam que o seu modelo parece mais apropriado como a junção de uma grande mudança para a organização que vem de um período de circunstâncias em mutação e está entrando em um período de estabilidade operacional, não dando conta da mudança que ocorre de maneira incremental.

Originada das mesmas premissas básicas da escola do *design*, a escola do planejamento foi uma das mais profícuas no campo literário sobre estratégia. Nela o planejamento formal, detalhado minuciosamente, é a melhor forma de produzir estratégias eficientes. Aumenta consideravelmente a ênfase na racionalidade, retraindo os componentes de criatividade e simplicidade tão defendidos na escola do *design*. O processo de estratégia se torna uma sequência de atividades logicamente encadeadas, com vistas a produzir planos gerenciais capazes de guiar a organização. Os planejadores justificam essa abordagem afirmando que ela permite coordenar atividades, assegurar que o futuro seja levado em consideração e estabelecer controle (Mintzberg, 2004).

Uma terceira vertente da abordagem racionalista para o processo de estratégia é a do posicionamento. Para muitos pensadores – em especial, Michael Porter – o processo de estratégia é um processo essencialmente analítico. Existem algumas estratégias-chave que devem ser escolhidas pelos gerentes a partir de uma análise minuciosa do ambiente em que ela opera. Suportados por imensas estruturas de captação e de processamento de dados, os analistas decidem por posições genéricas garantidoras de um desempenho acima da média do mercado, diferente das abordagens anteriores, onde a estratégia produzida era de certa forma única, original (Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, 2000).

Segundo Quinn e Voyer (2001), técnicas e metodologias de planejamento formal disciplinam os gerentes a olharem para a frente e a expressar metas e programas. O planejamento de longo prazo cria um pano de fundo psicológico e uma estrutura informativa sobre o futuro, a partir do qual os planos de curto prazo e as decisões intermediárias podem se encaixar de forma coerente. Contudo, os autores alertam que

Existe uma forte tendência literária afirmando quais fatores *devem* ser incluídos em uma estratégia sistematicamente planejada. Esta abordagem de planejamento por sistemas enfoca fatores quantitativos e subenfaz fatores qualitativos, organizacionais e de poder (2001, p.109)

Abordagens racionalistas sobre o processo da estratégia fundam-se na premissa de que os tomadores de decisão são racionais e suas escolhas baseadas em critérios objetivos - sejam eles a combinação eficiente de forças/fraquezas e oportunidades/ameaças, sejam cálculos racionais de resultados, sejam análises refinadas das forças do ambiente competitivo. O gerente é comumente tratado na literatura especializada como um planejador sistemático e ponderado, que recebe informações agregadas por meio de sistemas formais e dedica maior parte do seu tempo à reflexão e ao planejamento de longo prazo (Mintzberg, 2001b; Wrapp, 2001).

Não obstante, o resgate ao trabalho clássico de Herbert Simon (1979) retrata uma realidade bem diferente. Simon atentou para o fato de que a tomada de decisão, apesar de pautada por critérios de racionalidade, é limitada pela capacidade de compreensão do contexto em que se realiza. Não há uma tomada de decisão plenamente racional,

pois não é possível apreender todas as informações relativas aos incontáveis fatores que a influenciam, muito menos transformar essa informação em padrões coerentes que permitam prever os resultados das ações tomadas. O mito da racionalidade é uma falácia, como aponta Mintzberg (2004) em sua extensa revisão crítica do campo do planejamento estratégico.

Quinn e Voyer (2001) alertam que muito embora o planejamento possa fornecer uma contribuição para a formação da estratégia, ele deve ser tratado como uma pequena parcela no fluxo contínuo de eventos que criam estratégia organizacional. Nem toda (ou quase nenhuma) estratégia é efetivamente planejada: ela simplesmente surge, acontece. Nesse contexto, surge a ideia de estratégias *emergentes*.

Por mais que a maioria das pessoas defina conceitualmente estratégia como um plano, seu entendimento tácito está muito mais associado à ideia de estratégia como um padrão. Por exemplo, quando um jornalista atribui uma estratégia a uma empresa ou a um governo, e toda vez que um gerente faz o mesmo em relação ao concorrente ou à cúpula da empresa onde trabalha, essas pessoas estão implicitamente definindo a estratégia com um padrão em ação. Embora possam presumir que existe um plano por trás do padrão, essa é uma suposição que pode se provar falsa (Mintzberg, 2001a).

As estratégias emergentes ocorrem quando um padrão realizado não era expressamente pretendido. As ações são tomadas de maneira experimental, ao longo de um período de tempo no qual se pode observar consistência de comportamento, e os recursos são alocados de maneira convergente para um padrão estratégico compreendido *ex-post-facto*. Neste caso as estratégias não podem ser consideradas formuladas, mas sim *formadas*, pois não advêm de decisão formalmente deliberada (Mintzberg, 2004).

Veremos a seguir algumas abordagens de autores que parecem se alinhar mais com essa concepção do processo da estratégia.

Partindo do pressuposto de que as estratégias eficientes tendem a surgir de forma incremental e oportuna, à medida que os subsistemas da atividade organizacional são incorporados em um padrão coerente, Quinn e Voyer (2001) sugerem que a estratégia seja formada por meio de um processo de “incrementalismo lógico”. Essa abordagem consiste em “costurar” a estratégia orientando-se pelo contexto em que ela vai sendo formada, de maneira gradativa e flexível.

Segundo Bower e Gilbert (2009), a estratégia é produzida passo a passo, à medida que gerentes em todos os níveis da organização alocam recursos às políticas, programas, pessoas e instalações. A alta gestão

nunca está em posição de tomar as decisões que efetivamente produzem estratégia, mas deve sim identificar e influenciar os gerentes de níveis hierárquicos mais inferiores para que possam direcionar o futuro da organização

Para Wrapp (2001), gerentes bem-sucedidos reconhecem a futilidade de tentar impingir pacotes totais ou programas pela organização afora. Estão dispostos a aceitar menos do que a aceitação total e, evitando discussões sobre princípios, tentam juntar partículas que podem parecer incidentais em um programa que progride, pelo menos um pouco, na direção dos objetivos.

Apesar da distinção no campo teórico, ressalta-se que nenhuma estratégia pode ser puramente deliberada assim como poucas são puramente emergentes. Segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 18), “uma significa aprendizado zero, enquanto a outra significa controle zero”. As estratégias na vida real precisam combinar as duas de alguma forma. Caso contrário serão, em um extremo, excessivamente plásticas e incompatíveis com as variáveis não-controladas pela organização, e em outro, mero caos desordenado. A Figura 2 ilustra essa dinâmica integrativa das estratégias pretendidas e realizadas.

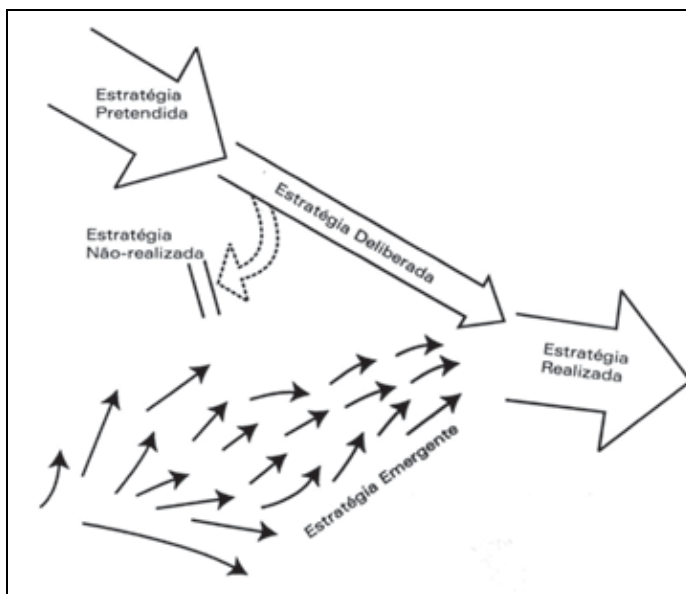


Figura 2 – Estratégias deliberadas e emergentes.

Fonte: Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000, p.19.

Mintzberg e Waters (apud. Mintzberg, 2001) apresentam vários tipos de estratégias, que transitam entre os mais deliberados e os mais emergentes. Eles podem ser observados no quadro 5:

Quadro 5 – Vários tipos de estratégia

Estratégia planejada	Intenções precisas são formuladas e articuladas por uma liderança central e apoiadas por mecanismos de controle para evitar surpresas. Essas estratégias são altamente deliberadas.
Estratégia ideológica	As intenções existem como uma visão coletiva compartilhada pelos membros da organização, controladas através de um forte conjunto de valores. Essas estratégias são relativamente deliberadas.
Estratégia guarda-chuva	A liderança define metas estratégicas ou impõe limites dentro dos quais os demais precisam agir. O onde é previamente decidido, enquanto o como emerge de modo flexível e adaptável. Essas estratégias podem ser chamadas de deliberadamente emergentes.
Estratégia de processo	A liderança controla os aspectos processuais da estratégia (como quem é admitido, quais as estruturas de trabalho, quais os recursos disponíveis etc.), deixando o contexto da estratégia em si para os outros. Essas estratégias são parcialmente deliberadas (relativas ao processo) e parcialmente emergentes (relativamente ao conteúdo).
Estratégia desconectada	Os membros das subunidades, pouco ligados ao resto da organização, produzem padrões nos fluxos de suas próprias ações, na ausência ou em contradição com as intenções comuns da organização como um todo. A estratégia pode ser deliberada para aqueles que a originam.
Estratégia de consenso	Através de ajuste mútuo, os membros da organização convergem em padrões que permeiam a organização, sem existir intenções centrais ou comuns. Essas estratégias são predominantemente emergentes em sua natureza.
Estratégia imposta	O ambiente externo dita padrões em ações, através de imposição direta, preempção implícita ou limitação de opções estratégicas. Essas estratégias são organizacionalmente emergentes, embora possam ser interiorizadas e tornadas deliberadas.

Fonte: elaborado a partir de Mintzberg e Waters, apud. Mintzberg, 2001a.

Por fim, destaca-se que o que é uma estratégia deliberada para alguns pode ser uma estratégia emergente para outros. Uma decisão tomada no nível da corporação pode ser deliberada pelos gerentes do alto escalão, pressionando os gerentes das unidades a se adaptarem às demandas impostas, criando um padrão que emerge e se estabiliza.

A segunda dicotomia que tipicamente divide os pensadores no campo da estratégia organizacional é a separação entre formulação e implementação, e tem íntima relação com a primeira dicotomia já discutida.

A *formulação* trata de como a estratégia é efetivamente criada. Nela está implícita a ideia de estratégias deliberadas, já discutida nessa seção. A formulação inclui toda uma série de modelos prescritivos que auxiliam os tomadores de decisão a produzir estratégias eficazes a partir de análises sistemáticas (nos quais se incluem as escolas de *design*, planejamento e posicionamento), bem como modelos descritivos que visam interpretar como as estratégias são concebidas nas mentes dos gerentes (que são contemplados nas demais escolas).

A *implementação* ou *execução* pode ser entendida como “um processo disciplinado ou um conjunto lógico de atividades conectadas que permite que uma organização utilize uma estratégia e a faça funcionar” (Hrebiniak, 2006, p. 23). É como fazer com que a estratégia formulada seja colocada em prática, compreendendo uma série de subatividades administrativas que incluem elaborar planos táticos, alocar recursos e pessoas e organizar estruturas.

As abordagens das escolas prescritivas fazem uma separação entre formulação e implementação, a primeira necessariamente precedendo à segunda. A implementação de sucesso é supostamente realizada pela transformação de planos estratégicos em planos de ação, que devem abordar as metas estratégicas essenciais por meio dos seguintes passos práticos: verificar o progresso ao longo do tempo, garantir que as pessoas tenham os recursos de que precisam e manter tudo nos trilhos (Luecke, 2008).

Andrews (2001), embora admita que formulação e implementação estão inter-relacionados na vida real, coaduna com essa separação no nível teórico. Seu esquema lógico para o processo da estratégia pode ser observado na figura 3:

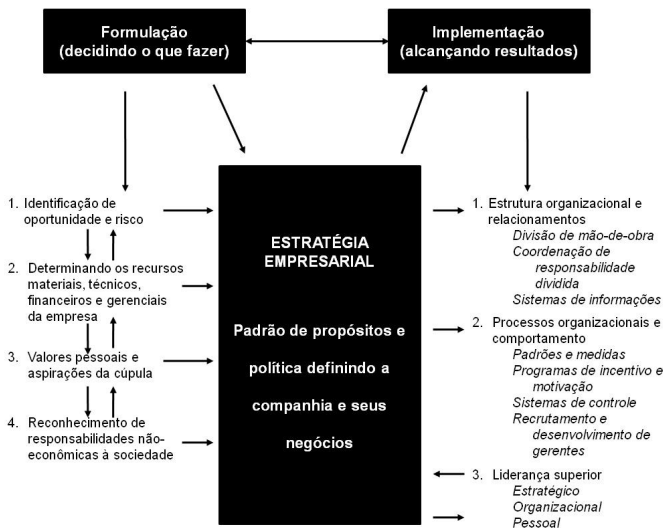


Figura 3 – O processo de formulação e implementação de estratégias

Fonte: Andrews, 2001, p.61.

Outros autores fazem uma separação ainda mais rígida entre formulação e implementação, destacando fases e atividades específicas para cada uma delas e não admitindo interfaces. Para Luecke, por exemplo, a criação e a implementação da estratégia são duas atividades com características muito diferentes, conforme pode ser observado no quadro 6:

Quadro 6 – Diferenças entre criação e implementação da estratégia

Duas atividades muito diferentes	
As diferenças entre criação e implementação da estratégia são profundas. Até o vocabulário usado para descrevê-las é muito diversa:	
Criação da estratégia	Implementação
Análise e planejamento	Execução
Refletir	Fazer
Iniciar	Dar seguimento
No topo	De cima para baixo
Empresarial	Operacional
Estabelecer a meta	Realizar a meta

Fonte: Luecke, 2008, p.91.

Muitos autores se unem para corroborar com essa ideia, afirmando inclusive que a execução é a chave do sucesso no processo da

estratégia. Para eles, fazer a estratégia funcionar é mais difícil e mais importante do que criar a estratégia (Hrebiniak, 2006; Kaplan e Norton, 2001; Luecke, 2008). Luecke, por exemplo, afirma que a estratégia, por mais bem desenhada que for, “não passará de fogo de palha se uma atenção igual ou maior não for dada ao trabalho mais difícil e menos glamouroso da implementação” (2008, p.90).

Uma verdadeira apologia à implementação está subjacente a esse tipo de posicionamento que, geralmente, vem acompanhado de um sem-número de técnicas e metodologias revestidas de uma imagem de panacéia universal.

Contudo, segundo Kay, Mckiernan e Faulkner (2003) uma das expressões da insatisfação com a abordagem racionalista que opera a distinção entre formulação e expressão está justamente na expressão “formulação da estratégia é fácil, sua implementação é que é difícil” (Kay; Mckiernan; Faulkner, 2003, p.33). Os autores questionam essa suposta hierarquia da implementação sobre a formulação, utilizando o seguinte exemplo:

Foi a derrota de Napoleão na Rússia uma falha de estratégia ou de implementação? Dificilmente faz sentido fazer essa pergunta, pois nas mãos de um estrategista hábil formulação e implementação são inextricáveis (p.33).

Para Mintzberg e Quinn, “a formulação e a implementação estão interligadas como processos interativos complexos, nas quais políticas, valores, cultura organizacional e estilos de administração determinam ou impõe determinadas decisões estratégicas” (2001, p.10). Conquanto a formulação e a implementação da estratégia possam estar separadas em algumas situações, essa está longe de ser a regra geral.

Mintzberg (2001d) afirma que a dicotomia entre formulação e implementação pressupõe duas condições, raramente (ou jamais) realizáveis: primeiro, que a formulação terá informações completas e suficientes e, segundo, que o mundo não mudará ou mudará de maneira previsível durante a implementação.

Ele ainda sugere que processo pelo qual estratégias eficientes acontecem se assemelha a um processo artesanal. A organização evoca suas habilidades, experiências e conhecimentos do passado para dar forma à estratégia, forma esta que nem sempre está definida *a priori*. Formulação e implementação fundem-se em um processo fluído de

aprendizagem através do qual as estratégias evoluem, ganham formato (Mintzberg, 2001c).

Para o presente trabalho, adotou-se o conceito de *formação* da estratégia proposto por Mintzberg. Segundo o autor, embora a estratégia possa estar associada a condições de estabilidade, a formação da estratégia está associada com mudanças em parte não previsíveis e não controláveis. É, segundo o autor, “um processo fundamentalmente dinâmico, correspondendo às condições dinâmicas que o dirigem” (Mintzberg, 2004, p.198), parte deliberativo e parte emergente.

Açabarcados nessa perspectiva estão as teorias descritivas da formação da estratégia, que estão mais preocupadas com a compreensão do fenômeno da estratégia como ela é do que como ela deveria ser. Assim sendo, a estratégia pode se concretizar por um misto de planejamento, visão, intuição, aprendizagem; pode envolver aspectos políticos, culturais, psicológicos; pode ser mais emergente do que deliberado. Enfim, é uma preocupação com a dinâmica de formação da estratégia como um processo adaptativo, evolutivo e dinâmico.

2.1.3 Mudança e a formação da estratégia

A gestão da mudança estratégica nas organizações contemporâneas se tornou um tema central a partir dos anos 1990. Mudança tem se tornado a palavra de ordem do momento, visto que a habilidade de lidar com as implicações das turbulências geradas pela globalização, no nível da empresa ou da organização, é altamente valorizada. Entrando no novo século, o assunto chegou a um estado de maturidade acadêmica. Uma sucessão de escolas de pensamento emergiu nesses últimos trinta anos, cada uma abordando o assunto de acordo com os problemas de sua época (Whipp, 2003).

A história do pensamento em gestão de mudança estratégica passou por algumas fases ao longo do tempo: a ortodoxia do planejamento nos anos 1960; as matrizes de tomada de decisão nos anos 1970 (e suas ligações com os aspectos culturais e políticos da mudança); uma reação de acadêmicos estadunidenses e europeus nos anos 1980 e 1990 que resultou em uma aliança entre especialistas em competição, inovação e organizações (Whipp, 2003).

Embora a literatura deixe claro que a estratégia trata de mudanças, ela na verdade trata de continuidade – seja na forma de planos deliberados ou padrões emergentes. Embora o processo de criação de estratégia possa se dispor a mudar a direção de uma organização, as estratégias resultantes estabilizam essa direção. Afinal,

“o sucesso é alcançado não pela mudança de estratégias, mas explorando aquelas já existentes” (Mintzberg; Ahsland; Lampel, 2000, p.230). A decisão que contribui para a formação de uma estratégia coerente deve ser eficiente durante um longo período de tempo. Os padrões resultantes de decisões como essa provavelmente definirão o caráter central e a imagem de uma organização e permitirão a especificação de objetivos distintos a serem alcançados através de grandes somas de investimentos. Orientações como “compromisso com a qualidade”, “alta tecnologia” e “boas relações trabalhistas” podem perdurar por extensos períodos de tempo (Andrews, 2001).

Nesse sentido, estudos históricos do padrão de desenvolvimento de estratégia e mudança das organizações mostram que, normalmente, as organizações passam por períodos longos de relativa continuidade, durante os quais a estratégia permanece inalterada ou sofre apenas mudanças incrementais. É durante esses momentos que a organização consolida suas competências, acumula experiência e aproveita a eficiência decorrente dela (Johnson; Scholes; Whittington, 2007; Mintzberg; Ahsland; Lampel, 2000).

Contudo, esses processos tendem a criar um efeito de *deriva estratégica* no longo prazo – que ocorre quando as estratégias progressivamente não conseguem mais levar ao desempenho desejado. Isso decorre de mudanças que operam em esferas não controladas pela organização, tornando as estratégias vigentes incompatíveis com o contexto em estão sendo realizadas (Johnson; Scholes; Whittington, 2007).

Assim, quando a configuração perde sincronia com o ambiente, surge a necessidade de uma *revolução estratégica*, durante a qual muitas coisas mudam ao mesmo tempo. A organização procura restabelecer o mais rápido possível uma postura integrada entre um novo conjunto de estratégias, estruturas e cultura, i.e., uma nova configuração (Miller; Friesen, apud. Mintzberg; Ahsland; Lampel, 2000).

Deve-se destacar que, de todas as formas de mudança, a revolução estratégica é geralmente a mais dolorosa e turbulenta. Ela se dá por meio de uma completa revisão dos padrões estabelecidos até então, o que envolve alterar a forma como as pessoas se acostumaram a conduzir suas atividades. Isso gera, naturalmente, resistência por parte dos sujeitos implicados no processo, resistência essa que pode inclusive assumir formas agressivas, como sabotagem e conluio.

Esse padrão estratégico, onde longos períodos de estabilidade são intercalados por momentos esporádicos de mudanças revolucionárias, é denominado por Johnson, Scholes e Whittington (2007) de *equilíbrio*

pontuado. Os autores então propõem uma interpretação das mudanças organizacionais sob dois quadrantes: quanto à sua natureza - podendo ser incremental ou *big bang* - e quanto ao seu escopo - podendo ser um realinhamento ou uma transformação. A combinação desses quadrantes resultará em quatro principais tipos de mudança, conforme pode ser observado na figura 4:

		Escopo da mudança	
		Realinhamento	Transformação
Natureza da mudança	Incremental	Adaptação	Evolução
	Big bang	Reconstrução	Revolução

Figura 4: Tipos de mudança.

Fonte: Johnson; Scholes; Whittington, 2007, p. 542.

- **Adaptação:** é a mudança que pode ser acomodada dentro do paradigma atual e ocorre incrementalmente, sendo o tipo mais comum nas organizações. As alterações são de amplitude reduzida e não alteram a estratégia vigente, apenas promovem pequenos alinhamentos.
- **Reconstrução:** é uma mudança rápida e que pode gerar muitos transtornos, mas que não muda fundamentalmente o paradigma vigente. Apropriada quando a organização enfrenta severas dificuldades que exigem cortes substanciais de custos e mudanças estruturais.
- **Evolução:** é a mudança paulatina no paradigma vigente. Através de técnicas analíticas ou da formação de um sistema de aprendizado os gerentes podem se antecipar às mudanças necessárias ou irem se ajustando continuamente a elas.
- **Revolução:** é a mudança rápida de estratégia e de paradigma. Essa abordagem pode ser necessária quando a estratégia está tão presa às formas de fazer as coisas na organização que, mesmo quando o ambiente exige uma mudança fundamental, a organização não consegue responder.

Essas diversas formas de mudança não ocorrem naturalmente; elas precisam ser conduzidas. Como maestros em uma orquestra, gestores direcionam os talentos e as ações das pessoas para produzir os

resultados desejados. Essa coordenação se torna difícil principalmente quando mudanças substanciais devem ser promovidas na forma de ser fazer as coisas. Os indivíduos frequentemente resistem às mudanças estratégicas, podendo chegar até mesmo a sabotá-la. Administrar mudanças de maneira eficaz é um fator decisivo para o funcionamento da estratégia e sua implementação (Chistensen; Marx; Stevenson, 2009; Hrebiniak, 2006).

Muitas empresas esperam a crise para se adaptarem. O lado positivo da crise é que as decisões são rápidas, uma vez que a necessidade faz ascender o gerenciamento autocrático. O ponto negativo é que o processo é doloroso e raramente funciona (DeGeus, 1997).

Isso se deve à incapacidade ou indisposição de muitas equipes gerenciais a reconhecer quando suas estratégias se tornam obsoletas. Por miopia ou arrogância, deixam de entender como o ambiente externo está mudando e não se adaptam; agarram-se a políticas e estratégias que apoiaram por anos, pois isso quase sempre é mais fácil do que admitir que é hora de passar a algo novo. Em geral, líderes políticos e empresariais se prendem por tempo demais a estratégias que não conseguiram realizar seus propósitos e sobreviveram a seu prazo de validade. A re-criação das estratégias é uma exigência contínua do bom gerenciamento (Luecke, 2008).

Segundo Chistensen, Marx, e Stevenson (2009), o primeiro passo de qualquer iniciativa de mudança deve ser avaliar o nível de consenso existente em torno de duas dimensões críticas: a extensão na qual as pessoas concordam sobre o *que querem* e a extensão em que concordam com o *que fazer*. Existem uma série de ferramentas de cooperação que auxiliam o gestor a promover a mudança organizacional, que podem ser agrupadas em quatro categorias principais: poder, gestão, liderança e cultura, conforme observado na figura 5.

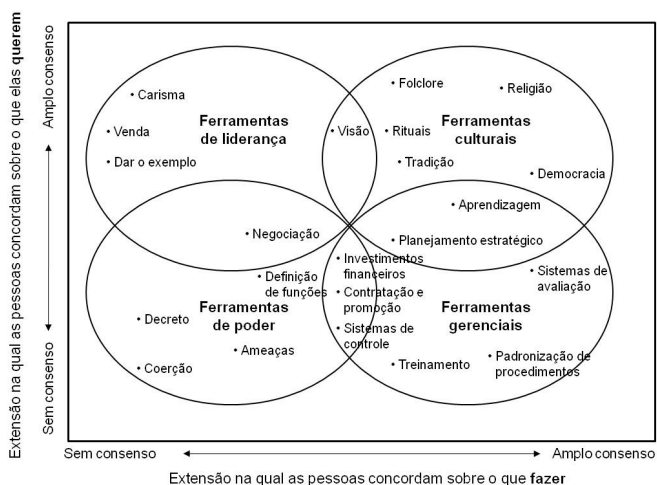


Figura 5 – Ferramentas de cooperação e gestão da mudança
Fonte: adaptado de Chistensen, Marx, e Stevenson (2009).

Uma das ferramentas situadas no campo da cultura e da gestão é o planejamento estratégico, que ganha um espaço privilegiado na literatura sobre mudança organizacional. O planejamento é, para uma grande quantidade de pensadores, o espaço por excelência da mudança, pois oportuniza momentos onde a alta gerência se obriga a pensar, discutir e rever a direção da organização. De certo modo, ele permite sair da rotina frequentemente estafante do dia-a-dia dos gestores e cria um clima mais apropriado para a reflexão.

Contudo, Mintzberg (2004) argumenta que o planejamento pode (e frequentemente é) um antolho para a organização, uma vez que o estabelecimento de planos avançados tende a tornar sua administração inflexível. Quanto mais burocrático for o processo, menor é a possibilidade de que novos *insights* sobre o futuro sejam incorporados à estratégia global, uma vez que os planos rigidamente concatenados figuram como verdadeiras barreiras frente à mudança. Segundo ele, o planejamento, como um processo, é mais apropriado para a promoção de pequenas mudanças incrementais dentro de categorias e referenciais já estabelecidos.

Quinn e Voyer (2001) corroboram ao afirmar que os processos de mudança em organizações bem-administradas raramente se assemelham aos sistemas analítico-rationais descritos na literatura. Muito pelo contrário: são tipicamente fragmentados, intuitivos. A verdadeira

estratégia evolui à medida que decisões internas e eventos externos fluem para criar um novo consenso para as providências a serem tomadas.

Para Mankins e Steele (2009), há uma grande divergência entre a forma que o planejamento estratégico é geralmente realizado e a maneira pela qual as decisões importantes são tomadas pelos gerentes. Enquanto o planejamento ocorre anualmente, como foco em aspectos considerados “estratégicos”, a tomada de decisão é errática e contínua, sem uma estrutura formal de análise sistemática precedendo-a. Por isso, os processos de planejamento não conseguem dar conta das mudanças estratégicas necessárias. Os autores sugerem a substituição dos processos de planejamento baseados no calendário por um processo decisório contínuo e focado nos problemas. Isso muda a natureza da discussão da alta administração: de “analisar e aprovar” para “debater e decidir”.

Além disso, embora a literatura em geral seja enfática sobre a importância de se estabelecer objetivos e metas claros, os gerentes comumente utilizam uma comunicação evasiva, imprecisa, com o intuito de não gerar compromissos explícitos com metas que possam se tornar antolhos no comento em que as necessidades e condições se alterarem (Wrapp, 2001).

DeGeus (1997) sugere os procedimentos tradicionais de planejamento estratégico sejam substituídos por uma espécie de “aprendizagem planejada”. Segundo ele, preciso criar um processo de planejamento que permita antecipar as mudanças e, mais importante, simular as potenciais estratégias que a organização adotará a elas. Esse processo não pode partir de uma análise individual de uma pessoa isolada (especialmente se essa pessoa for um consultor que não tem autoridade para “ensinar” aos executivos sobre suas próprias áreas de atuação), mas da soma de modelos mentais das pessoas que tem poder de decisão.

No presente trabalho, optou-se por adotar uma perspectiva teórica sobre o tema “estratégias organizacionais” que leve em consideração as múltiplas formas que processo da estratégia pode assumir, buscando em especial identificar uma potencial relação entre o estabelecimento de referenciais de desempenho por um agente externo – as metas do Ideb, estabelecidos pelo Governo Federal – e a decorrente adaptação dos atores da organização com vista a atingir os resultados estabelecidos.

2.2 AVALIAÇÃO DE RESULTADOS E GESTÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA

2.2.1 Concepções sobre qualidade na educação

É preciso delimitar o conceito de “qualidade na educação”, já que esse termo assume uma pluralidade de significados na literatura educacional. Para tal, iniciar-se-á com a definição de educação presente no art. 205 da Constituição federal (Brasil, 1988):

Art 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O artigo constitucional supracitado deixa explícitos os dois principais norteadores da educação: o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Essas duas dimensões sobre os propósitos da educação pressupõem a aquisição de competências de ordem cognitiva, afetiva e moral. Esta aquisição de competências é o que podemos chamar preliminarmente de *qualidade na educação*.

Demo (1990) separa a qualidade em dois aspectos: formal e político. A qualidade formal se relaciona com a questão do domínio tecnológico, raiz dos processos de modernização e progresso dos povos. O tempo hodierno é marcado por uma pressão crescente no sentido de enfatizar as disciplinas de caráter instrumental, como a matemática, as ciências naturais, as línguas e afins, mais relacionadas com a qualificação para o trabalho. Ela se mostra presente em muitos momentos e processos fundamentais da educação, como: a questão do desempenho (o que deve aprender um aluno em cada série), processos de aprendizagem e competência técnica do professor.

Já a qualidade política é aquela do “homem como ator e criador de si mesmo” (Demo, 1991, p.40). A qualidade política se expressa na educação frente aos problemas relacionados ao exercício da cidadania, e não à aquisição de habilidades para inserção no mundo do trabalho. Uma educação política de qualidade resulta no maior grau de politização da sociedade, politização esta compreendida como a sua capacidade de reivindicar direitos e aplicar deveres socialmente instituídos, provocar mudanças e constituir uma nova ordem.

Freire (1982) corrobora com Demo, ao afirmar que a educação é sempre um ato político. Há, no cerne da atividade pedagógica, uma intencionalidade política, com vistas a emancipação do sujeito. Para Freire (1982, p. 23), "é tão impossível negar a natureza política do processo educativo quanto negar o caráter educativo do ato político". Ademais, Cury (2008) explica que a própria aspiração a uma educação em caráter gratuito e universal, juridicamente formalizada pela Constituição Federal de 1988, demonstra um caráter político da educação, ao coloca-la com um bem inalienável ao qual todo cidadão tem direito.

Enquanto o estudo científico da qualidade formal já era dominante na segunda metade da década de 1990, pouco se havia desenvolvido até então com relação à qualidade política. Dentre as várias especialidades de estudo dentro do campo da educação, a avaliação (aqui compreendida como avaliação de aspectos formais) era uma das mais desenvolvidas, contando com a dedicação de uma elite de pesquisadores sobre ela, especialmente nos Estados Unidos (Lüdke, 1995). Quanto à avaliação da qualidade política, contudo, pouco se parece ter produzido desde então.

No entanto, é notável a reincidência da afirmação positiva da qualidade política da educação nos textos dos documentos legais norteadores da organização escolar após a constituição de 1988. A título de exemplo, nos Parâmetros Curriculares Nacionais (1998, p.21), encontramos que:

a sociedade brasileira demanda uma educação de qualidade que garanta as aprendizagens essenciais para a formação de cidadãos autônomos, críticos, participativos, capazes de atuar com competência, dignidade e responsabilidade na sociedade em que vivem e na qual esperam ver atendidas suas necessidades individuais, sociais, políticas e econômicas.

Ademais, Demo (1990) admite a grande dificuldade de se avaliar a qualidade política e reconhece ser preferível avaliação formal e quantitativa bem feita do que exacerbações ideológicas, visto que embora a qualidade formal nunca substitua a qualidade política em si, pode secundá-la em direções positivas.

Soares (2009) parece concordar com essa ideia ao afirmar que o estabelecimento escolar deve priorizar a aquisição de competências de natureza cognitiva, como a competência leitora e a competência

matemática. Sendo a religião e os costumes étnicos forças tipicamente mais poderosas do que a escola na formação da visão de mundo e dos valores das crianças, a escola não pode ser responsabilizada sozinha por insucessos nessas áreas, mas “deve responder majoritariamente pelo eventual fracasso de seus alunos no aprendizado de competências cognitivas” (Soares, 2009, p.216). A escola é, portanto, o espaço por excelência da qualidade formal, enquanto divide com outros enclaves sociais (como a família e a religião) o provimento da qualidade política.

A qualidade formal se traduz em competências de ordem técnica, científica e social. Perreueud (2000) define competência como a faculdade de mobilizar um conjunto de recursos cognitivos (saberes, capacidades, informações) para solucionar com pertinência e eficácia uma série de situações complexas. Segundo ele, durante a escolaridade básica aprende-se a ler, a escrever, a contar e dúzias de outras capacidades gerais. Assimila-se conhecimentos disciplinares, referentes à matemática, história, ciências, geografia. Contudo, isso tudo de faz sem a preocupação com a resolução de problemas nas situações da vida, essa sim a expressão da qualidade da educação.

Partindo de concepção similar, o Ministério da Educação (2008) determina que uma educação de qualidade deverá contemplar: (i) o domínio da língua portuguesa, com foco na leitura, como requisito básico para que a pessoa entre no mundo letrado, para que possa construir seu processo de cidadania e para que consiga se integrar à sociedade de forma mais ativa e mais autônoma possível; (ii) o domínio da matemática, com foco para a resolução de problemas, trazendo implícita a convicção de que o conhecimento matemático ganha significado quando os alunos tem situações desafiadoras à sua frente e trabalham estratégias para resolvê-las.

A concepção adotada pelo MEC, e incorporada na matriz de referência da Prova Brasil, agrega tanto a noção de competências definida por Perreueud (2000), ao focar o desenvolvimento de habilidades dentro de situações complexas, bem como atende a consideração de Demo (1990), ao entender que através da leitura e do cálculo o indivíduo é capaz de qualificar-se para o desenvolvimento da sua cidadania – ou seja, sua qualidade política.

Plank, Amaral Sobrinho e Xavier (1990) consideram que, diante das várias formas de se avaliar a qualidade na educação, a que a vê sob seus aspectos tanto “formais” quanto “políticos” é a mais abrangente. Para eles, o desafio que se coloca nessa forma de abordagem é o dimensionamento da qualidade humana implícita na qualidade política, referindo-se ao nível de satisfação do indivíduo e da sociedade com seus

segmentos (nível este bastante relativo, pois o que é “bom” depende de um ponto de vista altamente subjetivo).

2.2.2 Avaliação da qualidade na educação: concepções, modelos e polêmicas

Indicadores educacionais, quando técnica e cientificamente bem elaborados, tornam-se instrumentos importantes para medir tendências e resultados, contribuindo para facilitar a tomada de decisão dos dirigentes e gestores de um modo geral e, em particular, dos gestores municipais. Representam mecanismos importantes postos à disposição do poder local para escolher o que é melhor para aqueles que estudam, residem, trabalham e circulam num determinado território (Feitosa, 2007).

Quando os critérios de avaliação e atribuições de responsabilidades são claros, as pessoas por ele enquadradas conseguem se liberar das arbitrariedades e interferências indevidas. A avaliação, assim posta, não é inquisitorial, mas sim instrumento de descentralização das atividades e ampliação da autonomia para buscar soluções e gerar resultados (Flechner, 1995; Trosa, 2001).

Contudo, a implementação de sistemas de avaliação é muitas vezes vista com maus olhos pelos administradores escolares. Escudam-se sob o argumento de que a avaliação da aprendizagem não pode se dar em um momento isolado da trajetória escolar do aluno, por meio de uma verificação pontual, mas sim como um processo continuado de monitoramento e ação corretiva.

Plank, Amaral Sobrinho e Xavier (1990) destacam quatro expressões que são usadas (às vezes indistintamente) para qualidade na educação: qualidade da escola, qualidade do ensino, qualidade do sistema educacional e qualidade da educação. Destas diferentes (porém nem sempre claras) concepções é possível sinalizar duas perspectivas para se abordar a avaliação da qualidade: a primeira, voltada para os insumos, os processos didáticos e administrativos, o rendimento do sistema e da escola; e a segunda, voltada para o impacto da educação na sociedade.

Dentro da primeira perspectiva está tipologia dos sistemas de avaliação de Flechner (1995), baseado em três distinções fundamentais: conformidade (foco nos insumos), diagnose (foco nos processos) e rendimento (foco nos resultados). Suas características podem ser observadas no quadro 8.

Quadro 7: tipologia dos sistemas de monitoramento.

Distinção	Conformidade	Diganose	Rendimento
Referencial	Organização burocrática	Psicologia clínica	Concorrência econômica
Objetivo	Padronizar o sistema	Remediar as deficiências de aprendizagem	Incentivar o desempenho acadêmico
Superintendência	Insumos	Procedimentos	Resultados

Fonte: adaptado de Flechner, 1995.

É possível distinguir os tipos de avaliação supracitados de acordo com suas características e objetivos:

- Avaliação de insumos: o tipo mais antigo de avaliação, cujo princípio norteador é monitorar a conformidade em relação aos critérios e normas estabelecidos por uma série de leis, regulamentos e códigos administrativos emitidos ou endossados pelas diversas esferas de governo. Identifica aspectos como credenciais de professores, tamanho das salas, relação aluno/sala e outros aspectos passíveis de normatização e padronização.
- Avaliação de procedimento: nesta modalidade, o foco é na aprendizagem dos alunos, visando a recuperação paralela e permanente dos alunos que apresentarem lacunas de aprendizagem. O objetivo não é comparar diferentes estabelecimentos publicamente, mas sim prover bases para uma ação local efetiva, envolvendo professores, pais e alunos. Há participação do corpo docente na escolha dos instrumentos de avaliação e na proposição de projetos para sanar os problemas identificados, gerando comprometimento.
- Avaliação de resultados: fruto de um movimento para maior transparência na administração das escolas públicas, a avaliação de rendimento utiliza instrumentos padronizados, com ênfase na prova cognitiva, em que os resultados são agregados por escola ou por distrito escolar antes de serem divulgados. Parte da ideia de que a demonstração dos altos resultados obtidos por algumas escolas sirva de estímulo para as demais.

A seguir pode-se observar os aspectos positivos ou favoráveis à implementação de cada um dos tipos de avaliação elencados por Flechner (1995) e os pontos negativos ou limitações impostas aos mesmos (quadro 8).

Quadro 8: pontos positivos e negativos sobre cada tipo de avaliação.

Tipo de avaliação	Pontos positivos	Pontos negativos
Insumos	Minimiza custos e necessidades de recursos humanos. Chama a atenção para casos mais agudos. Opção viável onde o alcance da administração central é pequeno e o controle é visto com hostilidade.	Não leva em consideração o contexto social da escola. Relacionamento questionável entre adequação de insumos e resultado acadêmico.
Processo	Estreita relação com o currículo. Ênfase nos processos cognitivos identificados como essenciais.	Altamente oneroso. Difícil implementação em larga escala. Ignora aspectos de contexto exógenos à escola (orientação focada somente no indivíduo).
Rendimento	Estimula expondo os baixos resultados.	Exige ampla capacidade de coleta e processamento de informações, bem como entrosamento entre as diversas esferas administrativas. Promove estreitamento do currículo. Expõe diferenças cognitivas e reforça as disparidades sociais.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Flechner, 1995.

Os tipos de sistemas de avaliação propostos por Flechner (1995) não são categorias mutuamente excludentes. Modelos e práticas avaliativas podem combinar elementos dos três tipos. Para Vianna (1990), por exemplo, a avaliação da qualidade na educação não pode se limitar apenas à verificação do rendimento escolar, sendo este apenas um momento específico na caracterização dessa qualidade. O autor sugere que sejam considerados o *contexto nacional* em que o processo educacional se desenvolve, identificar criticamente os *fatores não*

diretamente ligados à escola que afetam a educação e analisar a atuação da escola em termos de *entrada*, *processo* e *produto*. Os itens de avaliação circunscritos em cada uma dessas categorias de análise podem ser observados na figura 6.



Figura 6: elementos para análise da qualidade escolar.
Fonte: elaborado pelo autor, a partir de Vianna (1990).

Alguns pensadores atestam que a relação causal estabelecida pelo modelo “insumos-processo-produto” não tem suficiente comprovação acadêmica, embora nos países pobres a relação entre insumos e resultados é aparentemente mais relevante do que nos países ricos (Plank, Amaral Sobrinho e Xavier, 1990; Flechner, 1995). Ainda, a experiência internacional sugere que os progressos em educação não dependem exclusivamente dos volumes de recursos investidos, sendo os insumos apenas uma parte da equação geral (OCDE, 2010).

Assim como Vianna, Soares (2009) propõe que o estudo da educação escolar não se restrinja à própria escola, mas sim considere diferentes níveis: os alunos, a sala de aula, a escola, as redes e a sociedade. Cada nível tem atribuições e características próprias, que não estão presentes no nível anterior. Assim, a avaliação do desempenho escolar deve ser realizada levando em consideração as inter-relações estabelecidas entre esses diferentes espaços, conforme observado no modelo conceitual apresentado na figura 7:

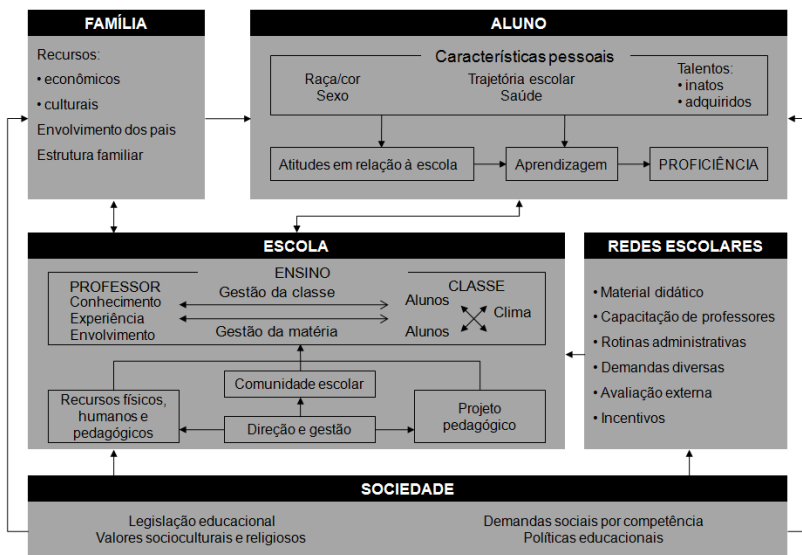


Figura 7: Modelo conceitual explicativo da proficiência

Fonte: Soares, 2009, p. 220.

Tanto Vianna (1990) quanto Soares (2009) incluem-se no *mainstream* da produção científica e intelectual sobre o tema no Brasil, ao proporem modelos de avaliação que considerem a complexidade de fatores que influenciam o desempenho de aprendizagem do aluno. Em geral, há um consenso em torno de uma proposta mais holística e integrada do processo de avaliação do desempenho escolar, visto que há inúmeros fatores extra-classe e extra-escola que influenciam na obtenção de resultados escolares.

Sendo assim, aquilo que Flechner (1995) chama de avaliação de resultados (ou rendimento) está inserido em um paradigma positivista fortemente criticado na academia brasileira. Partindo de várias vertentes teóricas (nem sempre claramente explicitadas e raramente aprofundadas), os autores que se agrupam em torno dessa crítica acabam por esboçar características de um novo modelo de avaliação apresentado como desejável, que passa

pela defesa de uma abordagem historicamente situada, que, em relação ao aluno, leve em conta não apenas a dimensão cognitiva, mas a social, a afetiva, seus valores, motivações e até mesmo a sua própria história de vida. A busca da

possibilidade de avaliar a qualidade do ensino faz recair a ênfase nas variáveis do processo, muito mais do que no produto da educação, sendo que a sua natureza deve ser eminentemente dialógica e dialética, voltada para a transformação, tanto no plano pessoal como no social. A avaliação deve ter um caráter contínuo, que supõe trocas constantes entre avaliador e avaliado, o que pode implicar, dependendo do nível de ensino, maior interação com as próprias famílias dos educandos, especialmente no caso das crianças menores. As mudanças em relação ao indivíduo apontam na direção da autonomia e, em relação ao social, na direção de uma ordenação democrática e, portanto, mais justa da sociedade (Barreto, 2001, p. 49).

Contudo, Barreto (2001) afirma que apesar de gozar de grande consenso na área, este dito paradigma “qualitativo” da avaliação apresenta sérias lacunas no que tange a apontar soluções metodológicas práticas para sua implementação, restringindo-se em grande parte em apenas assentar os fundamentos teóricos que lhe dão alicerce, muitas vezes assumindo no processo um caráter meramente denunciatório.

Esse vácuo deixado pela produção teórica e científica no país contribuiu para o fortalecimento do que se poderia chamar do núcleo “duro” da avaliação – a chamada avaliação de rendimento ou monitoramento – na política educacional nacional. A aplicação de testes padronizados em escala nacional, com resultados passíveis de comparação, vem ganhando força substancial no cenário brasileiro nas últimas duas décadas.

A despeito do aparente antagonismo entre as duas modalidades de avaliação – a qualitativa e a quantitativa – Barreto (2001) aponta para seu caráter complementar. Os resultados auferidos por meio das avaliações quantitativas de larga escala, embora não açambarquem todas as dimensões do processo de ensino-aprendizagem, podem ser complementados com avaliações qualitativas de maior profundidade, no nível do estabelecimento escolar, contribuindo para reafirmar a dignidade profissional do professor.

Visto que nenhum teste pode avaliar a totalidade das dimensões humanas, Vianna (1990) corrobora com Barreto, sugerindo que, ao construir um instrumento de avaliação, se identifique seu objetivo e em que situação concreta será utilizado, uma vez que um teste apropriado

para um contexto pode não ser para outro. Ainda sustenta que a validade de um teste não está em si mesmo, mas na interpretação que se faz dos seus resultados, sendo necessário aprofundar e estender os estudos de validação para que se possa determinar as diversas dimensões da sua validade.

2.2.3 Avaliação da qualidade da educação básica no Brasil

A avaliação da qualidade na educação é um tema com história longa. Mesmo no Brasil, onde a educação básica começou a ser prioridade pública apenas tardiamente, as primeiras preocupações com sistemas de avaliação da qualidade educacional datam a década de 1930.

Contudo, Barreto (2001, p.56) ressalta que “a montagem de sistemas padronizados de avaliação do ensino que abarquem toda a rede de educação básica é um fenômeno relativamente recente nas sociedades avançadas”. Mesmo nos países que foram precursores na sua adoção, apenas no início do século XXI começou-se a dispor de informações completas sobre as primeiras gerações de estudantes que receberam este acompanhamento. Por isso, esse é ainda um terreno muito instável, sujeito a erros e retrocessos.

Essa adoção de sistemas de avaliação de resultados na educação está fortemente associada a uma mudança mais ampla no paradigma de funcionamento do Estado, denominada Reforma da Gestão Pública, que tem implicações significativas sobre como são geridas as organizações públicas modernas e influencia a dinâmica da formação das suas estratégias. Portanto, far-se-á a seguir uma breve contextualização sobre essa transição, delineando seus princípios e forma assumida no Brasil, no Estado como um todo e, especificamente, na educação básica.

2.2.3.1 Reforma do Estado sob a égide da Nova Gestão Pública: rumo a uma gestão estratégica orientada por resultados

É possível estabelecer dois marcos referenciais sobre as reformas públicas, no âmbito nacional e internacional. O primeiro deles foi a reforma burocrática, que substituiu a burocracia patrimonialista por uma burocracia e por um estilo de administração weberiano, ocorrendo no final do século XIX nos países desenvolvidos na Europa, no início do século XX nos Estados Unidos e em meados da década de 1930 no Brasil.

Essa primeira reforma visa (entre outros objetivos) anular ou limitar o quanto possível a influência de práticas patrimonialistas e

clientelistas na administração do Estado. Está fortemente alicerçada nos princípios da teoria da burocracia moderna, a citar (Weber, 1946):

- I. As áreas de jurisdição são estabelecidas e ordenadas por regras, ou seja, por leis ou regulamentos administrativos;
- II. Há uma hierarquia que implica níveis de autoridade, formando um firme sistema de subordinação no qual a supervisão de oficiais de menor nível hierárquico é feita por aqueles de maior nível hierárquico;
- III. A gestão se baseia em documentos escritos, que são preservados em sua forma original ou transcrita;
- IV. A gestão geralmente pressupõe formação e treinamento especializado;
- V. A atividade oficial, isto é, aquela dedicada ao trabalho no aparelho burocrático, deve ser a ocupação principal do indivíduo;
- VI. A gestão segue regras genéricas, que são mais ou menos estáveis, mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas.

O Estado burocrático surge como uma *necessidade*, decorrente do volume e da complexidade de atividades administrativas necessárias para sua eficiente condução. Segundo Weber (1946), nenhum grande Estado, mesmo que fundado em uma estrutura de valores e funcionamento com forte viés patrimonialista, perdurou por muito tempo sem a incorporação de princípios burocráticos à administração dos negócios públicos, uma vez que a quantidade e a complexidade das tarefas administrativas assim exigem.

A razão decisiva para o avanço da burocracia é, portanto, sua pura superioridade técnica sobre qualquer outra forma de organização. Weber (1946) faz uma analogia entre a burocracia e a máquina, quando comparada os demais modos de produção: precisão, clareza, continuidade, redução de custos – tudo é elevado a um ponto ótimo na administração burocrática. Assim, a burocracia pode ser assumida como um tipo ideal, jamais consumada absolutamente na realidade social.

O modelo burocrático logo mostrou suas deficiências. Criada como uma maneira de controlar os atos dos administradores públicos e limitar a arbitrariedade dos chefes políticos, que à época da administração patrimonialista tinham amplos poderes sobre a configuração do aparelho do Estado e o utilizavam para seu proveito próprio, a burocracia acaba ao final atuando na contramão dos seus próprios fundamentos, conforme explicam Osborne e Gaebler (1995):

Ao dificultar o desvio do dinheiro público, tornou virtualmente impossível *administrá-lo* bem. Ao adotar exames escritos, com notas de três decimais, para contratar nossos escriturários, policiais e bombeiros, introduziu a mediocridade na nossa força de trabalho. Ao tornar impossível demitir funcionários de baixa produtividade, proporcionou estabilidade aos medíocres. Ao tentar controlar virtualmente tudo na administração pública, tornamo-nos tão obsessivos em ditar o modo *como* as coisas deviam ser feitas – regulando os procedimentos e controlando os rumos – que passamos a ignorar os *resultados* (1995, p. 15, grifos dos autores).

Segundo Schartzman (2001), o modelo tradicional de regulação burocrática parte da premissa de que o bom funcionamento das organizações públicas depende de um rígido sistema de controle, tendo implícita aí a ideia de que o gestor público é sempre desonesto. O resultado é a morte à criatividade e iniciativa, com implicações negativas sobre o próprio funcionamento dessas organizações.

O resultado foi um governo com um *ethos* especial: lento, ineficiente e impessoal. *Ethos* este que, embora capaz de dar conta das demandas sociais em uma sociedade de ritmo mais lento, se mostrou completamente incompatível com o mundo dinâmico e rápido em que vivemos hoje, em que a flexibilidade e adaptabilidade são palavras de ordem (Osborne; Gaebler, 1995).

A partir dos anos 1980, começa uma segunda reforma iniciada na Inglaterra e rapidamente disseminada pelos demais países desenvolvidos, iniciando o que se convencionou a chamar um modelo da Nova Gestão Pública (NGP). O Brasil a adotará, em certo grau, já na década de 1990 com a reforma de gestão pública de 1995/98. Segundo Matias-Pereira (2008), durante esse período se constata uma iniciativa coerente de reconstrução do Estado, com adequação de suas atribuições na expectativa de estabelecer as bases para um Estado regulador e promotor do desenvolvimento nacional. Nesse período

“buscou-se implantar modelos organizacionais/institucionais e introduzir uma cultura gerencial, associados aos distintos instrumentos que fortalecessem valores

democráticos, como a transparência, participação e controle social” (Matias-Pereira, 2008, p. 4)

Nesse contexto, a *qualidade* da administração do Estado passa a ser traduzida em termos dos *resultados* que ele entrega. Lima (2005, p. 317) apresenta a questão da qualidade da seguinte forma: “uma organização de qualidade é aquela que faz aquilo a que se destina, bem feito e em tempo oportuno”. Ele ainda explica a qualidade no serviço público em três eixos:

- Eficiência (racionalização de recursos): minimizar os custos e esforços envolvendo a administração do Estado, sem comprometer a prestação (oferta e qualidade) dos serviços públicos. Isso implica empregar da melhor forma possível os recursos disponíveis.
- Eficácia (atingimento de metas): cumprir as metas de resultados relacionados aos serviços prestados pelo Estado. Isso implica uma avaliação suficientemente objetiva desses resultados, preferencialmente traduzidos em métricas quantitativas.
- Efetividade (impacto e transformação): impactos gerados pelos produtos ou serviços prestados pelas organizações atendem as necessidades e expectativas da sociedade. Isso implica conhecer os impactos de longo prazo e estabelecer relações de causa e efeito com as políticas públicas implementadas.

Essas três dimensões estão no cerne das políticas da Nova Gestão Pública. Gerenciar estrategicamente o Estado de forma bem-sucedida, seja no nível federal, estadual ou municipal, implica em aumentar os níveis de eficiência, eficácia e efetividade. Esse aumento deve ocorrer de forma integrada, uma vez que nenhuma dessas dimensões faz sentido isoladamente. Muito pelo contrário: se tornam perniciosas ao serem desenvolvidas dessa forma.

Eficiência sem eficácia pode significar melhorar continuamente o processo de desperdiçar recursos. Ser eficiente não basta: muito esforço já foi feito tentando fazer melhor a coisa errada, que não agrega valor ao cumprimento da missão da organização. É “um esforço para aperfeiçoar processos que funcionam como ‘ralos’ por onde escoam tempo, dinheiro, competências e oportunidades” (Lima, 2007 p.8). Tal atitude serve de argumento para (in)justificar a pesada carga tributária e burocrática repassada à sociedade.

Por sua vez, eficácia sem eficiência compromete uma dimensão fundamental no setor público, que é a produtividade. Diferentemente do setor privado, em que as empresas podem selecionar fatias ou segmentos de mercado, a organização pública é comissionada pela sociedade para atender a todos, sem distinção de tratamento arbitrária. Portanto, o uso indiscriminado de recursos compromete, no longo prazo, a própria eficácia, visto que a amplitude e continuidade de programas bem-sucedidos dependem desses mesmos recursos (Lima, 2005).

Ainda, no contexto da NGP, o mais perigoso talvez seja eficiência e eficácia sem efetividade. Osborne e Gaebler (1995) apresentam um exemplo notável desse fenômeno: há muitos anos atrás, o Departamento de Assistência Pública do estado Illinois decidiu reexaminar a maneira com que reembolsava as clínicas de idosos pelas internações de pacientes integrantes dos programas de assistência médica. Após essa avaliação, descobriu-se que

Pagava-se de acordo com o nível de assistência prestada: se o paciente internado apresentava um quadro mais grave e necessitava de maiores cuidados, o estado pagava mais; e aos pacientes que necessitavam de menos assistência, pagava-se menos. O critério parecia absolutamente lógico e justo, porém (...) ao pagar mais por paciente acamados, o estado dava às clínicas um incentivo financeiro para que os mantivessem na cama. (...) Ao patrocinar a injeção de recursos, ignorando os resultados, a fórmula produzia efeito exatamente oposto ao desejado pelo estado (Osborne; Gaebler, 1995, p. 149).

Por não mensurar corretamente os resultados, os governos burocratizados frequentemente apresentam desempenho sofrível. Financiam escolas pelo número de alunos matriculados, a despeito das altas taxas de analfabetismo funcional, reprovação e evasão. Investem grandes somas em programas de profissionalização para jovens e desempregados que, uma vez formados, não conseguem se colocar no mercado de trabalho. O mesmo se observa na segurança, saúde e demais áreas de prioridade governamental (Osborne; Gaebler, 1995).

Deste modo, a função social do Estado deve ser alcançada com níveis mais elevados quanto possível de qualidade e eficiência na prestação dos serviços. Não se pode mais ignorar as questões

relacionadas à eficácia e à eficiência, embora sempre subordinadas ao critério da efetividade (Matias-Pereira, 2008).

A literatura evidencia que as reformas recentes que tratam da capacidade administrativa, no Brasil e no mundo, foram orientadas para criar instrumentos que visam elevar o desempenho organizacional, para permitir a obtenção de resultados e a satisfação do cidadão. A eficiência, eficácia e efetividade se mostram claramente presentes nessa orientação.

Para Schwartzman (2001, p.4), grande parte das questões da reforma administrativa brasileira pode ser resumida em duas perguntas: “como fazer com que os órgãos da administração funcionem bem? E como controlar as instituições, para que elas não façam uso indevido dos recursos públicos?”.

Segundo o próprio Bresser-Pereira (2005), a resposta a essas perguntas implica a substituição dos mecanismos tradicionais de controle burocrático – supervisão, regulamentação e auditoria – por sistemas de controle e responsabilização gerenciais – controle por resultados, a competição administrada por excelência e o controle social por organizações da sociedade civil e da mídia.

Com isso se torna possível descentralizar poder pelas agências executivas e reguladoras, concedendo maior autonomia para seus gestores e exigindo deles maior responsabilização pública. Afinal, sem informações precisas sobre os resultados, os governos acabam recompensando seus funcionários com base em outros critérios, como o tempo de serviço e o volume de recursos administrado, fazendo com que a prioridade do governo se torne ele mesmo (Osborne; Gaebler, 1995; Trosa, 2001).

A abordagem moderna, portanto, parte do princípio que os administradores são honestos até que se prove o contrário, dá a eles ampla flexibilidade de ação, substituindo os controles formais pela avaliação de resultados (Schwartzman, 2001). Uma parte considerável com campo de atuação estratégica é, por conseguinte, delegada àqueles responsáveis por executá-las.

Diferentemente do que a princípio pode parecer, a Nova Gestão Pública não prescinde de um sólido corpo de burocratas; ele é, inclusive, condição indispensável para que a transição de um modelo para o outro seja realizada. Também não dispensa absolutamente as formas de controle tradicionais, como a auditoria e a supervisão detalhada. Apenas diminui sua relevância, dando lugar para novos mecanismos, como o controle de resultados e o controle social (Bresser-Pereira, 2005).

O paradigma pós-burocrático propõe que se criem padrões de articulação entre formulação e implementação de políticas públicas,

regulados pelo controle de desempenho, sendo esse um dos principais eixos organizadores dos processos de reforma. Ele pressupõe que as organizações públicas devem funcionar dentro de padrões de eficiência como os que são adotados por organizações privadas, orientados por resultados perfeitamente mensuráveis (Rezende, 2005)

Deste modo, a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão às informações do governo, tornando mais democrática as relações travadas entre sociedade civil e o Estado e contribuindo para a consolidação da democracia. A *accountability* – prestação de contas à sociedade, por meio da apresentação sistemática de resultados – se afigura como elemento cada vez mais central para gestão estratégica no setor público brasileiro hodierno (Matias-Pereira, 2008).

No Brasil, avaliação sistemática da qualidade da educação básica em larga escala se firma cada vez mais como elemento da regulamentação e da administração gerencial, com uma história de mais de vinte anos. Fundada nos princípios da *accountability*, essa tendência contribui para consolidar o que podemos chamar do paradigma do “Estado-avaliador”.

Nas seções que seguem, é apresentado um pouco do histórico e da situação presente dos sistemas de avaliação da qualidade na educação básica brasileira.

2.2.3.2 Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb: rumo a um Estado-avaliador na educação

Segundo o Ministério da Educação (Brasil, 2008), as discussões iniciais sobre a importância de se implantar um sistema de avaliação em larga escala no Brasil aconteceram entre 1985 e 1986. Na época, estava em curso um programa financiado com recursos do Banco Mundial e voltado para as escolas da área rural do nordeste brasileiro, denominado Projeto Edurural.

Estudou-se a elaboração de uma pesquisa que avaliasse o desempenho dos alunos que estavam freqüentando as escolas beneficiadas pelo Projeto e compará-lo com o dos alunos não beneficiados, com o objetivo de se ter um instrumento que pudesse medir a eficácia das medidas adotadas durante a sua execução.

A partir dessa experiência, em 1988 o MEC instituiu o Saep, Sistema de Avaliação da Educação Primária que, com as alterações da Constituição de 1988, passou a chamar-se Saeb, Sistema de Avaliação da Educação Básica. O objetivo era oferecer subsídios para a

formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas, contribuindo, dessa maneira, para a melhoria da qualidade do ensino brasileiro. A primeira avaliação ocorreu em 1990. Foi a primeira iniciativa brasileira, em escala nacional, para se conhecer o sistema educacional brasileiro em profundidade.

Segundo Coelho (2008), esse primeiro movimento da avaliação da educação básica no Brasil se relacionou com o que ocorreu na avaliação educacional no contexto internacional. Fazem parte desse contexto de influência a aprovação do *Primary and Secondary Education Act*, em 1965, nos Estados Unidos e a publicação do Informe Coleman em 1968, que se conjugam com a criação da *Internacional Association for the Evaluation of Educational Achievement – IEA* propondo-se a promover e realizar estudos internacionais de avaliação educacional, bem como a experiência de construção de indicadores internacionais de qualidade da educação pela OCDE.

A crise do Estado desenvolvimentista e as reformas políticas que, na segunda metade dos anos 1990, apontavam para modernização da gestão pública no Brasil, também foram forças motrizes do desenvolvimento e ampliação da avaliação de resultados na educação. Segundo Freitas (2005, apud Coelho, 2008) a avaliação foi então vista como uma estratégia útil para a gestão, que se impunha com o rumo que vinha sendo dado à área social. Ou seja, a avaliação de *outputs* (saídas ou resultados) se mostrou instrumento adequado para modificar o paradigma de operação do Estado.

A partir de 1992, decidiu-se que a aplicação da avaliação do Saeb ficaria por conta do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (Inep). O segundo ciclo da avaliação ocorreu em 1993 e, desde então ocorre a cada dois anos, ininterruptamente. Desde então, elas vem produzindo informações a respeito da realidade educacional brasileira por meio de exame bianual de proficiência, em Matemática e em Língua Portuguesa (leitura), aplicado em amostra de alunos de 4ª e 8ª séries (ou 5º e 9º ano) do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio. Como os resultados referem-se apenas a uma amostra do total de alunos, os resultados são divulgados por rede de ensino com agregação nacional, regional e estadual, não permitindo levantar resultados nem por escolas nem por municípios.

Ao longo dos anos, a avaliação vem sendo aprimorada, sendo que importantes inovações aconteceram no período entre 1995 e 2001. Em 1995, foi incorporada uma nova metodologia estatística conhecida como Teoria de Resposta ao Item (TRI), que permite a comparabilidade dos diversos ciclos de avaliação. Em 1997, foram desenvolvidas as Matrizes

de Referência com a descrição das competências e habilidades que os alunos deveriam dominar em cada série avaliada, permitindo uma maior precisão técnica tanto na construção dos itens do teste, como na análise dos resultados da avaliação. Finalmente em 2001, em seu sexto ciclo, as Matrizes de Referência foram atualizadas em razão da ampla disseminação, pelo MEC, dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN).

Além de coletar dados sobre a qualidade da educação no País, o Saeb procura conhecer as condições internas e externas que interferem no processo de ensino e aprendizagem, por meio da aplicação de questionários de contexto respondidos por alunos, professores e diretores, e por meio da coleta de informações sobre as condições físicas da escola e dos recursos de que ela dispõe.

As informações obtidas a partir dos levantamentos do Saeb também permitem acompanhar a evolução da qualidade da Educação ao longo dos anos, sendo utilizadas principalmente pelo MEC e Secretarias Estaduais e Municipais de Educação na definição de ações voltadas para a solução dos problemas identificados, assim como no direcionamento dos seus recursos técnicos e financeiros às áreas prioritárias, com vistas ao desenvolvimento do Sistema Educacional Brasileiro e à redução das desigualdades nele existentes.

O desenvolvimento do Saeb vem ao encontro do discurso oficial em torno da ineficácia do sistema educacional brasileiro. Ambos se inserem no contexto de reestruturação do Estado brasileiro e estão balizados em recomendações de organismos internacionais que insistem em ações para superar a crise de eficiência, eficácia e produtividade. A saída da crise, segundo essa orientação política, “está em tratar a educação e o conhecimento como eixos da transformação produtiva com equidade, e como fator de competitividade das nações e empresas” (Coelho, 2008, p. 231). Coelho ainda afirma que

as mudanças das dimensões do Estado sinalizam a transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controle estatal com estratégias de autonomia e auto-regulação das instituições educativas (2008, p. 249).

Assim, observa-se a transição do Estado como executor direto de políticas públicas padronizadas para um Estado avaliador e incentivador dos executores das políticas públicas e prestadores dos serviços

governamentais. Uma transição do *Estado desenvolvimentista* para um *Estado-avaliador*.

2.2.3.3 Prova Brasil e Ideb: avanços do Estado-avaliador

Em 2005, a Portaria Ministerial n.º 931 alterou o nome do exame amostral do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), realizado desde 1990, para Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb). Por sua tradição, entretanto, o nome do Saeb foi mantido nas publicações e demais materiais de divulgação e aplicação deste exame.

A mesma portaria instituiu a Avaliação Nacional do Rendimento do Ensino Escolar – Anresc. Essa mudança decorreu de uma necessidade de se tornar a avaliação Saeb mais detalhada, permitindo uma avaliação específica do desempenho no nível dos municípios e no nível das escolas integradas às redes estaduais e municipais. Segundo o Artigo 1º, § 2º da Portaria Ministerial nº 931, a Anresc tem os seguintes objetivos gerais:

- a) avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global;
- b) contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados;
- c) concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional;
- d) oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares. Tais informações serão úteis para a escolha dos gestores da rede a qual pertençam.

Assim, em 2005 foi criada a Prova Brasil, em complemento à avaliação já feita pelo Saeb. A Prova Brasil é censitária. Por esta razão, expande o alcance dos resultados, uma vez que oferece dados não apenas para o Brasil e unidades da Federação, mas também para cada município e escola participante. A Prova Brasil avalia todos os estudantes da rede pública urbana de ensino, de 4ª e 8ª séries (ou 5º e 9º ano) do ensino fundamental.

Uma vez que a metodologia das duas avaliações (Saeb e Prova Brasil) é a mesma, elas passaram a ser operacionalizadas em conjunto,

desde 2007. Como são avaliações complementares, uma não implicou na extinção da outra (Inep, 2011a). Pela metodologia utilizada, nenhum aluno é submetido às duas avaliações. O quadro 9 apresenta os pontos em comum e as diferenças entre ambas.

Quadro 9 – Comparação entre Prova Brasil e Saeb.

Prova Brasil	Saeb
A prova foi criada em 2005.	A primeira aplicação ocorreu em 1990.
Sua primeira edição foi em 2005, e em 2007 houve nova aplicação.	É aplicado de dois em dois anos. A última edição foi em 2005. Em 2007 houve nova prova.
Avalia as habilidades em Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (foco na resolução de problemas)	Avalia as habilidades em Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (foco na resolução de problemas)
Avalia apenas estudantes de ensino fundamental, de 4ª e 8ª séries.	Avalia estudantes de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e também estudantes do 3º ano do ensino médio.
A Prova Brasil avalia as escolas públicas localizadas em área urbana.	Avalia alunos da rede pública e da rede privada, de escolas localizadas nas áreas urbana e rural.
A avaliação é quase universal: todos os estudantes das séries avaliadas, de todas as escolas públicas urbanas do Brasil com mais de 20 alunos na série, devem fazer a prova.	A avaliação é amostral, ou seja, apenas parte dos estudantes brasileiros das séries avaliadas participam da prova.
Por ser universal, expande o alcance dos resultados oferecidos pelo Saeb. Como resultado, fornece as médias de desempenho para o Brasil, regiões e unidades da Federação, para cada um dos municípios e escolas participantes.	Por ser amostral, oferece resultados de desempenho apenas para o Brasil, regiões e unidades da Federação.
Parte das escolas que participarem da Prova Brasil ajudará a construir também os resultados do Saeb, por meio de recorte amostral.	Todos os alunos do Saeb e da Prova Brasil farão uma única avaliação.

Fonte: adaptado de Inep (2011b).

Segundo o Ministério da Educação (Brasil, 2008), sendo o aprendizado de competências cognitivas um direito de todos os alunos, fica excluída a possibilidade de definição deste direito de forma diferente para diferentes grupos de alunos. Como consequência, o instrumento verificador do direito deve ser o mesmo. É, portanto, um método padronizado, que mede as competências básicas em Língua Portuguesa (com ênfase na leitura) e Matemática (com ênfase na resolução de problemas).

No que se refere a leitura, por exemplo, cada aluno recebe uma nota de 0 a 500, baseada no índice de acertos e no grau de dificuldade das questões acertadas. A nota em leitura de um aluno é classificada em 8 níveis. Este grande número de níveis decorre de a escala usada para registrar a nota dos alunos de 4ª série/5º ano ser a mesma utilizada para alunos de 8ª série/9º ano. Com isso, espera-se, naturalmente, que alunos da 4ª série/5º ano tenham notas menores e estejam situados em níveis mais baixos.

No entanto, é preciso estabelecer claramente acima de qual desses níveis um aluno deve estar quando domina a competência leitora de forma adequada. É uma questão difícil de ser respondida, sendo que diferentes organizações, estados e municípios tem escolhido diferentes pontos de corte. Por exemplo, a opção tomada pela organização não-governamental Todos pela Educação, livre de quaisquer pressões e com consultoria técnica, definiu que os alunos da 4ª série/5º ano devam ter nota acima de 200 pontos e os de 8ª série/9º ano acima de 275. Para a escala de matemática, os valores foram respectivamente 225 e 300 pontos. Esses parâmetros foram adotados pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação. Na realidade, para considerar a variação natural entre os alunos, estabeleceu que, em cada momento que se olhar a escala, pelo menos 70% de seus alunos deve estar acima desses níveis.

Os resultados da Prova Brasil podem ser usados de muitas maneiras. A mais simples é comparar a média da escola com o ponto de corte apresentado anteriormente. Como a maioria dos alunos deve ter nota acima daquele ponto, a média da escola também deveria estar acima daqueles valores. Idealmente, entretanto, deveríamos saber também quantos alunos da escola estão em cada um dos níveis, já que a ação pedagógica necessária é diferente para alunos em níveis diversos.

Adicionalmente, é necessário verificar se a média da escola não foi obtida de maneira pouco equitativa. Ou seja, se alguns poucos alunos tiveram notas muito altas e muitos alunos, notas baixas. A escola pública brasileira deve cuidar de não deixar alunos para trás, nem

aumentar as diferenças induzidas por outras estruturas da nossa sociedade.

Já se sabe que a maioria dos alunos das escolas públicas tem hoje desempenho baixo. A explicação mais fácil para este fato é atribuí-lo às características socioeconômicas dos educandos. Contudo, a escola tem papel significativo nesse sentido, conforme comprovam os resultados apresentados no quadro 10. Ela foi construída a partir dos resultados de todas as escolas da rede municipal de uma grande cidade brasileira.

Quadro 10 – Desempenho dos alunos de grande município brasileiro na Prova Brasil (leitura)

Grupo de NSE	Escola com menor desempenho	Média das escolas	Escola com maior desempenho
1	144	173	206
2	136	180	205
3	133	182	208
4	172	190	222
5	174	207	224

Fonte: Ministério da Educação, 2008, p.10.

Primeiramente, cada uma das escolas foi classificada, tendo em vista o alunado a que atende, em uma das cinco categorias do Nível Socioeconômico – NSE. O grupo 1 agrega as escolas que atendem aos alunos de NSE mais baixo e as escolas do grupo 5 atendem àqueles de NSE mais alto, ressaltando-se que apenas escolas públicas estão incluídas.

Observa-se que à medida que o NSE cresce, também aumenta a nota média da escola. Este é um fato já amplamente conhecido mostrando que o desempenho do aluno reflete, ainda que de forma não determinística, o capital cultural de sua família, que, no Brasil, está muito associado ao NSE.

Contudo, ao observar os resultados na linha 3, constata-se que a escola com a pior nota tem média de apenas 133, enquanto a nota da melhor escola é 208. A diferença entre estes dois valores – 75 pontos – é tão relevante que corresponde a mais de três anos de escolarização. Ou seja, há nesta cidade uma enorme diferença entre escolas que atendem a estudantes com o mesmo NSE. Como tais escolas pertencem à mesma rede, tem os mesmos recursos financeiros e os professores recebem os mesmos salários, fica claro que as políticas e

práticas de cada escola podem fazer muita diferença no aprendizado de seus alunos.

Essa afirmação é corroborada no estudo promovido pela UNICEF em parceria com o Inep em 2006, intitulado “Aprova Brasil: o Direito de Aprender” (Inep, 2007). Nele foram identificadas 33 escolas que tiveram resultados na primeira aplicação da Prova Brasil superiores ao esperado para o Nível Sócio-Econômico dos alunos. Essa diferença entre o desempenho esperado e o desempenho observado é chamado Índice de Efeito Escola (IEE), indicador do impacto que a escola tem no aprendizado da criança.

Ainda assim, reforça-se que os resultados da Prova Brasil não devem ser usados para comparar escolas que recebem alunos muito diferentes. Esse tipo de comparação não é um uso adequado dos resultados (Brasil, 2008).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado pelo Inep em 2007, com o objetivo de avaliar de maneira sintetizada os resultados da educação básica brasileira, em nível nacional, regional, estadual, municipal e escolar. Ele reúne em um só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações (levantadas por meio da Prova Brasil). Segundo o Inep (2011a) ele agrega a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep.

Para Fernandes (2007, p.8), possuir um indicador sintético de desenvolvimento educacional é importante para: “a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa *performance* (grifo do autor) e b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ ou redes de ensino”. Deste modo, torna-se difícil optar arbitrariamente por um indicador de fluxo em detrimento de um de desempenho em testes padronizados ou vice-versa, em virtude da possibilidade de existir *trade-offs* entre eles.

O autor explica que medidas de proficiência em exames padronizados e índices de fluxo escolar não são independentes entre si. Espera-se que a adoção de uma medida que melhore o aprendizado dos alunos, mantendo-se o padrão de aprovação, tenda tanto a elevar a proficiência nos testes padronizados como a reduzir a taxa de repetência.

Contudo, o que torna necessária a adoção dos dois indicadores é a possibilidade de eles caminharem em sentidos opostos. O exemplo mais

claro é a redução no padrão de aprovação que, apesar de reduzir as taxas de reprovação, implicaria em uma redução nos níveis de proficiência.

Ademais, avaliações como a do Saeb e do Ideb não são suficientes para se elucidar os efeitos dos fatores escolares na melhoria do desempenho educacional, por se tratarem de análises estatísticas, apoiadas apenas em dados quantitativos. Processos internos das escolas não são satisfatoriamente captados por questionários, sendo necessária a complementação com estudos de ordem qualitativa, como pesquisas e diagnósticos (Coelho, 2008).

2.2.3.4 Críticas ao Ideb e à Prova Brasil

Em julho de 2008, a Secretaria de Estado de Educação – SEE – de Minas Gerais elaborou e divulgou no seu site uma crítica sobre os resultados e métodos de coleta dos dados referentes ao Ideb, assinada pela secretária de Educação de Minas Gerais, Vanessa Guimarães e seu adjunto João Antônio Filocre. Segundo a análise da SEE, em Minas, 17.791 de estabelecimentos de ensino estavam cadastrados no Censo na época da avaliação. No entanto, desse total apenas 2.896 escolas (16,3%) forneceram os dados de movimentação e rendimento de maneira consistente. É elevado o número de escolas (10.501) cujos dados são inconsistentes, isto é, a soma dos dados de movimentação e rendimento não coincide com a matrícula declarada. Outras 4.394 (24,7%) simplesmente ainda não tinham informado a situação dos seus alunos. Assim, a SEE questiona: “se há problemas em 83,7% das escolas, como o MEC conseguiu calcular a taxa de aprovação e o indicador de rendimento utilizado na determinação do IDEB? (...) De que modo os problemas apontados podem ter afetado os resultados?” (Minas Gerais, 2008). O documento ainda menciona problemas que ocorreram na aplicação da Prova Brasil no estado, encaminhados ao MEC em relatório enviado em março do mesmo ano.

Marta Avancini, em artigo publicado pela Revista Educação (2008), relata outro caso de erros de informação relacionados ao Ideb. No município de São Paulo alunos transferidos e que abandonaram os estudos durante o ano letivo de 2007 foram computados como reprovados, falseando os dados. Como a taxa de reprovação registrada no Educacenso foi maior do que a efetiva, a aprovação considerada para efeito de cálculo do Ideb foi menor do que a real. Por isso, o Ideb da capital paulista ficou abaixo do que deveria ser, segundo as autoridades locais. Segundo Avancini, o ocorrido veio a público por meio da imprensa. Em virtude desse caso e de outros que acabaram não sendo

divulgados, o Inep abriu um prazo para que os estados (os responsáveis pela validação das informações fornecidas pelas escolas ao Educacenso) fizessem correções.

No mesmo artigo, o então presidente do Inep, Reynaldo Fernandes (2008), explica que o problema em São Paulo ocorreu porque escolas forneceram informações erradas, não tendo o Inep qualquer responsabilidade ou o Ideb qualquer defeito em si. Embora ele admita a possibilidade de erros no Ideb de algumas localidades, assegura que são erros pontuais, decorrentes das dimensões e da complexidade das operações envolvidas na coleta de dados do Educacenso e do processo de cálculo do índice. E por serem tão escassos dentro do universo, passam despercebidos nos testes de consistência dos dados realizados pelos técnicos do Inep.

Outra crítica levantada pelo próprio MEC (Brasil, 2008) é que a medida das competências leitora e matemática obtida com a Prova Brasil capta apenas os aspectos superficiais dessas competências. O contraponto a essa crítica é que esses mesmos itens mostram que a Prova Brasil concentra-se em medir competências básicas e essenciais e que, portanto, qualquer estratégia que dote os alunos de capacidade de responder corretamente aos itens da Prova Brasil estará lhes permitindo consolidar competências fundamentais para o exercício de sua cidadania.

Por fim, um sistema de avaliação da aprendizagem que enfatiza apenas os aspectos relacionados à leitura e resolução de problemas matemáticos, como o Saeb e a Prova Brasil, pode levar as escolas e redes de ensino a priorizar excessivamente esses aspectos, em detrimento de outros tão importantes para a formação integral do educando. É o que Beveridge (2010) e Grey (2010) denunciam quanto ao No Child Left Behind Act – NCBL – ato do congresso dos Estados Unidos da América, proposto na administração Bush em 2001, que implementou sistema de avaliação da aprendizagem baseado em critérios relacionados a habilidades a serem adquiridas pelos estudantes em dadas séries escolares. Segundo as pesquisadoras, a adoção das medidas propostas teve forte impacto negativo sobre investimento de recursos e ofertas de disciplinas não avaliadas nos testes, como história, artes e educação física, empobrecendo o currículo de inúmeras escolas estadunidenses.

2.3 GESTÃO ESTRATÉGICA E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: REFLEXOS NA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA

Nessa seção, serão exploradas as interfaces teóricas entre os dois campos bibliográficos revisados e levantadas indagações norteadoras da investigação de campo a ser conduzida durante o projeto.

2.3.1 Gestão e estratégia escolar no contexto nacional e internacional

Há uma grande ênfase literária na gestão estratégica escolar, em nível internacional (especialmente nos EUA e na Inglaterra). Contudo, Eacott (2010) critica a tendência dominante nesses estudos, argumentando que o estudo sobre estratégia dentro do contexto da gestão escolar é limitada a uma representação do que é estratégia. Segundo ele, “não entendendo a existência da estratégia é impossível saber o que é ser estratégico” (2010, p.55).

Davies (2006) afirma que, enquanto a atenção está agora se direcionando para a dimensão estratégica da gestão escolar, o perigo é associar estratégia com estruturas mecanicistas de planejamento. Segundo ele, essa é uma visão limitada que ignora totalmente a ampla natureza da estratégia. Essa crítica é coerente com as apresentada por autores como Mintzberg (2001a, 2004), Quinn e Voyer (2001) sobre a noção frequentemente limitada sobre estratégia, adotada por pensadores na área.

Ainda, sobre a conversão da estratégia em ação, Davies (2006, p.11) coloca que “no mundo dos negócios uma máxima comumente repetida é que dois terços dos planos estratégicos jamais são implementados” e se pergunta: isso não poderia ser dito para a educação? Não está a escola submetida ao mesmo problema que atinge as empresas, de planos que são delineados com alto esmero, mas cuja implementação frequentemente não se concretiza?

Além da ênfase em estruturas e instrumentos formais de planejamento de longo e curto prazo, uma revisão da literatura sobre liderança e estratégia educacional indica que há uma ênfase em aspectos comportamentais dos líderes formais e, especialmente, em promover ganhos em desempenho educacional, medido por avaliações quantitativas de larga escala. Isso decorre da atual “era da *accountability*”, abrangendo todos os aspectos da escola, especialmente nos EUA (Glanz, 2010). O caráter dominante dos estudos em nível internacional é, portanto, diferente daquele observado no Brasil, em que

se destaca o estudo crítico das relações escolares, com viés muito mais político e pedagógico do que administrativo e instrumental.

Cheng (2010), em sua revisão sobre as principais tendências e modelos de liderança estratégica na educação na região da Ásia-Pacífico, identificou três “ondas” de reformas educacionais características e sucessivas, dos quais decorrem três modelos de gestão estratégica escolar.

No modelo da primeira “onda”, a estratégia escolar é de um tipo de melhorias internas, baseada predominantemente em um tipo de racionalidade instrumental (pelo uso de técnicas como análise SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats - e planejamento) com foco no aprimoramento técnico das operações internas em ensino, aprendizagem e gestão. As iniciativas-chave são comumente orientadas para o curto prazo e restritas a regulamentos burocráticos (Eacott, 2008, apud. Cheng, 2010). Segundo Cheng, (2010), esse modelo pode estar muito centrado nas ações referentes ao desenvolvimento de planos e ações sem levar suficientemente em consideração as complexidades, diversidades, expectativas e influências do ambiente externo e das partes interessadas. Por isso, é frequentemente não percebido como sendo muito estratégico.

Na segunda “onda”, a maioria das reformas foi direcionada para a garantia da qualidade e *accountability* das escolas perante as partes interessadas internas e externas. Essa onda enfatiza a eficiência na interação entre a escola e a comunidade, tipicamente definida pela satisfação das partes interessadas, competição baseada no mercado e prestação pública de contas. É, por conseguinte, orientada para uma racionalidade mercadológica, do tipo encontrado nas empresas com finalidade lucrativa, sendo essa a causa de sua principal limitação: a orientação para o mercado pode facilmente fazer a escola desviar dos valores e significados centrais da educação, em favor de desempenho (Cheng, 2010).

No contexto da globalização, começa a emergir no século XXI uma terceira “onda” de reformas educacionais, com ênfase na efetividade futura, frequentemente definida pela relevância da educação para o desenvolvimento futuro de indivíduos e sua sociedade. É um novo paradigma educacional que, diferente dos anteriores, abarca múltiplas inteligências contextualizadas, globalização, localização e individualização.

Como os modelos das outras duas ondas, este também apresenta sua limitações. A ânsia de olhar os impactos futuros da educação pode levar à construção de programas ou planos estratégicos muito distantes

da realidade prática, levando a sérias dificuldades e fracassos na implementação (Cheng, 2010).

É possível relacionar os modelos dessas três “ondas” com as três dimensões da qualidade na gestão pública, propostos por Lima (2005): eficiência, eficácia e efetividade. O modelo da primeira “onda” visa eficiência, pela via da melhoria contínua nos processos e operações escolares, sem grande preocupação com os resultados dessa melhoria. O modelo da segunda “onda” visa eficácia, posto que as metas sobre indicadores de desempenho e a competição entre as escolas são colocados no centro da gestão educacional. E o modelo da terceira “onda” visa efetividade, ao enfocar os propósitos e resultados finais da educação.

Fica evidente que o Brasil hoje transita de um modelo de gestão escolar tipicamente interno, com foco nos regulamentos burocráticos e na manutenção escolar para um modelo orientado para os resultados do “mercado”, auferidos por meio de avaliações como a do Ideb. A divulgação em larga escala dos resultados, de forma comparada com outras unidades escolares, gera uma espécie de competição pelo desempenho.

Para Davies (2006), uma das abordagens da estratégia é a de que não é possível prever todos os estágios de desenvolvimento e seus resultados. Outra visão é a de deixar a estratégia emergir do comportamento individual, deixando o processo da estratégia ao acaso e sem grande previsão. Uma terceira via, de meio-termo, sugere que é possível os líderes tanto criar um entendimento do quadro geral de desenvolvimento da estratégia na organização e ao mesmo tempo criar estruturas e processos que engajem os indivíduos dentro da escola em diálogos e conversações sobre a direção estratégica. Segundo ele, essa abordagem permite à escola ser flexível e usar a experiência para ajustar a direção. Portanto, um processo de desenvolvimento de conversas estratégicas, aumentando a participação e motivação, contruirá uma capacidade estratégica superior.

A ênfase na participação está muito presente na literatura brasileira também. A Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes de Bases da Educação – estabelece que o ensino será ministrado com base no princípio da gestão democrática do ensino público, que se efetiva por meio da elaboração da proposta pedagógica da escola, também denominada como “projeto político-pedagógico” (Brasil, 1996).

Ao construir seu projeto pedagógico, a escola planeja o que tem a intenção de fazer, antevê um futuro diferente do presente. O projeto

busca uma direção. É “uma ação intencional, com um sentido explícito, com um compromisso definido coletivamente” (Veiga, 2000, p.13).

Segundo Veiga (2000), o projeto político-pedagógico é mais que um simples agrupamento de planos de ensino e de atividades diversas. Não é algo que deva ser construído e em seguida arquivado ou encaminhado às autoridades educacionais como prova do cumprimento de responsabilidades burocráticas. Ele deve ser construído e vivenciado em todos os momentos, por todos os envolvidos com o processo educativo da escola.

Bussmann (2000, p.37) concorda, ao afirmar que o “não se trata meramente de elaborar um documento, mas, fundamentalmente, de implantar um processo de ação-reflexão, ao mesmo tempo global e setorializado”. O projeto político-pedagógico se consolida portanto como um processo amplo de auto-avaliação e autodeterminação escolar, da mesma forma que deveria ser o planejamento estratégico nas organizações empresariais e afins.

Todo projeto pedagógico é, também, um projeto político por estar intimamente articulado ao compromisso sociopolítico com os interesses reais e coletivos da população majoritária. É político no sentido de compromisso com a formação do cidadão para um tipo de sociedade. Contudo, essa formação não está livre das condições ambientais sob as quais a escola está submetida. Sociedade e escola envolvem-se em uma relação dialética, na qual a estrutura de valores e as condições materiais condicionam as práticas educativas, e essas, uma vez efetivadas, reproduzem as estruturas de valor e condições materiais que as geraram. Às vezes o processo de reprodução é inconsciente, e as pessoas nem se dão conta de estarem sob o imperativo de uma ideologia (Veiga, 2000; Gandin, 1999).

Nesse sentido, Pereira (2008) argumenta que é necessário compreender os limites da própria autonomia no contexto de uma sociedade em que as políticas públicas são determinadas pelo projeto neoliberal, políticas essas não estabelecidas para garantir o acesso, a permanência e qualidade da aprendizagem para as crianças e jovens de todas as classes. A inobservância desse aspecto pode levar comunidades docentes – professores, dirigentes e alunos – a traduzir inconsciente nos seus projetos políticos uma prática pedagógica de viés excessivamente instrumental e mercadológica, em detrimento de uma formação cidadã crítica.

Para quebrar o ciclo de reprodução cega do *status quo*, é preciso criar um novo tipo de reprodução: uma reprodução de uma sociedade que se escolheu, através da análise crítica e embasada, com modelos de

interpretação da realidade e metodologias de ação que sejam eficazes. Gandin (1999, p. 19) apresenta um quadro conceitual que explicita com clareza essa visão (figura 8):

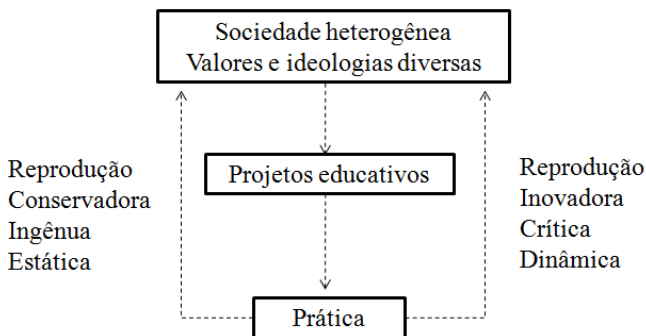


Figura 8: Quadro conceitual de reprodução social a partir da prática educativa
Fonte: Gandin, 1999, p. 19.

Político e pedagógico tem, portanto, uma significação indissociável para a gestão da escola, pois é através das ações educativas que se efetivará sua intencionalidade política e seu propósito social (Veiga, 2000).

Contudo, essa perspectiva incorre na limitação dos modelos de estratégia escolar típicos do que Cheng (2010) chama de “terceira onda”: ao olhar muito à frente, colocando a transformação social a ser gerada pela escola como prioridade no processo de diálogo estratégico, a escola pode se ver perdida em digressões sobre seu impacto social e suas conseqüências políticas, criando planos irrealizáveis ou inócuos, à semelhança do que ocorre comumente com o planejamento estratégico nas empresas.

Ademais, o projeto político-pedagógico consolida a escola como lugar central da educação básica, em consonância com o princípio da gestão descentralizada do sistema educacional (Bussman, 2000). Arelado aos princípios norteadores do principal marco institucional da educação básica – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 –, o projeto político-pedagógico coloca nas mãos dos gestores das unidades escolares e de suas equipes pedagógicas amplos poderes para determinar seus objetivos específicos, metas e estratégias de ação.

Isso implica, segundo Pereira (2008), uma organização administrativo-pedagógica da escola que supere a estrutura “taylorista-fordista” ainda muito presente nas organizações escolares, onde se

construa a cultura da participação, a cultura de decisões coletivas. Neste aspecto, a autora destaca que se faz necessária uma atualização permanente, especialmente dos professores, considerando que são eles os responsáveis primeiros pela condução deste processo.

O projeto político-pedagógico deve ser considerado um processo de permanente reflexão e discussão dos problemas da escola, na busca de alternativas viáveis à efetivação de seus objetivos. Sua existência não encerra o processo nem acarreta em um resultado final, gerando algum tipo de “programa oficial” que enrijece ao passar a exigir fidelidade em vez que competência (Veiga, 2000; Bussmann, 2000; Gandin, 1999).

Portanto, Gandin (1999), Veiga (2000), Pereira (2008) e Bussmann (2000) defendem vigorosamente que o projeto pedagógico seja elaborado de forma participativa, envolvendo a direção da escola, sua equipe pedagógica e comunidade escolar. Contudo, Pereira (2008) denuncia o distanciamento ainda existente entre o discurso e a prática: a escola se isenta de uma compreensão crítica do contexto político e social que a circunda e busca integrar-se em uma nova proposta política sem compreender a totalidade social e as contradições a ela associadas. Acaba ficando a escola “à mercê de suas próprias possibilidades numa lógica em que o individualismo, como parte integrante da ideologia liberal, responsabiliza cada escola por seu fracasso ou sucesso” (Pereira, 2008, p.350).

Embora concorde quanto à importância da participação de todos os atores da escola no processo de construção da estratégia, Davies (2006) discorda dos autores brasileiros citados ao defender que essa participação não precisa necessariamente se traduzir em um projeto ou plano estratégico, ou mesmo deva objetivá-lo. Para o autor, o engajamento pode ser visto como constituído de quatro elementos: conversação estratégica, participação estratégica e motivação estratégica levando para capacidade estratégica (veja a figura 9).

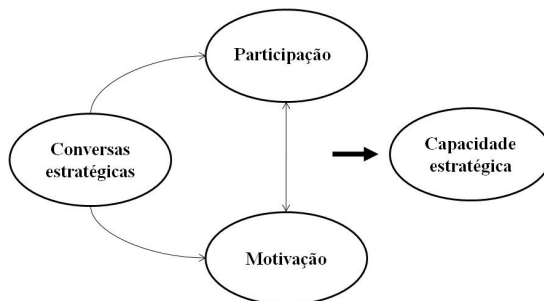


Figura 9: Construindo capacidade estratégica.
Fonte: Davies, 2006, p.12.

Segundo Davies (2006), se assumirmos que escolas são feitas por diferentes indivíduos que pensam sobre seu papel e a natureza da escola de formas diferentes, pode-se assumir que a escola não é apenas uma coleção dessas visões, mas que, pela interação e o diálogo entre esses indivíduos, uma única e poderosa perspectiva pode ser desenvolvida.

Quanto à participação, o autor defende que ela não deve se restringir à equipe de professores, mas como todos que trabalham na escola e até mesmo os pais. Ainda apresenta três níveis de envolvimento, conforme pode ser observado no quadro 11:

Quadro 11: níveis de envolvimento

Nível	Descrição
Informação	Indivíduos na escola são deixados a par dos desenvolvimentos e dos planos para direção futura
Consulta	Indivíduos são informados sobre as diretrizes maiores da escola, consultados e envolvidos no planejamento de detalhes
Participação	Questões básicas são abertas para ampla discussão e tomada de decisão

Fonte: Davies, 2006, p. 13.

O nível de envolvimento vai influenciar diretamente no nível de motivação. Na maioria das organizações contemporâneas o número de pessoas que participa efetivamente é relativamente pequeno, e o número de pessoas comprometidas é ainda menor. Segundo Senge (2008), a grande maioria assume um estado de “aceitação” que é frequentemente confundida com participação e comprometimento, estágios bem superiores de motivação com a estratégia.

Por fim, todo esse processo leva a construção daquilo que ele chama de *capacidade estratégica*. A capacidade estratégica não deve ser entendida aqui como simples vantagem competitiva ou habilidade organizacional, mas sim como “níveis elevados de conhecimento e compreensão, que permitem os indivíduos adaptarem-se à mudança e construir novas formas de trabalhar” (Davies, 2006, p.15). É, portanto, a capacidade que os indivíduos tem de utilizar os recursos à disposição para desenvolver soluções criativas e significativas para potencializar e não simplesmente reproduzir as práticas vigentes.

Sendo assim, a visão de Davies (2006) destoa da visão de Veiga (2000), Bussmann, (2000), Pereira (2008) e Gandin (1999), no tocante ao produto do processo da estratégia. Enquanto os autores brasileiros parecem colocar o projeto político-pedagógico como o principal objeto de resultado estratégia escolar, Davies (2006) aposta na construção de uma capacidade de adaptação e renovação estratégica superior como fruto do processo participativo de construção da estratégia. Enquanto para os primeiros as estratégias estão nos planos e direções em si, para o último ela está nas pessoas e sua capacidade criativa.

Assim, a importância de criar estratégia *com* (e não somente comunicá-la *para*) os outros pode ser a habilidade crítica que líderes estratégicos implantam ao determinar a direção estratégica da organização (Kakabadse *et al.*, 1998; Boal & Hooijberg, 2001; apud. Davies; Davies, 2004).

Um segundo princípio norteador da educação é a garantia de um padrão de qualidade. A existência de longas filas de pessoas que esperam uma vaga em determinadas escolas, em uma espera que pode durar dias, enquanto existem outras escolas públicas por perto sem fila nenhuma, traduz uma demanda por qualidade no ensino, já que as procuradas são justamente aquelas consideradas as melhores (Neves, 2000).

A seção 2.2.1 do presente trabalho já apresentou uma discussão teórica sobre as diferentes concepções sobre qualidade na educação, não se fazendo necessário resgatá-la na integralidade aqui. Faz-se pertinente sim discutir quais as potenciais implicações do referencial de qualidade adotado e avaliado pelo MEC – qualidade da educação como qualidade formal, referente às competências básicas em leitura e cálculo – para a gestão estratégica da escola pública, considerando sua autonomia e seu caráter essencialmente democrático.

2.3.2 Avaliação da qualidade e gestão estratégica escolar: entre o deliberado e o emergente

A reforma do Estado iniciada na segunda metade da década de 1990 se consolida na educação com o apoio de sistemas de avaliação de resultados em larga escala, condição *sine qua non* para a transição de um modelo de administração burocrática orientada para o controle de recursos para um modelo de administração gerencial orientada para resultados.

A questão que se faz, a partir dessa constatação, é: essa mudança no paradigma de operação do Estado, na seara da educação, se dá como um processo deliberado ou emergente?

Conforme já afirmado, o que é uma estratégia deliberada de certo ponto de vista pode ser considerada uma estratégia emergente de outro. Olhando sob a perspectiva dos macroprocessos decisórios da administração do Estado, a reforma na educação atualmente em operação, fortemente apoiada no instrumento de avaliação de larga escala do Ideb, é uma estratégia *deliberada*.

A criação do Saeb em 1990 surge acompanhada de amplos debates na comunidade científica nacional sobre qual o melhor modelo de avaliação para a realidade sócio-econômica e política do país, não isenta, contudo, de influências institucionais das experiências internacionais, conforme destaca Coelho (2008). Apesar de deliberada, a criação do Saeb sofreu fortes pressões ambientais que moldaram o quadro institucional em que foi forjada, tendendo-a para a avaliação quantitativa de resultados.

Melhorias substanciais foram efetivadas na metodologia do Saeb, entre 1995 e 2001. Contudo, essas melhorias ainda não atendiam plenamente um dos princípios fundamentais da Reforma da Gestão Pública: responsabilização pelos resultados. Por se tratar de uma avaliação amostral, com resultados divulgados de forma agregada por unidade federativa, a avaliação do Saeb acabava não permitindo precisar com suficiente exatidão quem responsabilizar pelos resultados obtidos e quem cobrar por sua melhoria. Por conseguinte, seus resultados eram pouco ou quase nada debatidos em âmbito nacional, com absoluto desconhecimento de sua existência pela população em geral.

É somente com a criação da Prova Brasil em 2005 e do Ideb em 2007 que a *accountability* na educação básica ganha vigor e se eleva, efetivamente, ao *status* de política pública. Com a possibilidade de se avaliar os resultados por escola, em medidas que permitem a comparação entre diferentes unidades escolares, a transferência da

responsabilidade pelos resultados passa dos governos estaduais – muito grandes e distantes do alcance do cidadão comum – para os gestores escolares, professores e comunidades, no lócus de produção da educação formal.

Assim, pode-se afirmar com segurança que a reforma na educação atualmente em operação é essencialmente um processo deliberado, tendo o Ministério da Educação como agente central. A decisão por colocar os resultados da avaliação do Ideb no centro das atuais políticas públicas para a educação não foi emergência do acaso: foi fruto de um amplo processo de reforma administrativa pelo qual o Brasil tem passado desde 1995.

Ainda sob uma perspectiva mais globalizada, é possível afirmar que a reforma atual é coerente os princípios da Nova Gestão Pública, ao estabelecer metas a serem atingidas sobre os resultados do Ideb, os órgãos centrais definem amplamente *o que* ou *onde*, mas não *o como*. As estratégias específicas que cada escola adotará para atingir suas metas são de responsabilidade das lideranças escolares e das respectivas equipes pedagógicas, em articulação com as comunidades em que estão inseridas.

Agora, o que dizer sobre as escolas públicas e suas lideranças? Dentro do referencial institucional estabelecido com a rápida consolidação do Ideb, quais as potenciais implicações para a gestão no nível da unidade escolar - em especial a gestão estratégica?

A LDB de 1996 dá grande liberdade para as escolas quanto à determinação dos currículos, das abordagens pedagógicas, dos sistemas de avaliação, dos materiais escolares e demais aspectos referentes à gestão pedagógica da escola. Liberdade essa geralmente mal empregada pelos gestores das escolas públicas brasileiras (OCDE, 2010).

Essa abordagem de descentralização, somada à devolução da responsabilidade pelos resultados de volta às escolas, foi observada em grande parte dos países que tiveram performance elevada na avaliação do PISA em 2000. Na maioria dos países participantes da OCDE as autoridades locais e as escolas tem substancial liberdade para adaptar e implementar as políticas públicas e/ou alocar e gerenciar recursos (OCDE, 2004).

Pode-se dizer que isso levou a um tipo de estratégia que Mintzberg e Waters (apud. Mintzberg, 2001) chamam de estratégia guarda-chuva: o onde é previamente decidido, enquanto o como emerge de modo flexível e adaptável. Essas estratégias podem ser chamadas de deliberadamente emergentes. Um esquema básico de compreensão desse conceito, aplicado ao caso específico, é apresentado na figura 10:

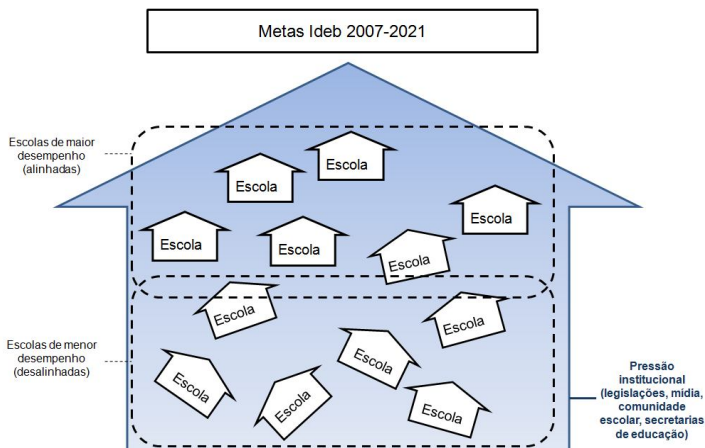


Figura 10: Esquema conceitual de estratégia guarda-chuva
 Fonte: elaborado pelo autor.

Nesse esquema, é possível observar que há um grupo de escolas com maior aderência às diretrizes estabelecidas na forma das matrizes curriculares e nos critérios de avaliação da Prova Brasil e do Ideb, sendo as que apresentam, por conseguinte, melhores resultados no indicador. Já existe outro grupo menos alinhado, cujos resultados se mostram insuficientes frente às metas estabelecidas pelos órgãos centrais. O grau de alinhamento e a forma pela qual se chega ao mesmo é, de certa maneira, o foco desse estudo, no qual os objetos do estudo são escolas com alto nível de resultados na avaliação do Ideb.

É necessário destacar aqui que “alinhamento” não está se referindo a mera volição dos agentes envolvidos, mas também às condições ambientais a que estas escolas estão submetidas. O baixo desempenho de uma escola no Ideb não é simples fruto da incompetência da direção escolar ou da falta de comprometimento da equipe pedagógica, mas também (e principalmente, conforme a literatura aponta) das condições socioeconômicas da comunidade que ela atende e as condições materiais a que ela está submetida.

2.3.3 O processo de estratégia para o alto desempenho na avaliação do Ideb: o desafio gerencial

Segundo o Ministério do Planejamento (Brasil, 2009), o maior desafio do administrador público brasileiro – no qual se incluem os dirigentes escolares – não é de ordem econômica ou social, mas

gerencial. Quanto mais escassos forem os recursos e maiores as demandas sociais, maior capacidade de gestão será exigida (Brasil, 2009).

Essa afirmação vem ao encontro dos resultados observados a partir da aplicação da primeira edição da Prova Brasil, em 2005. Enquanto o resultado das provas está intimamente relacionado ao Nível Sócio-Econômico (NSE) dos alunos – fator extrínseco à escola e, portanto, fora do campo de atuação dos gestores -, há, dentro do mesmo NSE, diferenças notáveis no desempenho de alunos de diferentes escolas.

Resgatando o Quadro 10 (página 62), é possível observar que em uma mesma cidade, a pior nota em um dado NSE tem média de apenas 133, enquanto a nota da melhor escola é 208. A diferença entre estes dois valores – 75 pontos – é tão relevante que corresponde a mais de três anos de escolarização. Ou seja, há nesta cidade uma enorme diferença entre escolas que atendem a estudantes com o mesmo NSE. Como tais escolas pertencem à mesma rede, tem os mesmos recursos financeiros e os professores recebem os mesmos salários, fica claro que as políticas e práticas de cada escola podem fazer muita diferença no aprendizado de seus alunos.

O estudo Aprova Brasil, promovido pela UNICEF em parceria com o Inep, chegou a conclusões semelhantes. Após investigar 33 escolas que tiveram alto desempenho na avaliação da Prova Brasil (levando em consideração o NSE das escolas), chegou-se a cinco principais fatores que contribuíram para a obtenção dos resultados, entre os quais está a gestão democrática e a participação da comunidade escolar (Silva, 2006).

Mas o que efetivamente caracteriza essa gestão, considerada sob a luz da avaliação do Ideb – que considera, além da nota na Prova Brasil, a taxa de reprovação de alunos – e da teoria sobre estratégias organizacionais? Especialmente, quais os processos de formulação e implementação de estratégias característicos dessas escolas?

Por um lado, a literatura em educação no Brasil parece se reportar sempre ao projeto político-pedagógico como instrumento de definição das estratégias escolares. O projeto pedagógico é, na escola pública brasileira, o equivalente ao planejamento estratégico nas empresas, pois é por intermédio dele que são definidos os objetivos e as estratégias para atingi-los. Assim, observa-se na literatura sobre gestão escolar uma forte tendência a enfatizar uma tomada de decisão estratégica deliberada, por meio da formulação de planos de serão, em seguida, implementados.

Conforme observado por Quinn e Voyer (2001), técnicas e metodologias de planejamento formal disciplinam os gerentes a olharem para a frente e a expressar metas e programas. O planejamento de longo prazo cria um pano de fundo psicológico e uma estrutura informativa sobre o futuro, a partir do qual os planos de curto prazo e as decisões intermediárias podem se encaixar de forma coerente.

Contudo, foi também observado que essa estrutura tem suas limitações: nem toda (ou melhor, nenhuma) estratégia é totalmente deliberada. Há fatores não controláveis que interferem no processo de formação da estratégia, forças emergentes que desviam o curso da ação pretendida, formando um padrão estratégico diferente daquele inicialmente visado (Mintzberg, 2004; Quinn; Voyer, 2001).

Planejamento não é estratégia, e muitos gestores de organizações que se lançaram a fazer descrições detalhadas do futuro tiveram resultados desapontadores com seus processos de planejamento. Volumosos documentos de planejamento jazem nas prateleiras de gestores, sem utilidade (Kay; Mckiernan; Faulkner, 2003).

Outros retratos podem ser “desenhados” para o processo de formação da estratégia, na prática organizacional. Entre eles, está o aprendizado tácito ao longo do tempo, conduzido de forma incremental, com vistas a obtenção gradativa de resultados cada vez melhores (Quinn; Voyer, 2001).

Outro é de uma estratégia artesanal: a organização evoca suas habilidades, experiências e conhecimentos do passado para dar forma à estratégia, forma esta que nem sempre está definida *a priori*. Formulação e implementação fundem-se em um processo fluído de aprendizagem através do qual as estratégias evoluem, ganham formato (Mintzberg, 2001c).

Ao menos no tocante à separação entre formulação e implementação, Veiga (2003) e Gandin (1994) apontam para a necessidade de projeto político-pedagógico ser tratado como um processo que não se acaba em um produto específico (o plano), mas que se retroalimenta e promove a reflexão continuada sobre as estratégias educacionais adotadas.

2.3.4 Gestão estratégica escolar e mudança estratégica

Por fim, proceder-se-á uma reflexão acerca da relação entre a *accountability* na educação pública de nível básico, efetivada atualmente por meio da avaliação do Ideb, no tocante à mudança estratégica.

Normalmente, as organizações passam por períodos longos de relativa continuidade, durante os quais a estratégia permanece inalterada ou sofre apenas mudanças incrementais. É durante esses momentos que a organização consolida suas competências, acumula experiência e aproveita a eficiência decorrente dela (Johnson; Scholes; Whittington, 2007; Mintzberg; Ahlsland; Lampel, 2000). Uma evolução progressiva no desempenho observado na avaliação do Ideb sugere a presença de estabilidade estratégica, com obtenção de resultados a partir de competências organizacionais consolidadas.

A partir da tipologia de mudança estratégica proposta por Johnson, Scholes e Whittington (2007), enquadrar-se-ia esse padrão como uma *adaptação*, que é a mudança que pode ser acomodada dentro do paradigma atual e ocorre incrementalmente. As alterações são de amplitude reduzida e não alteram a estratégia vigente, apenas promovem pequenos alinhamentos. Contudo, a súbita introdução de um mecanismo de avaliação externa pode gerar o que os autores chamam de *revolução estratégica*, que é a mudança rápida de estratégia e de paradigma. Essa abordagem pode ser necessária quando a estratégia está tão presa às formas de fazer as coisas na organização que, mesmo quando o ambiente exige uma mudança fundamental, a organização não consegue responder (Johnson; Scholes; Whittington, 2007).

Chistensen, Marx, e Stevenson (2009) sugerem uma série de ferramentas para lidar com a necessidade de mudança, entre as quais está o planejamento, situado pelo autor como instrumento tanto gerencial como cultural. Para os autores, o planejamento é uma ferramenta apropriada quando há amplo consenso sobre *o que* fazer. Como instrumento gerencial, o planejamento determina as estratégias e práticas a serem adotadas para atingir os resultados almejados; como ferramenta cultural, cria um espaço de discussão sobre os propósitos e estratégias a serem adotadas, ampliando assim a probabilidade de comprometimento na implementação.

Essa visão sobre o planejamento como ferramenta para promoção de mudança estratégica parece estar em forte sintonia com o que Veiga (2000; 2003), Bussmann (2000) e Gandin (1994) afirmam sobre o projeto político-pedagógico. Esse é, igualmente, um instrumento de promoção da mudança estratégica, com ampla participação da comunidade escolar e equipe pedagógica.

2.3.5 Enquadramento teórico e epistemológico da pesquisa

Apresentado o referencial teórico que fundamentou o presente estudo faz-se relevante sintetizar as premissas que orientaram o desenvolvimento metodológico da coleta e, principalmente, da análise dos dados da pesquisa:

- 1) O processo da estratégia é complexo e condicionado por grande variedade de fatores intra e extraorganizacionais, muitos dos quais se tem pouco ou nenhum controle, gerando o que pode ser chamado de estratégias emergentes;
- 2) O processo da estratégia pode assumir uma variedade de formas, não se resumindo ao conhecido planejamento estratégico. A produção de estratégias pode ser um processo de caráter visionário, intuitivo, cultural, dentre muitos outros;
- 3) O processo da estratégia é tanto uma consequência das mudanças do ambiente externo como produtora dessas mudanças, podendo desestabilizar o *status quo* de modo a produzir novos níveis de desempenho organizacional;
- 4) Os resultados visados para as estratégias podem ser múltiplos e múltiplas podem ser as interpretações sobre o desempenho obtido por elas. Ainda assim, é possível estabelecer referenciais de desempenho comuns que sejam traduzidos em metas objetivas capazes de orientar o processo da estratégia;
- 5) As políticas públicas podem interferir direta ou indiretamente na forma e nos resultados das estratégias adotadas pelas organizações responsáveis pela prestação dos serviços públicos ao cidadão, utilizando diversos mecanismos dentre os quais a avaliação de resultados, instrumento típico das políticas da Nova Gestão Pública;
- 6) As condições socioeconômicas sob as quais estão submetidas as escolas de educação básica e seus diversos atores são preponderantes na determinação dos resultados que elas terão frente à sua missão de educar. No entanto, as ações e escolhas desses atores são igualmente relevantes para esse resultado, sendo assim necessário estudar o fenômeno da estratégia no ambiente escolar considerando ambas variáveis.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa científica é um conjunto de ações, propostas para encontrar a solução para um problema, que utiliza de procedimentos racionais e sistemáticos em seu desenvolvimento. A pesquisa é realizada quando se tem um problema e não se tem informações para solucioná-lo (Silva; Menezes, 2001).

Na presente pesquisa, a metodologia inclui a caracterização da pesquisa, a identificação do objeto de estudo e sujeitos, a escolha e a utilização das técnicas de coleta e análise de dados e por fim, apresentam-se as limitações.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Toda classificação se faz mediante a adoção de algum critério. Nesta seção apresenta-se a caracterização da presente pesquisa em relação aos critérios: natureza, objetivos, abordagem e procedimentos.

A presente pesquisa é de natureza aplicada, pois tem como objetivo gerar conhecimentos para uma aplicação prática localizada, dirigida à solução de um problema específico. Os resultados obtidos por meio do estudo poderão ser utilizados pela rede municipal de ensino de Joinville, através da sua Secretaria de Educação, e até mesmo pela rede estadual e pela rede federal, desde que respeitadas as particularidades decorrentes do contexto institucional, político e socioeconômico de cada unidade escolar.

Quanto aos seus objetivos, a pesquisa se caracteriza como descritiva, uma vez que tem como propósito primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno. Neste caso, o fenômeno a ser descrito é o alto desempenho na avaliação do Ideb e seus fatores circundantes, utilizando-se referenciais teóricos predominantemente das teorias administrativas, em especial àquelas relacionadas a formação de estratégias organizacionais. Aborda quatro aspectos: descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais, objetivando seu funcionamento no presente.

Quanto à abordagem, optou-se pela pesquisa qualitativa, onde o ambiente natural é a principal fonte de dados e o pesquisador é o principal “instrumento”. É necessário contato direto e muitas vezes longo entre o pesquisador e o ambiente de pesquisa, sendo esta uma característica que justifica a escolha por este tipo de pesquisa, dado o problema postulado. Assim, dados estatísticos e afins serão utilizados

apenas secundariamente, como forma de alicerçar as conclusões obtidas em estudos quantitativos que possam elucidar ou corroborar as descobertas científicas empreendidas em campo.

Quanto aos procedimentos adotados, podemos listar o estudo bibliográfico, pesquisa documental e estudo multicaso.

A pesquisa bibliográfica diz respeito ao conjunto de conhecimentos humanos necessários para a devida compreensão dos aspectos teóricos necessários à execução de qualquer pesquisa aplicada. É o ato de ler, selecionar, fichar, organizar e arquivar tópicos de interesse para a pesquisa em pauta. Para o presente trabalho, a pesquisa bibliográfica focou em dois temas centrais: (i) estratégias organizacionais; e (ii) avaliação de resultados e gestão na educação básica.

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. O que as diferencia essencialmente é a natureza das fontes; enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza das contribuições de diversos autores sobre o assunto em foco (contribuições estas geralmente disponíveis em meios públicos e de amplo acesso, como bibliotecas e livrarias), a pesquisa documental se vale de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico (geralmente circunscritos ao contexto do objeto do estudo). Para o presente trabalho, buscou-se como documentos para pesquisa aqueles relacionados diretamente às escolas estudadas – como projeto pedagógico, metodologias de ensino e afins – sempre que existentes e disponíveis para consulta.

Por fim, optou-se pelo estudo multicaso, uma vez que ele permite uma compreensão profunda e completa da realidade observada, de forma comparada. A escolha das cinco escolas deveu-se ao seu desempenho elevado na avaliação do Ideb 2009, tornando-as elegíveis para o estudo.

3.2 OBJETO E SUJEITOS

A pesquisa foi realizada em cinco das dez escolas melhor avaliadas no Ideb em 2009, no estado de Santa Catarina (categoria 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental). A escolha da amostra deveu-se ao problema de pesquisa delineado: sendo essas as escolas de melhor desempenho na avaliação do Ideb, é de se esperar que apresentem práticas de gestão capazes de levá-las à obtenção desse resultado. Como muitas dessas apresentaram desempenhos muito próximos, um segundo critério de escolha foi a melhoria observada entre 2005 e 2009. A utilização de mais de um caso deveu-se à necessidade de confirmação

dos resultados obtidos, por meio da comparação entre as diversas unidades submetidas à análise, de modo a buscar características comuns que permitissem, em certa medida, generalizar as conclusões com vistas ao atendimento da pergunta de pesquisa, identificando assim também as melhores práticas de gestão e ensino escolar que levassem a um aumento no desempenho dos alunos, segundo os critérios e forma de avaliação do Ideb.

O recorte de segmento escolar se faz necessário, pois as avaliações das séries iniciais (1º ao 5º ano) e das séries finais (6º ano ao 9º ano) são distintas e geram notas distintas. A escolha pelo segmento dos alunos de séries iniciais se fez por considerar o pesquisador esse o período de maior relevância na formação das competências avaliadas pelo Ideb, dado ser o período da alfabetização e do desenvolvimento da base cognitiva para os anos posteriores.

Todas as escolas da amostra estão situadas no município de Joinville, que teve o melhor desempenho geral do Estado entre escolas da categoria “séries iniciais” no referido ano de avaliação.

Os sujeitos da pesquisa foram os diretores, os supervisores e os professores vigentes à época nas escolas, bem como uma representante da Secretaria da Educação. Os professores participaram de forma amostral, de acordo com a conveniência e com o perfil profissional (tempo de carreira, tempo de permanência na escola, formação etc.) enquanto os diretores e supervisores foram incluídos de forma censitária.

3.3 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

As técnicas de coleta de dados foram as seguintes: pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas semi-estruturadas.

A pesquisa bibliográfica foi utilizada para estudar e explorar o material ligado principalmente ao processo de formulação e implementação de estratégias, à avaliação da qualidade na educação e à gestão da escola pública, através da coleta de dados secundários em livros e revistas especializadas, com o principal objetivo de fundamentar a análise posteriormente realizada.

A pesquisa documental teve como principais fontes documentos das escolas ou sobre as escolas e seu ambiente, em especial seu projeto político-pedagógico e relatórios estatísticos que permitam compreender seu contexto interno e externo.

A entrevista semi-estruturada teve como característica a utilização de questionamentos básicos que são apoiados em teorias e

hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. Este tipo de entrevista foi realizado com todos os diretores e supervisores, com um representante da Secretaria Municipal de Educação e com uma amostra de três professores em cada uma das escolas, para identificar sua percepção sobre alguns aspectos considerados críticos ao processo de formulação e implementação das estratégias na organização. Quase todas as entrevistas foram gravadas para análise posterior, e registros foram sendo tomados pelo pesquisador durante as conversas.

Em geral, o acesso aos sujeitos de pesquisa foi amplo, em decorrência do apoio oferecido pela Secretaria Municipal de Educação e pelas próprias lideranças escolares. A principal dificuldade na coleta de dados foi o tempo disponível para cada entrevista, uma vez que eles tiveram de ser realizadas nas horas-aula vagas das professoras, muitas vezes limitadas a não mais que 45 minutos. Contudo, em geral a duração de cada entrevista foi suficiente para explorar todos os aspectos necessários.

A análise seguiu orientada pelos itens de levantamento do questionário. Dado que o intuito do projeto era compreender semelhanças e diferenças entre as escolas estudadas, a análise foi realizada sempre buscando uma compreensão transversal acerca das respostas obtidas, sem se apegar demasiadamente aos casos particulares.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1 DADOS SOBRE AS ESCOLAS E SUJEITOS DE PESQUISA

Conforme já citado, a pesquisa foi realizada em cinco das dez escolas melhor avaliadas no Ideb em 2009, no estado de Santa Catarina (categoria 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental), todas situadas no município de Joinville/SC.

Com a finalidade de resguardar a identidade específica de cada escola, foi utilizado o rótulo de letras (A, B, C, D e E) para identificá-las, sem que essas letras representem qualquer significado especial. Não é objeto do presente estudo apontar especificamente quais escolas tem bons resultados, uma vez que essa informação é pública e está a disposição no portal do Inep, mas sim destacar as características que levam-nas a obter esse desempenho e os processos de estratégia empreendidos para tal.

Dentre as escolas estudadas, quatro delas (A, B, D e E) atendem alunos de todo o Ensino Fundamental (1º ao 9º ano), e uma (C) atende apenas alunos do 1º ao 5º ano. Todas elas se situam em uma faixa similar de quantidade de alunos (300 a 400 alunos em cada ciclo), com poucas mudanças ao longo dos quatro anos conforme pode ser observado no Quadro 13:

Quadro 13: número de matrículas nas escolas estudadas entre 2009 e 2012
Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Joinville.

Escola	2009		2010		2011		2012	
	1º ao 5º Ano	6º ao 9º Ano	1º ao 5º Ano	6º ao 9º Ano	1º ao 5º Ano	6º ao 9º Ano	1º ao 5º Ano	6º ao 9º Ano
A	371	361	358	367	306	384	313	376
B	308	419	322	400	336	422	357	427
C	364		338		360		367	
D	330	355	406	374	423	386	423	372
E	411	411	530	408	533	424	540	409

Quanto à organização das turmas, observa-se que todas as escolas estudadas apresentam um número de 25 a 28 alunos por sala nos anos iniciais, conforme pode ser observado no Quadro 14:

Quadro 14: média de alunos por turma nas escolas estudadas (séries iniciais)

Escola	Média de alunos por turma
A	25,5
B	28
C	27,69
D	28,2
E	28,05

Fonte: Secretaria Municipal de Educação (estatísticas referentes a maio de 2011).

Não estão à disposição dados relativos ao contexto socioeconômico dos alunos de cada unidade escolar, muito menos a classificação de Nível Sócio-Econômico (NSE) de cada uma das escolas segundo os critérios de enquadramento do MEC. Contudo, é possível afirmar com base no conhecimento empírico do pesquisador que todas as escolas se situam em comunidades de alta renda, aspecto que será confirmado na apresentação dos resultados e se demonstrará fundamental para a compreensão do fenômeno em questão, isto é, o alto desempenho das escolas estudadas na avaliação do Ideb.

Dado o problema de pesquisa, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre o desempenho das escolas estudadas ao longo das avaliações do Ideb. Sempre que possível, utilizar-se-á os dados referentes a todos os quatro ciclos de avaliação até o momento realizados.

O Ideb considera dois fatores para a composição da nota final: a taxa de aprovação escolar, traduzida em um Indicador de Rendimento; e a nota nas provas de Língua Portuguesa e Matemática na Prova Brasil, integradas e traduzidas em uma Nota Média Padronizada.

Constata-se que o índice de aprovação geral dos alunos já era bastante alto em 2005, quando foi realizada a primeira avaliação da Prova Brasil (Quadro 15). Desde então todas as escolas estudadas (excetuando-se a escola A) obtiveram uma melhoria incremental nesse resultado, chegando a 100% de aprovação em algumas escolas (B e D). A causa desse fenômeno não pode ser identificada em campo, muito menos a eventual relação que ela possa ter com a criação e implementação do Ideb.

Quadro 15: Indicador de rendimento das escolas estudadas entre 2005 e 2009

Escola	Indicador de Rendimento (P)		
	2005	2007	2009
A	0,98	0,95	0,97
B	0,95	0,97	1,00
C	0,97	0,99	0,99
D	0,97	0,99	1,00
E	0,96	0,96	0,97

Fonte: elaborado a partir de INEP (2011).

A taxa de aprovação e os resultados da Prova Brasil são indicadores ligados em uma relação de contrapeso, haja visto que as políticas públicas da educação brasileira estão alicerçadas nos princípios de uma educação que é inclusiva, mas ao mesmo tempo de qualidade. Reduzir o nível de exigência sobre os alunos para aumentar as taxas de aprovação gera mediocridade geral para o sistema; por outro lado, melhorar a qualidade do ensino deixando para trás (e, no longo prazo, para fora) os alunos com dificuldades de aprendizagem é retornar ao elitismo que caracterizou a educação do Brasil por toda a primeira metade do século XX.

Sendo assim, faz-se necessário combinar a análise dos resultados de aprovação com os resultados de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos, que para fins do presente estudo estão traduzidos nas notas da Prova Brasil. Contrariamente ao que precipitadamente poder-se-ia pensar, também nas notas da Prova Brasil obteve-se melhora no desempenho, ainda mais significativa que nas taxas de aprovação (Quadro 16). Em quatro das cinco escolas estudadas houve um aumento percentual de mais de 20% entre as notas médias de 2005 e 2009, gerando um aumento médio geral de 23,14%, resultado surpreendente dado o pouco tempo decorrido.

Quadro 16: Resultados das escolas estudadas na Prova Brasil entre os ciclos 2005 a 2009.

Escola	Nota Média Padronizada (N)		
	2005	2007	2009
A	5,87	6,12	7,44
B	5,86	6,66	7,84
C	6,03	6,24	7,30
D	6,42	6,81	7,21
E	6,11	6,43	7,45

Fonte: INEP (2011).

Contudo, é precipitado associar diretamente esse aumento a um aumento real de aprendizagem dos alunos e eficácia geral no sistema. A partir da pesquisa teórica e de campo empreendida pelo pesquisador, é possível afirmar com certa segurança que parte considerável dessa evolução rápida deve ser atribuída pela apreensão dos critérios e formas de avaliar da Prova Brasil pelos professores e demais membros das equipes pedagógicas e, por conseguinte, incorporadas nas práticas de ensino e avaliação das instituições. Em todas as escolas constata-se que o modelo de avaliação proposto pelo Inep, explicado e exemplificado com cadernos de instrução, listas de exercícios e diversos outros materiais de apoio fornecidos às escolas da rede pública de ensino, foi incorporado e é parcialmente utilizado pelos professores, seja nos testes normais, seja – como ocorre na escola A – por meio de testes específicos para avaliação ao estilo da Prova Brasil, em modelo de simulado. A incorporação da metodologia da Prova Brasil nas práticas e ensino e avaliação pelos professores leva a uma assimilação das suas características por parte dos alunos, uma vez que a forma afeta o resultado. Os alunos, quando submetidos sistematicamente a certo tipo de avaliação, naturalmente assimilam o formato de questionamento e resposta que ela condiciona, aumentando assim sua capacidade de acerto.

Deste modo, argumenta-se que embora essa incorporação possa secundar positivamente a aprendizagem concreta dos alunos sobre as competências avaliadas pela Prova Brasil, não é em si geradora de tão significativa mudança no desempenho observado, haja visto que parte considerável desse aumento se dá pela simples apreensão, por parte dos alunos, do formato da avaliação da Prova Brasil, e não dos conteúdos

subjacentes. Prova disso é que, observando o desempenho geral do Ideb das escolas que já tinham apresentado um salto de resultado entre o ciclo de 2007 e o ciclo de 2009 (incluindo aí as cinco escolas da amostra, conforme pode ser observado no Quadro 16), observar-se-á um aumento muito menor do que o obtido entre o ciclo de 2009 para o ciclo de 2011 (e, em alguns casos, até mesmo regressão).

Não se deseja, com essa constatação, invalidar os progressos obtidos e muito menos colocar em cheque a validade da Prova Brasil e do Ideb. Apenas se espera demonstrar que, para além de uma interpretação ingênua dos resultados do Prova Brasil como sendo tradução *ipsis litteris* da qualidade do ensino e da aprendizagem dos alunos, a presente pesquisa parte do entendimento de que existem limitações para o quanto uma avaliação padronizada de escala nacional (ou mesmo **qualquer** avaliação aplicada de modo pontual) pode apreender a complexidade que é a aprendizagem escolar. Essas limitações estarão sempre em vista quando da emissão de qualquer julgamento de ordem científica sobre os fenômenos observados, sendo que, qualquer evolução dos resultados do Ideb deve ser interpretada como uma soma de fatores sociais, políticos, gerenciais, psicológicos e afins. A preocupação do pesquisador no presente estudo foi prioritariamente com os aspectos gerenciais (em especial aqueles relacionados à formação da estratégia) que podem influenciar parcialmente o desempenho geral na avaliação do Ideb, não sendo porém estes os únicos e nem necessariamente os de maior expressividade no cômputo geral de aspectos possíveis de serem considerados e analisados.

Quanto aos resultados sintetizados do Ideb, far-se-á considerações com relação às metas de desempenho estabelecidas pelo Inep, à colocação geral das escolas estudadas com relação às demais escolas do município e com relação à evolução dos resultados observados.

Considerações em relação às metas. O Plano Nacional da Educação estabeleceu como meta geral das políticas públicas em curso a obtenção de uma média nacional de 6,0 na avaliação do Ideb até 2021, valor considerado pelo governo brasileiro como sendo o equivalente ao padrão dos países desenvolvidos segundo os critérios do PISA. Além disso, o MEC estabeleceu (a partir dos resultados da primeira edição da Prova Brasil) metas a serem atingidas para cada escola a cada biênio, de modo a balizar sua ação na busca de melhoria contínua da qualidade do seu ensino. Todas as escolas estudadas tiveram resultados superiores tanto com relação à meta geral – 6,0 – quanto com relação às suas metas

específicas, conforme pode ser observado no Quadro 17, que apresenta a diferença percentual entre a meta estabelecida e o resultado obtido pelas escolas em cada ano de avaliação do Ideb:

Quadro 17: relação entre a avaliação do Ideb e as metas estabelecidas para o período

Escola	2005	2007	2009	2011
A	--	+0%	+18%	+11%
B	--	+16%	+32%	+17%
C	--	+5%	+16%	+8%
D	--	+6%	+11%	+9%
E	--	+5%	+18%	+20%

Fonte: elaborado a partir de dados do INEP.

No ano de 2009, sobre o qual a amostra da pesquisa foi escolhida, constata-se as maiores diferenças entre a meta estabelecida e o resultado obtido em cada escola. Isso em compreensível, haja visto que o Ideb em si foi instituído em 2007, momento em que as escolas começaram a ter uma preocupação mais explícita e direta com os critérios, conteúdos e forma de avaliação da Prova Brasil, conforme anteriormente argumentado.

Considerações com relação à colocação geral. Outra comparação relevante é do desempenho obtido pelas escolas escolhidas para a amostra com relação ao desempenho obtido pelas demais escolas da rede municipal, de modo a compreendê-lo em uma perspectiva referenciada. Procedendo deste modo, contata-se que as escolas inseridas na amostra estiveram posicionadas entre as mais bem avaliadas da rede municipal desde a primeira edição da Prova Brasil, conforme pode ser observado no Quadro 18. Todas as escolas estudadas ficaram entre as dez melhor avaliadas da rede municipal em todas as avaliações do Ideb, excetuando-se a escola A no ciclo de avaliação do ano de 2007.

Quadro 18: escolas posicionadas entre as dez melhores da rede municipal

Escola	2005	2007	2009	2011
A	Sim	Não	Sim	Sim
B	Sim	Sim	Sim	Sim
C	Sim	Sim	Sim	Sim
D	Sim	Sim	Sim	Sim
E	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: elaborado a partir de dados do INEP.

É possível verificar que existe uma mobilidade relativamente baixa no que se refere ao desempenho das escolas em uma perspectiva comparada. As escolas que já tinham resultados escolares relativamente positivos antes da criação da Prova Brasil e do Ideb continuaram apresentando, após sua implementação, performance superior em relação as demais escolas. A partir dessa constatação, pode-se confirmar que a educação é uma atividade complexa, cujos resultados dependem de um amadurecimento organizacional e institucional de difícil realização no longo prazo, exigindo assim um esforço continuado de construção de competências e melhoria de processos. Saltos quânticos de desempenho são de difícil realização, pois dependeriam de grande mudança na configuração organizacional estabelecida – estruturas, recursos, sistemas, políticas, pessoas – mudança essa dificilmente realizável dentro do quadro institucional burocrático em que se inserem as organizações públicas.

Considerações com relação à evolução do desempenho. Além da comparação com as metas e com outras escolas da mesma rede, faz-se necessário compreender o desempenho obtido pelas escolas em uma perspectiva da evolução ao longo dos ciclos de avaliação. O Brasil passou de um desempenho médio geral nos anos iniciais do Ensino Fundamental de 3,9 em 2005 para 5,0 em 2011, um aumento de 28,2%; Santa Catarina, por sua vez, passou de um desempenho médio geral de 4,4 para 5,8, aumentando 31,8% e chegando próximo da meta nacional para 2021; já Joinville passou de uma média geral de 4,9 para 6,2, valor ainda maior do que a média do estado e maior do que a meta geral para o Brasil em 2021, embora com um aumento relativo de apenas 26,5%.

Quanto às escolas estudadas, observa-se que também houve progresso substancial ao longo dos anos, embora com forte descontinuidade (Quadro 19). De 2005 para 2007, todas as escolas da

amostra obtiveram aumento modesto no resultado da avaliação do Ideb, girando em torno dos 5%. De 2007 a 2009 esse aumento foi substancialmente superior, chegando a 24,1% para a escola A e 20,0% para a escola B. Já com relação ao próximo ciclo, observou-se queda no desempenho em três das cinco escolas avaliadas, e evolução pequena nas outras duas, contrariando os resultados auferidos na média nacional, estadual e municipal. A despeito disso, o crescimento total de desempenho entre 2005 e 2011 foi relativamente alto, chegando aos 32,2% para a escola E e 32,1% para a escola B.

Quadro 19: evolução do desempenho das escolas estudadas ao longo dos anos

Escola	2005	2007	2009	2011	Total 2005-2011
A	--	1,8%	24,1%	-1,4%	24,6%
B	--	16,1%	20,0%	-5,1%	32,1%
C	--	5,1%	16,1%	-2,8%	18,6%
D	--	8,1%	7,5%	2,8%	19,4%
E	--	5,1%	17,7%	6,8%	32,2%

Fonte: elaborado a partir de dados do INEP.

Em cada uma das escolas foram entrevistadas a diretora, a(s) supervisora(s), e três professoras. Quanto ao perfil das professoras, buscou-se mesclar profissionais com diferentes tempos de experiência, diferentes tempos de casa e diferentes séries/anos, de modo a pluralizar o máximo as perspectivas levantadas. Abaixo seguem alguns dados referentes a amostra de sujeitos participantes da pesquisa (Quadro 20):

Quadro 20: tempo médio de profissão e de escola

Categoria	Tempo médio (anos)	
	Profissão	Escola
Professoras	16,9	9,3
Supervisoras	15,5	6,5
Diretoras	23,0	3,5

Fonte: dados primários.

Praticamente todas as professoras da amostra eram profissionais de carreira da prefeitura, concursadas em caráter efetivo. Apenas uma professora entrevistada estava contratada em regime de concurso

temporário. Todas passaram pelos processos de seleção típicos do serviço público (provas escritas, análise de currículo etc.). As supervisoras são selecionadas em caráter de cargo comissionado, e não há um processo estruturado para essa escolha. Contudo, observou-se que em todas as escolas as supervisoras eram professoras de carreira, ficando perceptível que escolha foi decorrente principalmente de qualificações apresentadas no trabalho, decorrendo daí sua parte do motivo de grande aceitação no grupo de docentes. Por fim, as diretoras são igualmente selecionadas em caráter de indicação, contudo sua permanência no cargo é bem mais curta, pois está mais associada ao arranjo do poder político municipal.

Observa-se que o tempo médio de profissão das professoras entrevistadas é relativamente alto, bem como é alto o tempo de permanência na mesma escola, demonstrando assim certa estabilidade de quadro funcional típica no serviço público. Já com relação ao cargo de direção, muito embora seja ocupado por profissionais com mais tempo de experiência, são geralmente pessoas de fora da instituição. Conforme constatado nas entrevistas, isso decorre de ser um cargo comissionado, cuja indicação fica a critério do Secretário Municipal de Educação e, portanto, oscila muito com as trocas no poder executivo. É muito raro que uma direção escolar se mantenha quando da troca do Secretário Municipal de Educação, dado que revela o alto grau de politização ainda associado ao processo de escolha das lideranças escolares na rede municipal de Joinville. Essa politização de certo modo vai de encontro com os princípios de uma administração gerencial que, embora focada nos resultados, não dispensa certas práticas da burocracia tradicional, entre as quais a seleção por qualificação técnica e profissional, preferencialmente por meio de concursos, testes e outras formas de seleção.

Ademais, não é propósito do presente trabalho tecer críticas ou considerações de qualquer ordem sobre a pertinência ou não do processo de escolha das lideranças escolares, especialmente no contexto em que o processo vigente tem demonstrado resultados institucionais positivos e a escolha, por mais que não esteja amparada estritamente em critérios de qualificação profissional, não aparenta ser realizada por pura arbitrariedade política, havendo certa coerência e ponderação por parte da administração central na determinação dos nomes que ocuparão a direção das escolas.

4.2 O PROCESSO DA ESTRATÉGIA: ANÁLISE PRELIMINAR

Sendo o objetivo do estudo analisar como são formadas as estratégias em escolas com alto desempenho na avaliação do Ideb, é natural que comecemos tecendo algumas considerações preliminares a fim de esclarecer as premissas utilizadas e primeiros resultados observados.

Primeiramente, há de se considerar que o propósito de existência da escola pública é a formação dos sujeitos para a qualificação profissional e para o exercício da cidadania. Sendo assim, a aprendizagem de competências de ordem cognitiva, afetiva e moral são os fins de toda ação educativa, para as quais as estratégias organizacionais serão os meios institucionalmente legítimos. Portanto, o termo “estratégia” no presente contexto está inextricavelmente ligado a um resultado, que é o desenvolvimento dos alunos como sujeitos portadores do direito ao acesso à educação voltada para o pleno exercício da cidadania.

Assumida a avaliação do Ideb como indicador do referido resultado, há também de se considerar que estamos tratando aqui do que pode ser determinada como o aspecto *formal* da educação, isto é, as habilidades de ordem cognitiva/instrumental que habilitam o aluno a ler, escrever, calcular, resolver problemas e afins. Não se tem a pretensão de avaliar ou tecer quaisquer considerações conclusivas sobre aspectos relacionados aos aspectos *políticos* dessa aprendizagem, uma vez que esses não são objeto do presente estudo e deveriam receber outro tratamento científico caso estivesse dentro do escopo de pesquisa proposto.

Assim, toda menção ou referência ao termo estratégia a partir desse momento está necessariamente se referindo ao conjunto de esforços e ações direcionados à promoção da aprendizagem dos alunos, no que tange aos seus aspectos formais, excluindo-se aí quaisquer outros objetos (legítimos ou não) da ação educativa. Essas ações não necessariamente precisam estar articuladas em um procedimento integrador de ações ou mesmo em um referencial de futuro almejado para serem caracterizadas como “estratégia”, dado o referencial teórico adotado.

A partir desse esclarecimento, torna-se possível prosseguir com a explicação do processo de estratégia nas escolas estudadas, principalmente no que se refere aos procedimentos de planejamento e gestão responsáveis pela orientação do processo decisório.

Primeiramente, destaca-se o fato de não existir, em nenhuma instância analisada, um planejamento de longo prazo que poderia eventualmente ter orientado a gestão pedagógica e administrativa das escolas analisadas. O projeto político-pedagógico ou plano de desenvolvimento educacional (PDE) – instrumento que teoricamente deveria balizar o trabalho pedagógico e estabelecer os objetivos de curto e longo prazo nas escolas – foi citado por apenas um entrevistado, ficando clara sua pequena relevância para o processo de gestão. Isso vai diretamente de encontro ao discurso dominante no cenário nacional, que coloca o projeto pedagógico como instrumento ímpar de gestão pedagógica e realização do propósito educacional, conforme podemos observar em Pereira (2008, p.340):

O Projeto pedagógico resulta da descentralização de poder instituído pelas políticas educacionais atuais **e se constitui na principal responsabilidade das unidades educativas que,** transformando a escola num espaço representativo dos interesses da coletividade, ocupe seu espaço de autonomia na busca de alternativas inovadoras, as quais a ela possibilitem oferecer uma qualidade de ensino que, não só atendam ao objetivo de formar cidadãos capazes de compreender criticamente a sociedade, aptos a assumir os desafios do mundo do trabalho, como preparados para enfrentar lucidamente o mundo competitivo e excludente em que estamos inseridos (grifo meu)

Embora exista a prática do diálogo entre docentes e demais autoridades escolares, esse diálogo está muito mais voltado para as necessidades imediatas decorrentes do fazer pedagógico do dia a dia. Em todas as escolas estudadas, supervisores e professores se engajam em busca de estratégias capazes de incrementar a prática educacional ou superar as dificuldades de aprendizagem de tal aluno ou classe, iniciativa indispensável para a obtenção de resultados de escolares cada vez melhores. Mas em nenhum momento ou instância observou-se a formação de espaços destinados ao diálogo acerca dos fundamentos do ensino praticado, ou à compreensão crítica da própria realidade escolar, ou à projeção de uma visão de futuro ou a qualquer um dos demais elementos centrais em um projeto político-pedagógico genuinamente libertador, conforme defendido por Gandin (1999), Veiga (2000), Pereira (2008) e Bussmann (2000). Na verdade, em todas as escolas

estudadas observou-se um pragmatismo relativamente avesso às elucubrações de teor mais filosófico acerca do fazer educacional.

Além disso, Pereira (2008) destaca que a análise da realidade existente – ponto de partida para a construção de uma proposta pedagógica transformadora, que respeita as particularidades da unidade escolar em questão – pressupõe encontros com a comunidade para decisões coletivas, sem o que “é inviável uma prática condizente com a ideia de democracia participativa” (Pereira, 2008, p.352). Embora em todas as escolas tenha-se constatado a existência de associações e conselhos de pais e mestres relativamente estruturados e atuantes, essas instituições demonstram ter sua preocupação voltada predominantemente para aspectos de caráter financeiro e administrativos da escola, não sendo as práticas e políticas pedagógicas o objeto central dos seus encontros.

Quanto à rede de ensino municipal, apesar de citada pela representante da Secretaria Municipal de Educação a existência de um Plano Municipal de Educação, foi comentado pela mesma que este está desatualizado e outro está sendo construído no seu lugar. Cabe destacar que esse instrumento não foi citado por mais nenhum entrevistado, o que demonstra igualmente sua pequena influência no processo de gestão no nível da unidade escolar.

É legítimo portanto afirmar que, na amostra pesquisada, não observou-se evidências de qualquer influência significativa sobre o processo e/ou produto do projeto político-pedagógico sobre o fazer educacional do dia a dia e, por conseguinte, **pequena relação entre o projeto político-pedagógico e o alto desempenho obtido por essas escolas na avaliação do Ideb**. Considerando que o presente estudo se circunscreve na esfera da busca de estratégias capazes de promover performance elevada das escolas na avaliação do Ideb, e que a construção do projeto político-pedagógico não é o processo pelo qual essas estratégias aparentemente são formadas, é necessário buscar as causas e atores da formação da estratégia em outro lugar.

Nesse sentido, observou-se que todo o processo da gestão pedagógica na rede municipal joinvillense inicia com a montagem das **matrizes curriculares**, onde estão explicitados os objetivos de aprendizagem a serem atingidos em cada série/disciplina ao longo do ano, divididas em três trimestres letivos (regime adotado por todas as escolas do município). A construção dessas matrizes é um processo coordenado por profissionais da Secretaria Municipal de Educação – supervisores de área, que são professores da rede municipal especializados em uma série ou disciplina e que trabalham diretamente

na Secretaria –, com a participação de professores e supervisores representantes das escolas. Eles se reúnem anualmente para formatar uma proposta de matrizes curriculares a ser adotada por todas as escolas do município, que leva em consideração, evidentemente, os Parâmetros Curriculares Nacionais e as Diretrizes Curriculares Nacionais.

Desenvolvidas as matrizes, elas são apresentadas em um encontro de validação, com participação ampliada dos docentes das escolas, ficando assim institucionalmente legitimada suas diretrizes e orientações. Observa-se nesse processo elementos característicos da gestão escolar democrática, defendida pelos autores pesquisados; como condição *sine qua non* para a formação de uma escola capaz de promover os valores da cidadania politicamente ativa, crítica e questionadora (Gandin, 1999; Veiga, 2000; Bussmann, 2000) e com capacidade estratégica (Davies, 2006).

A matriz curricular figurou, no contexto da pesquisa, um elemento-chave do processo da estratégia, muito além de qualquer planejamento ou projeto pedagógico de longo prazo. Através dela a Secretaria Municipal de Educação estabelece, junto aos professores, os padrões de resultado pedagógico a serem atingidos por todas as escolas da rede, gerando uma espécie de estratégia “puxada”, em que o estabelecimento de referenciais de desempenho se configura como instrumento de coordenação de atividade, através de uma espécie de administração à distância. Esse mecanismo de coordenação é descrito por Mintzberg (1995) como padronização das saídas, e é um dos elementos centrais na transição de paradigma do Estado Desenvolvimentista – em que a coordenação é estabelecida principalmente pela supervisão direta e pela padronização dos processos – para o paradigma do Estado-Avaliador – em que a coordenação é exercida à distância, por meio do estabelecimento e avaliação de resultados do serviço ou política pública.

Deste modo, sob uma perspectiva macro-organizacional, o processo de estratégia no contexto estudado se assemelha muito ao que Mintzberg e Waters (apud. Mintzberg, 2001) chamam de estratégia “guarda-chuva”, em que uma liderança define metas estratégicas ou impõe limites dentro dos quais todos precisam agir. O onde é previamente decidido, enquanto o como emerge de modo flexível e adaptável. Essas estratégias podem ser chamadas de *deliberadamente emergentes*. Esse aspecto do processo fica evidente na fala da representante da Secretaria Municipal de Educação entrevistada, quando questionada sobre a forma de acompanhamento da Secretaria sobre os resultados no nível das escolas

“Acompanhamos os resultados mais gerais, como os da avaliação do Ideb e algumas estatísticas que são passadas pelo setor de Estatística da Secretaria. Mas para o acompanhamento mais próximo temos que confiar no Diretor, ele é o responsável pelo bom andamento da escola” (Entrevistada F1).

Também é possível perceber elementos de estratégia de processo (Mintzberg; Waters, apud. Mintzberg, 2001), onde a liderança controla os aspectos processuais da estratégia (como quem é admitido, quais as estruturas de trabalho, quais os recursos disponíveis, quais as principais normas de condução), deixando o contexto da estratégia em si para os outros. A configuração desses elementos secundários pode influenciar fortemente a forma e o conteúdo das estratégias empreendidas, uma vez que limita ou promove certas formas de agir em detrimento de outras. Grande parte das normas institucionais que regem as escolas é definida pela legislação educacional e pela Secretaria de Educação, impondo de antemão certas limitações aos dirigentes escolares e suas equipes. Esses mesmos dirigentes por sua vez são nomeados diretamente pelo Secretário Municipal de Educação, sendo de se esperar que estejam predispostos a cumprir as determinações superiores emanadas da Secretaria de Educação.

Além disso, observou-se que a continuada observância dessas diretrizes ao longo das diversas gestões que passaram pela administração da educação municipal gera uma espécie de institucionalização do consentimento: professores e supervisores coadunam com as diretrizes apontadas pela Secretaria Municipal de Educação, pois reconhecem nessas diretrizes coerência e eficácia comprovada ao longo dos anos. Assim, há pouco o quase nenhum questionamento do *status quo*, o que gera uma relativamente harmônica entre professores, técnicos escolares, diretores e funcionários da Secretaria Municipal de Educação.

Uma vez validadas, as matrizes curriculares são enviadas às escolas para utilização. Existe flexibilidade de trabalho com relação às mesmas, conforme pode ser observado pelo relato da entrevistada AP2

“A matriz curricular do município é uma base de trabalho para nós, mas temos flexibilidade pra trabalhá-la de acordo com a nossa comunidade escolar (...) Temos que levar em consideração que

os nossos alunos são diferentes dos alunos de outras escolas, e que a forma de trabalhar os conteúdos da matriz vai ter que ser adaptada em cada lugar.”

Assim, nas escolas estudadas é a realização de um planejamento trimestral, organizando os conteúdos de acordo com as necessidades observadas, o principal instrumento de direcionamento tático e estratégico. Certos conteúdos podem ser priorizados em detrimento de outros, em virtude de uma série de fatores como o nível de rendimento da turma e preferências pessoais do professor, permitindo aos professores e dirigentes que adaptem as diretrizes emanadas do órgão central às necessidades específicas de sua comunidade escolar. Contudo, há um entendimento geral acerca dos limites dessa flexibilidade, sendo recorrentes falas como as da entrevistada DP3

“Não podemos fugir muito da matriz curricular (...) Ela é importante para manter o aluno em um fio condutor. Caso ele troque de escola tem como acompanhar o programa”

Deste modo, reafirma-se a percepção de que existe uma forte orientação para o cumprimento dos objetivos determinados pela administração central. Em nenhuma entrevista foi questionada a legitimidade dessa administração para estabelecer os referidos objetivos, o que demonstra forte legitimação da autoridade institucional, fenômeno que será recorrente na análise de outros aspectos em investigação.

A partir dos planos trimestrais, são desenvolvidos planejamentos de curto prazo de caráter estritamente didático, onde os professores devem inserir os conteúdos específicos e estratégias pontuais pelos quais atingirão os objetivos estabelecidos. Esses planejamentos são realizados em caráter semanal – através do que se define como uma “rotina”, um quadro de horários de distribuição dos conteúdos a serem trabalhados na semana – ou até mesmo diário – pelo detalhamento das atividades pedagógicas a serem aplicadas com os alunos, registrado no caderno de planejamento do professor.

Essa prática ilustra aquilo que Quinn e Voyer (2001) afirmam sobre as técnicas e metodologias de planejamento formal. Segundo eles, o planejamento disciplina as pessoas a olharem para frente e a expressar metas e programas. O planejamento de médio e longo prazo cria um pano de fundo psicológico e uma estrutura informativa sobre o futuro, a

partir do qual os planos de curto prazo e as decisões intermediárias podem se encaixar de forma coerente. Nesse caso, pode-se assumir que o plano trimestral de objetivos de aprendizagem serve como esse pano de fundo a partir do qual a ação educativa do dia-a-dia é desenvolvida, determinando os alvos do fazer educativo em cada período cronológico estabelecido.

Também é notável aqui registrar outro fenômeno que será recorrente ao longo da análise do trabalho: o isomorfismo organizacional. Por mais que diretores, supervisores e professores tenham alto grau de autonomia para definir muitos dos seus processos de trabalho, observa-se grande semelhança nas práticas adotadas. A supracitada rotina é uma delas: a despeito de pequenas diferenças de formato, observou-se o uso desse instrumento em todas as escolas estudadas. Não foi possível, na maioria das vezes, identificar a origem dessas práticas, mas é presumível que a atuação da administração central tenha papel preponderante na disseminação desses padrões de trabalho, atuando também desta maneira na conformação do *modus operandi* estratégico e operacional das unidades escolares. Uma das principais formas pela qual essa disseminação ocorre são as capacitações promovidas pela Secretaria Municipal de Educação. Segundo vários entrevistados, há mais de vinte anos a prefeitura vem criando espaços de formação continuada aos professores da rede. Essas capacitações quase sempre ocorrem durante o horário de trabalho dos docentes, permitindo assim que uma grande maioria participe. Observou-se que o foco dessas capacitações é normalmente a instrumentalização do capacitado com técnicas, práticas e metodologias de caráter mais pragmático, em detrimento de teorizações abstratas. Deste modo, é natural esperar que as técnicas e os métodos promovidos nessas capacitações sejam difundidos e utilizados por toda a rede de ensino, resultando em forte isomorfismo nas tecnologias de ensino empregadas. Esse é mais um modo indireto, porém eficaz, de condicionamento organizacional com vistas a um alinhamento estratégico institucional.

Também se destaca o planejamento colaborativo. Em todas as escolas investigadas, busca-se alocar as horas-atividade² dos professores de uma mesma série e turno nos mesmos horários, de modo que possam planejar juntos as ações didáticas a serem empregadas. A supervisão

² Horas disponibilizadas aos professores para planejamento de aulas, correções de avaliações e afins. São alocadas dentro da grade horária de trabalho do professor, geralmente durante aulas de Educação Física, Inglês, Artes e afins, em que os alunos estão sob os cuidados de outro professor.

escolar acompanha todo o processo de perto, atuando como facilitadora e orientadora do mesmo. Os planos de aula são frequentemente analisados e são feitas sugestões de melhoria (considerações mais detalhadas sobre esse processo serão realizadas mais à frente).

O processo da estratégia geralmente implica uma fase de avaliação da estratégia e de seus resultados, objetivando identificar necessidade de mudanças para aumentar o desempenho visado. Essa fase pode ser formalizada em um momento específico de análise do desempenho – quando da estruturação do processo na forma de um planejamento – ou realizada de maneira intuitiva – quando da construção da estratégia de modo informal, não estruturada. Nessa seara, a escola se mostra um ambiente naturalmente privilegiado, na medida em que a avaliação de resultados – por meio da aplicação de testes e outras atividades avaliativas – é uma constante. Nas escolas estudadas, os resultados das avaliações são analisados tanto por parte do próprio professor quanto do supervisor e do orientador, que acompanham de perto o desempenho dos alunos. Na constatação de um resultado abaixo do padrão exigido, ações corretivas – como a revisão de conteúdos já ministrados, aplicação de novas formas de ensinar e afins – são pensadas implementadas em conjunto. Deste modo, observa-se que o desempenho estratégico vai sendo construído de modo incremental, na medida em que os desafios vão se impondo. Novamente, não há um programa de longo prazo que prevê as ações a serem executadas pelos atores responsáveis pelos resultados visados, e sim uma preocupação constante com os aspectos geradores de alto desempenho.

A figura abaixo (Figura 11) sintetiza o processo acima descrito, em termos dos atores institucionais, sujeitos, processos, produtos e insumos envolvidos:

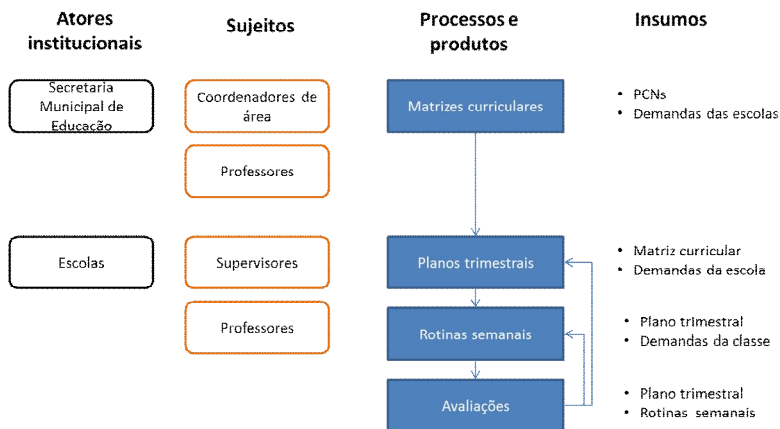


Figura 11: Processo da estratégia nas escolas estudadas.

Fonte: elaborado pelo autor.

Observou-se que a utilização dos resultados do Ideb como insumo para definição de estratégias é uma prática pouco adotada. Apesar de em todas as escolas serem discutidos os resultados junto à equipe pedagógica, apenas em uma delas ficou nítida a utilização explícita desses resultados para a proposição de melhorias no processo pedagógico, ainda assim de forma pouco estruturada e não sistemática.

4.3 FATORES RESULTANTES NO BOM DESEMPENHO NO IDEB

A percepção dos atores sobre quais fatores levaram a escola a ter bom desempenho na avaliação do Ideb foi um dos tópicos centrais da pesquisa de campo, em decorrência de sua relevância para os objetivos do estudo. Além da percepção dos entrevistados em si, a descrição que segue é fruto da percepção do próprio pesquisador, que analisou os discursos a partir de um arcabouço teórico de caráter gerencial.

Não houve diferenças significativas nas respostas em função da escola nem do perfil dos entrevistados, portando a análise que segue abrangem toda a amostra estudada, visando certa generalização dos resultados obtidos. Ao final será apresentada uma tabela que resume os resultados e destaca algumas diferenças de menor escala observadas entre diferentes escolas.

4.3.1 Fatores externos: condições socioeconômicas e ambientais

O principal fator responsável pela geração de um bom resultado no Ideb destacado pelos entrevistados foi de caráter extrínseco - o contexto socioeconômico em que as escolas estavam inseridas - confirmando assim o que as próprias análises do Inep sobre os resultados da Prova Brasil já apontavam. Todas as escolas estudadas se situavam em comunidades de alto nível socioeconômico, fator que deve ser levado em consideração quando se realizando uma análise sobre resultados de aprendizagem obtidos pelos alunos. Não é objeto do estudo aprofundar em questões dessa ordem, mas apenas destacar os elementos que se mostraram relevantes para compreendê-la: *background* familiar; presença dos pais na escola; acesso a recursos educacionais em casa.

O desenvolvimento psicológico da criança está intimamente relacionado com seu contexto familiar. Assim, o comportamento do aluno dentro da instituição escolar é, em grande parte, um reflexo de suas experiências familiares em casa. O depoimento da entrevistada DP4, comparando sua experiência na escola em estudo e em outra instituição de ensino de um bairro de periferia no mesmo município é representativo desse fenômeno:

“Se você for a uma escola da periferia, você vai perceber a diferença já pelo pátio. Até a quantidade de barulho é diferente (...) Apesar de serem agitados e muitas vezes brigarem, aqui os alunos ainda respeitam os professores e monitores, conseguimos manter a autoridade. Em uma escola da periferia, você vai ver como os alunos são muito mais agitados, brigam muito mais, se xingam e não respeitam a autoridade (...) Aqui o aluno responde com muito mais facilidade ao estímulo escolar, na periferia isso não acontece com tanta facilidade.”

Muito ligada à condição do aluno em si, a presença dos pais foi citado como fator gerador de bons resultados de aprendizagem. Salvaguardadas exceções individuais, nas comunidades estudadas os pais são exigentes com relação ao trabalho da escola e estão presentes para cobrar competência docente dos professores. A relação entre escola e família se caracteriza como uma parceria, em que a escola conta e tem o apoio dos pais no papel de educadores dentro de casa, cobrando e

orientando os filhos na realização de tarefas e estudos. Sempre que são identificadas dificuldades de ordem cognitiva ou emocional com um aluno os pais são chamados na escola para conversar com a orientação escolar, de modo a manter uma atuação preventiva sobre eventuais desvios de aprendizagem. Embora hajam pais que não se envolvam de tal maneira com a escola – o que é comum em qualquer contexto escolar, até mesmo de escolas particulares que atendem público de poder aquisitivo extremamente elevado – as entrevistadas afirmaram que a maioria dos pais comparece e colabora com a escola.

Por fim, a condição socioeconômica também exerce um papel facilitador da aprendizagem quando colocada em pauta a questão do acesso a recursos educacionais. Segundo os entrevistados, muito diferentemente de escolas da periferia, os alunos das escolas estudadas tem a sua disposição em casa internet, televisão a cabo e livros, o que facilita o acesso a informações e permite estender com mais facilidade a educação da sala de aula para o lar. Além disso, viajam com frequência, muitos até mesmo para o exterior. Assim, trazem para a escola uma bagagem cultural e intelectual privilegiada, bagagem essa utilizada pelos professores para promover uma aprendizagem diferenciada.

Esses foram os principais fatores extrínsecos à instituição escolar influenciadores no alto desempenho do Ideb obtido pelas escolas estudadas identificados na pesquisa de campo. São elementos relevantes para o entendimento do quadro geral.

4.3.2 Fatores internos: os atores e suas ações

A teoria clássica do planejamento estratégico, conforme exposta em Andrews (2001), cria uma separação conceitual entre o ambiente interno e externo da organização, com vistas a uma interpretação mais estruturada dos fatores implicantes no processo da estratégia. Evidentemente, essa separação tem um caráter estritamente científico, uma vez que na prática é impossível compreender aspectos intraorganizacionais sem levar em consideração o ambiente maior em que a organização atua, ou mesmo determinar o que são aspectos intra e extraorganizacionais sem certo grau de arbitrariedade.

Assim, nesse trabalho também a separação de aspectos internos e externos tem caráter metodológico, sendo compreendido o ambiente interno aquilo que ocorre no *locus* da unidade escolar e é, em maior ou menor grau, passível de influência por parte dos atores envolvidos (professores, supervisores, diretores etc.). O segundo conjunto de fatores geradores de desempenho superior na avaliação do Ideb foi deste modo

classificado como de caráter interno, em contraponto com os fatores anteriormente citados, sobre os quais a escola tem pouco ou nenhum controle e influência, e que se situam de certa maneira mais distante do ambiente estritamente escolar

4.3.2.1 Sistema de gestão pedagógica

O próprio sistema de gestão pedagógica descrito nas considerações preliminares sobre o processo da estratégia é um diferencial com implicações significativas para o resultado geral das escolas estudadas. Processos e práticas de trabalho são poderosos instrumentos de condicionamento organizacional, conformando os talentos e as capacidades individuais em um sistema gerador de resultados superiores, com o estabelecimento de competências organizacionais. Sumariamente, esse sistema pode ser descrito em termos de:

1. A existência de um referencial de resultado claro a ser atingido, materializado nas matrizes curriculares estabelecidas pela administração da rede municipal de ensino em conjunto dos próprios professores e diretores escolares;
2. A consolidação de práticas de planejamento e organização relativamente uniformes, com eficiência e eficácia comprovada pelos próprios membros das equipes pedagógicas;
3. A aplicação contínua de avaliações que permite aos gestores escolares (direção e supervisão) uma apreensão do nível de desempenho dos alunos em tempo real, por meio de testes aplicados com os alunos;
4. O foco nas competências básicas dos alunos, em especial a capacidade de ler, interpretar, escrever e resolver problemas matemáticos. Em todas as escolas estudadas a ênfase nessas competências é pronunciada, em detrimento de uma preocupação meramente conteudista que ainda domina o fazer pedagógico em milhares de estabelecimentos escolares brasileiros.

Não serão tecidos mais comentários sobre esse sistema haja visto que suas características já foram descritas anteriormente e serão detalhadas em maior grau quando da apresentação dos demais fatores a seguir.

4.3.2.2 Equipe de alto desempenho

Foi designada sob o rótulo de “equipe de alto desempenho” a síntese de uma série de evidências destacadas acerca da qualidade da equipe pedagógica presente nas escolas estudadas. Fazem parte desse rótulo os elementos: comprometimento com o propósito; cultura voltada para resultados; liderança facilitadora; integração da equipe docente.

Comprometimento com o propósito

Bass (1990) descreve dois tipos de liderança e, conseqüentemente, duas motivações associadas aos mesmos. O líder do tipo transacional é aquele que obtém resultados por meio de estabelecimento e cumprimento de compromissos de reconhecimento, remuneração e progressão de carreira aos colaboradores que desempenharem bem suas funções e obterem os resultados desejados pela organização, bem como punições àqueles que não o fizerem. É chamada transacional pois implica uma espécie de troca: esforço e alto desempenho em troca de recompensas de caráter simbólico e material. É um tipo de liderança mais apropriada para ambientes estáveis, onde o caráter e as condições para o exercício do trabalho a ser feito estão bem definidos.

O outro tipo de liderança é nomeado pelo autor como transformacional (Bass, 1990). Ela ocorre quando os líderes ampliam e elevam os interesses dos colaboradores, gerando consciência e aceitação do senso de propósito e missão do grupo. Além disso, é caracterizado o estímulo para que os colaboradores olhem para além do seu interesse próprio e busquem o bem comum do grupo. Esse estilo de liderança se mostra mais necessário em momentos de grande mudança ou crise, onde metas e políticas de recompensa não dão conta das exigências impostas sobre as pessoas, em decorrência da necessidade de se descobrir o novo e criar novos padrões de desempenho.

Levantamos aqui esse breve resgate acerca desses dois tipos de liderança estabelecidos por Bass (1990) pois, mais do que caracterizar as formas de liderar dentro das escolas estudadas, eles parecem pertinentes para compreender o comportamento dos entrevistados e a motivação subjacente ao mesmo. A liderança transacional de caráter material é naturalmente pouco eficaz no contexto estudado, haja vista que estamos tratando de instituições públicas, onde as políticas de remuneração e progressão de carreira estão rigidamente estabelecidas por meio de decretos legislativos, sobre as quais os dirigentes tem pouco ou quase

nenhum poder de influência. A motivação pela recompensa material é, por conseguinte, quase nula.

A motivação por recompensas simbólicas também se demonstrou pouco presente. O estilo de liderança adotado pelas supervisoras – responsáveis diretamente pelo acompanhamento e coordenação do trabalho docente – e institucionalizado ao longo do tempo não foi do tipo manipulativo, que se vale dos recursos não materiais – status, poder, reconhecimento – como instrumento de dominação. Essa influência gera o que se percebe ser um forte clima de cooperação, trabalho em equipe e equivalência de status em todas as escolas estudadas. Em praticamente todas as entrevistas observou-se a referência ao grupo docente como um time, e em apenas duas foram levantados algum tipo de comentário negativo sobre colegas de trabalhos, superiores ou afins.

Sendo assim, observa-se a predominância de um tipo de motivação muito mais associada ao exercício de uma liderança transformacional, motivação essa traduzida numa espécie de *compromisso com o propósito*.

O comprometimento genuíno dos colaboradores com as políticas e estratégias estabelecidas é frequentemente apresentado pela literatura como condição indispensável para a efetiva implementação de estratégias organizacionais. Sem esse comprometimento, a organização invariavelmente precisa recorrer a práticas instrumentais típicas de uma liderança transacional, onde a motivação para as ações está associada a recompensas individuais obtidas pelos sujeitos que as empreendem (Bass, 1990). Conseguir estabelecer alinhamento e comprometimento de toda a equipe com os objetivos e estratégias da organização é um dos principais desafios enfrentados por gerentes de instituições públicas e privadas (Kaplan; Norton, 2001; Hrebiniak, 2006).

Contudo, cabe definir sobre o que se está falando quando se trata de comprometimento, uma vez que “a aceitação é frequentemente confundida com participação e comprometimento” (Senge, 2006, p.247). Senge argumenta que existem vários níveis de aceitação, mas estes não devem ser confundidos com genuíno comprometimento e participação, conforme distinção apresentada abaixo (Figura 11):

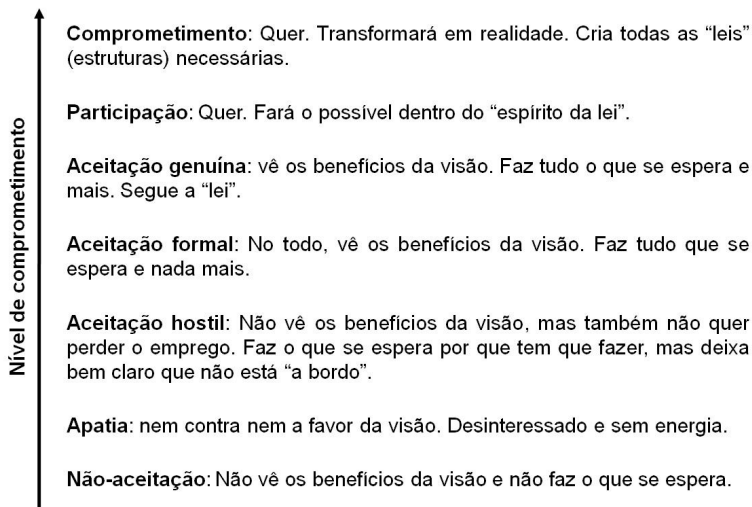


Figura 12: níveis de comprometimento.

Fonte: elaborado a partir de Senge, 2006.

Não se pode entender essa ideia de comprometimento sem passar pela ideia de propósito. O propósito está presente quando se está em função de um trabalho ou atividade pela qual se tem genuíno interesse. Segundo George Bernard Shaw (1950, apud Senge 2008, p. 176), uma visão pessoal é gratificante quando as pessoas reconhecem nela a possibilidade de ser usado para “um propósito que nós mesmos reconhecemos como superior”. Assim, expressa um interesse genuíno que tem valor pelos seus fins próprios, intrínseco; não é um simples veículo para ocupar uma posição melhor em termos relativos.

Contudo, diferentemente do que é enfatizado por Senge (2006), esse comprometimento não se dá para com uma visão de futuro específica – uma vez que, conforme já apresentado, não há qualquer planejamento ou estabelecimento de referencial de futuro explícito – mas sim para com a missão de educar. Foram recorrentes falas como da entrevistada BP2

“Comprometimento do corpo docente. Com certeza esse é o principal diferencial dessa escola, os professores são todos muito comprometidos com a aprendizagem dos alunos...Todos aqui dão o seu máximo para superar as dificuldades encontradas no alunos, independente qual for”

Nesse sentido, percebeu-se como o comprometimento do corpo docente com a aprendizagem dos alunos se mostrou como um dos mais relevantes aspectos para a geração de alto desempenho na avaliação do Ideb. Ao longo das entrevistas, foi recorrente a menção explícita ao papel especial que tem o educador em relação ao educando, e ficou clara a internalização de responsabilidade por parte dos entrevistados em relação a esse papel. Enquanto que em outros contextos poder-se-ia encontrar grave sentimento coletivo de transferência de responsabilidade na equipe pedagógica – professores e dirigentes que culpam a incompetência dos pais, a falta de recursos da escola, a displicência dos alunos -, nas escolas estudadas a atitude predominante é a de pessoas comprometidas com seu papel como educadores, cientes da influência que tem sobre o resultado final do processo pedagógico. Esse valor compartilhado gera uma política geral de realização contínua de esforços para preencher as lacunas de aprendizagem identificadas ao longo do processo educacional, no nível de classe e de aluno também.

Deste modo, o comprometimento com a missão intrínseca da instituição escolar – simplesmente educar - aproxima as escolas estudadas daquilo que Mintzberg (2001d) chama de “organização missionária”, onde o principal mecanismo de coordenação é o compartilhamento de valores e crenças entre seus membros. Essa ênfase não se dá apenas nos aspectos instrumentais da aprendizagem – conhecimentos e capacidades técnicas em leitura, matemática e ciências -, mas também de aspectos substantivos, conforme pode ser observado pela fala da entrevistada BP2

Não temos um foco específico na prova do Ideb. O aluno tem que aprender para a vida, e é isso que o professor deve fazer, ajudar os alunos a se tornarem bons cidadãos. Por isso nosso trabalho envolve mais do que ensinar a ler, escrever e calcular, mas também valores, como respeito, cooperação...

Falas como essa foram recorrentes entre entrevistados de todos os segmentos de perfil. Disso se depreende outra discussão que se mostra relevante dado o contexto da pesquisa: muito embora se encontre na literatura brasileira forte crítica sobre instrumentos padronizados de medição do rendimento escolar em larga escala, baseada no argumento central de que eles condicionam a escola a perseguir objetivos

instrumentais em detrimento da qualidade substantiva e política da educação, essa não foi a realidade observada nos discursos dos entrevistados. Nas escolas estudadas, a busca pela qualidade formal – traduzida, até certo ponto, pelos bons resultados na avaliação do Ideb – e pela qualidade substantiva ou política – formação voltada para a cidadania, que considera as particularidades do aluno e busca prepará-lo para o exercício da autonomia intelectual – coexistem e são compreendidas como indispensáveis uma a outra. Aprendizagem de conteúdos cognitivos e habilidades intelectuais sem a compreensão das relações da sociedade para o exercício pleno da cidadania é perniciosa, ao passo que a formação de sujeitos críticos, porém desprovidos da capacidade de ler, escrever e interpretar é uma formação inócua. Cabe destacar que o compromisso com a aprendizagem dos alunos em nenhum momento se mostrou vinculado a uma necessidade de obter performance em uma avaliação externa. Respostas como a que seguem foram constantes no discurso dos entrevistados, especialmente professores e supervisores

“O Ideb é consequência de um trabalho bem feito, não temos um foco específico na prova (...) A educação é um *processo*, é no dia a dia com o aluno que a aprendizagem acontece”
(Entrevistado AS5)

Cultura voltada para resultados

Conforme abordado na fundamentação teórica, o foco em resultados é um dos elementos centrais da transição de uma administração burocrática tradicional para uma administração gerencial. Por meio dele é possível dispensar os mecanismos rígidos de controle que impõe ao gestor e executor das políticas públicas restrições geradoras de ineficiência e frustração para, assim, permitir maior liberdade de ação e atitude empreendedora frente aos desafios enfrentados pelas instituições públicas, uma vez que se tem referenciais claros de resultados que permitem avaliar as ações pelas suas consequências, e não pela sua execução.

Nas escolas estudadas, a cultura voltada para resultados se inicia no estabelecimento das matrizes curriculares. Conforme já explicado, a cada ano são definidos os objetivos de aprendizagem a serem obtidos em cada série e cada disciplina, de modo a orientar o trabalho pedagógico dos professores. A análise dos discursos demonstrou a

grande importância atribuída pelos professores e supervisores ao cumprimento dos objetivos determinados nas matrizes; todos os planejamentos e todas as avaliações devem ter vinculação explícita com um ou mais objetivos de aprendizagem, o que contribui para gerar alinhamento no trabalho docente. O cumprimento das metas coletivas de aprendizagem estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação nas matrizes curriculares é levado a sério por todo o corpo docente das escolas estudadas.

Além disso, os resultados das próprias avaliações tem papel central no processo de gestão das escolas analisadas. Em algumas escolas, a supervisão avalia e valida todas as provas desenvolvidas pelos professores, de modo a garantir que estejam em consonância com os objetivos de aprendizagem. Também é comum a análise dos resultados dessas avaliações após sua aplicação, de modo a identificar lacunas de aprendizagem e estabelecer eventuais ações corretivas necessárias, rodando assim o ciclo do PDCA, onde as ações planejadas e executadas são analisadas frente aos resultados auferidos e buscadas ações corretivas/preventivas para eventuais desempenhos insatisfatórios. Na escola A, por exemplo, há uma aula semanal de reforço para alunos com desempenho insatisfatório, que é realizada enquanto o restante da turma está em atividade externa à sala de aula, criando assim um espaço para tratar de maneira mais direcionada as dificuldades dos alunos que defasagem na sua aprendizagem. Na escola B, sempre que constatado um percentual muito alto de notas abaixo da média escolar (7,0), é exigido que o professor retome os conteúdos e uma nova avaliação é preparada e aplicada, com o acompanhamento direto da supervisão.

Nas escolas A e B foi constatada uma prática ainda mais intensa de avaliação de resultados. Além das avaliações aplicadas pelos professores, a própria supervisão desenvolve e aplica mensalmente uma avaliação própria, que visa identificar o nível de desempenho dos alunos em escrita. Os resultados são sistematizados em uma planilha e entregues ao professor, com quem a supervisora discute em busca de estratégias para corrigir eventuais desvios de aprendizagem identificados, dado o nível de desenvolvimento desejado para aquela idade e momento escolar. Assim se estabelece um segundo canal de avaliação que pode ser capaz de identificar lacunas não percebidas na aplicação dos testes normais.

Esses exemplos demonstram que nas escolas estudadas há uma preocupação com a avaliação que transcende seu papel burocrático tradicional, de simplesmente identificar e selecionar quais alunos estão preparados para avançar nos estudos e quais não estão. A avaliação é

realmente considerada um instrumento de gestão útil para o professor na sua prática cotidiana, recebendo assim relevância destacada no rol de atividades realizadas pelos docentes.

Destaca-se, para além dos procedimentos de avaliação em si, a atitude percebida frente aos resultados escolares. Enquanto é infelizmente comum encontrar em escolas públicas e privadas de toda sorte professores resignados com o baixo desempenho dos seus alunos, nas escolas estudadas observou-se uma preocupação genuína com os resultados do trabalho docente. O comprometimento é presente tanto com relação à missão de educar quanto com os resultados concretos do fazer escolar, sendo recorrentes falas como a da entrevistada CS3

“A nota não traduz quem o aluno é, uma nota ruim não significa um aluno ruim, mas ela é um indicativo de algum problema de aprendizagem. Aqui na nossa escola a gente está sempre acompanhando todas as notas dos alunos, conversando com os professores sobre os alunos com nota abaixo da média e buscando formas de fazer esses alunos aprenderem melhor (...)”

Assim, ficou nítida a preocupação dos professores e supervisores com o resultado concreto do ensino, a aprendizagem dos alunos, traduzida de certa maneira nas notas obtidas por meio das avaliações escolares. Quanto ao Ideb, a publicação dos resultados veio como uma confirmação da qualidade percebida pelos sujeitos de pesquisa sobre o próprio trabalho, e como um referencial de desempenho a ser mantido e melhorado, conforme pode ser ilustrado pelo depoimento da entrevistada EPI

“O resultado no Ideb foi muito bem recebido por todas nós. É uma confirmação do trabalho bem feito que todos os professores da [escola] buscam fazer (...) Já atingimos um resultado muito bom, mas agora temos uma responsabilidade a mais, que é não cair na nota do Ideb para a próxima avaliação. Precisamos pelo menos manter.”

Assim, o Ideb alto acaba atuando no sentido de reforçar as práticas vigentes e estabelecer um compromisso a mais de manutenção e melhoria da qualidade do ensino. Gera um efeito positivo sobre a moral da equipe e cria um estímulo reforçador, sendo esse considerado pelo

pesquisador como o principal efeito da avaliação sobre as escolas estudadas. Muito embora as notas da Prova Brasil e os resultados de aprovação escolar sejam divulgados e debatidos com os professores, não são eles os elementos mobilizadores do conteúdo e forma da ação pedagógica. Servem mais para confirmar aspectos já percebidos pela equipe pedagógica no seu fazer diário do que para trazer novos *insights* acerca das práticas de ensino ou gestão.

Liderança facilitadora

O termo *liderança facilitadora* se mostrou apropriado para retratar o exercício da liderança nas escolas estudadas, especialmente no que se refere à supervisão pedagógica. A supervisão acompanha o trabalho docente de perto, avaliando planejamentos e provas, analisando resultados do desempenho dos alunos e auxiliando os professores na busca de estratégias de ensino mais eficazes. Ficou nítido nas entrevistas com os professores que estes tem na supervisão uma espécie de porto seguro, uma pessoa que está lá para auxiliá-lo em suas dificuldades, conforme pode ser ilustrado pelo depoimento da entrevistada BP5

“A supervisão na nossa escola atua com um verdadeiro braço direito de todas as professoras. Ela está sempre acompanhando nossos trabalhos, dando sugestões para as atividades pedagógicas, trazendo inovações que podem ser aplicadas na sala de aula (...) Sempre que precisamos de alguma ajuda ela está à disposição, é um verdadeiro porto seguro para todas as professora aqui da escola”

Embora seja forçado retratar as supervisoras como sendo aquilo que Bass (1990) chama de liderança transformacional, observou-se duas das quatro principais características apontadas pelo autor como designadoras de uma liderança transformacional: estímulo intelectual e consideração individualizada. O estímulo intelectual é a promoção, por parte dos líderes, de um desenvolvimento de inteligência, racionalidade e capacidade de resolução de problemas. É a atuação do líder com vistas a desenvolver as capacidades do liderado, no sentido de torna-lo mais independente do próprio líder e mais capaz de dar conta da complexidade inerente ao seu trabalho. Nas escolas estudadas, observou-se que as supervisoras promovem estímulo intelectual,

incentivando e apoiando constantemente os professores na busca de soluções criativas para os problemas encontrados, ao invés de resignar-se a aplicar as mesmas fórmulas já consagradas. É comum a prática de incentivo ao desenvolvimento de projetos interdisciplinares, que promovam formas alternativas de ensinar e aprender.

Quanto à consideração individualizada, observa-se que as supervisoras conhecem as potencialidades e limitações de cada professora, bem como das turmas e alunos sob sua responsabilidade. Essa consideração leva a supervisão a participar ativamente da construção da aprendizagem dos alunos junto ao professor, seja por meio da aplicação direta de avaliações (cujos resultados são discutidos com cada professor e oportunidades de melhoria identificadas), seja por meio de encontros de trabalho (onde o planejamento e a rotina são validados e refinados).

Cabe destacar que as supervisoras foram, em três das cinco escolas estudadas, referenciadas como profissionais de destacada competência técnica, nas quais o corpo docente deposita ampla confiança e respeito. O conhecimento pedagógico se afigurou como elemento central na construção dessa autoridade escolar, secundado pela disponibilidade e pelo interesse em contribuir com o trabalho docente. Utilizando-se da classificação weberiana (Weber, 2004), observa-se que predomina nessa relação uma autoridade de caráter racional-legal, uma vez que nem o status do cargo nem o carisma pessoal são fontes principais da legitimidade do poder exercido.

Nas duas escolas em que não houve tal referência as supervisoras estavam há pouco tempo na unidade em questão, sendo nítida uma certa resistência à aceitação da autoridade pelo grupo.

4.3.2.3 Aprendizagem organizacional

A literatura em gestão vem enfatizando que a aprendizagem organizacional é a única forma de sobrevivência das organizações em no ambiente mutante e complexo em que vivemos. O simples acúmulo de conhecimento técnico, na forma de experiência, já não é suficiente para dar conta das exigências impostas pela sociedade, uma vez que as rápidas mudanças exigem revisão contínua sobre padrões de comportamento e de ação cristalizados na organização. É preciso aprender a aprender, continuamente (Argyris, Schön, 1978; Senge, 2006; Nonaka; Takeuchi, 1997).

A escola é uma instituição que tem como propósito de existência a aprendizagem e o desenvolvimento dos educandos. Assim sendo, seus

principais ativos são invariavelmente intangíveis, cristalizados na forma de práticas educacionais, modelos mentais compartilhados e, principalmente, know-how acumulado pelos profissionais na linha de frente – os professores. Educa melhor a escola que tem melhor desenvolvidos seus ativos intangíveis, e que consegue transformá-los em competências organizacionais capazes de gerar desempenho superior.

Assim, destarte seria razoável afirmar que a aprendizagem organizacional é fator *sine qua non* para o bom funcionamento da escola. A reprodução de práticas padronizadas de viés mecanicista simplesmente falha frente à complexidade do ambiente escolar, tanto pela condição intrínseca do propósito de sua existência – educar pessoas, algo que por definição exige consideração das particularidades e idiosincrasias do alunado, tanto no nível da comunidade como dos indivíduos em si – quanto na condição temporal – o aluno de hoje pensa e se comporta de maneira fundamentalmente diferente que o aluno de vinte anos atrás.

Embora a aprendizagem organizacional não tenha sido o foco inicial do presente trabalho, observou-se a destacada influência que esse fator teve para geração do desempenho superior na avaliação do Ideb, na perspectiva do pesquisador que adentrou no campo de pesquisa. Assim sendo, apresentar-se-á os elementos teóricos que dão sustentação a essa percepção, demonstrando-se em seguida como eles se aplicam na interpretação do fenômeno observado.

Para além das constatações sobre a importância do conhecimento na empresa e para a necessidade de desenvolvê-lo, Nonaka e Takeuchi (1997) apresentam em sua obra uma interpretação do processo de criação de conhecimento organizacional a ser utilizada como instrumento analítico para compreender a aprendizagem organizacional. Essa interpretação parte de uma divisão do conhecimento em duas dimensões:

- Dimensão ontológica: embora se possa dizer que o conhecimento é algo essencialmente humano, e que não existe o conhecimento sem indivíduos que o produzam e reproduzam, as organizações tem o poder de apoiar ou inibir a criação do conhecimento. Desse modo, o conhecimento criado no nível do indivíduo ou do grupo se amplia de modo a receber uma dimensão organizacional, institucionalizando-se em práticas, estratégias, cultura, entre outros. Esse processo ocorre dentro de uma comunidade de interação que atravessa níveis e fronteiras intra e interorganizacionalmente.

- Dimensão epistemológica: baseado na distinção proposta por Polanyi, Nonaka e Takeuchi separam o conhecimento em tácito e explícito. O conhecimento tácito é pessoal e específico ao contexto; sua formulação e comunicação são difíceis, pois, conforme afirma Polanyi (apud. Nonaka; Takeuchi, 1997, p. 65), “podemos saber mais do que podemos dizer”. Já o conhecimento explícito é aquele passível de codificação e transmissão em linguagem formal e sistemática. Pode ser objetivado na forma de regras, padrões, modelos, esquemas e afins.

Conhecimento tácito e explícito interagem formando uma espiral do conhecimento (Figura 12), caracterizada por quatro tipos de conversão do conhecimento:

- Socialização: é o processo de compartilhamento de experiências para a criação de conhecimento tácito. Exige a interação pessoal entre os sujeitos que estão participando do processo de construção do conhecimento, seja no sentido unilateral – do que ensina para o que aprende – seja no sentido bi ou multilateral – dos que aprendem e ensinam uns aos outros.
- Externalização: é a articulação dos conhecimentos tácitos em explícitos. O conhecimento tácito é expresso na forma de metáforas, analogias, conceitos, hipóteses ou modelos. Segundo Nonaka e Takeuchi (1997), é a principal chave para a criação do conhecimento.
- Combinação: é o processo de sistematização de conceitos em um sistema de conhecimento que envolve a combinação de conjuntos diferentes de conhecimento explícito. Informações são trocadas, classificadas, combinadas e categorizadas de modo a gerar novos conhecimentos explícitos.
- Internalização: é a incorporação do conhecimento explícito ao conhecimento tácito. Documentos, manuais e relatórios são utilizados pelos indivíduos para aumentar seu estoque de conhecimento tácito, criando novos modelos mentais e ampliando a capacidade técnica e operacional dos sujeitos.

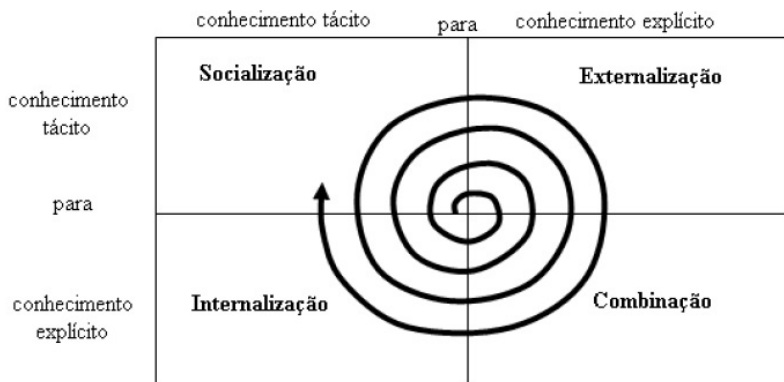


Figura 13 - espiral do conhecimento.

Fonte: adaptado de Nonaka, Takeuchi, 1997.

Quanto às escolas estudadas, observou-se que há um sistema de geração de aprendizagem coletiva fortemente assentada na socialização. Todos os professores da rede municipal de Joinville tem à sua disposição a um número de horas-atividade, que são horas de trabalho extraclasses exercidas dentro da escola e durante o turno de trabalho. Para os professores do 1º ao 5º ano, essas horas-atividade são alocadas em paralelo às aulas de Educação Física, Idiomas (geralmente Inglês) e Artes, onde os alunos estão sob a responsabilidade de outro professor.

Durante a montagem das grades de horário, no início do ano, busca-se colocar as horas-atividade de diferentes professores da mesma série e turno nos mesmos horários, tornando possível que estes se encontrem semanalmente para realizar o planejamento de aulas em conjunto. Essa construção coletiva permite intensa socialização de experiências e conhecimentos, de modo que a qualidade dos programas de ensino é enriquecida pela pluralidade de estoques de conhecimento tácito em interação. Essa prática foi destacada por grande parte dos entrevistados como diferencial relevante para a obtenção de altos níveis de desempenho na aprendizagem dos alunos.

O processo de conversão descrito por Nonaka e Takeuchi (1997) e observado nas escolas estudadas foi gradativamente transformando o conhecimento individual em conhecimento organizacional e vice-versa, gerando estoques de conhecimento de nível individual, grupal e organizacional, conforme retratado no modelo de aprendizagem organizacional proposto por Vera e Crossan (2004), ilustrado na Figura 13. Segundo as autoras, existem fluxos de aprendizagem - que são os

processos pelos quais a aprendizagem passa de um nível para o outro – e que podem se movimentar tanto a jusante (*feed-foward*) – no sentido indivíduo → grupo → organização – quanto a montante (*feedback*) – organização → grupo → indivíduo.

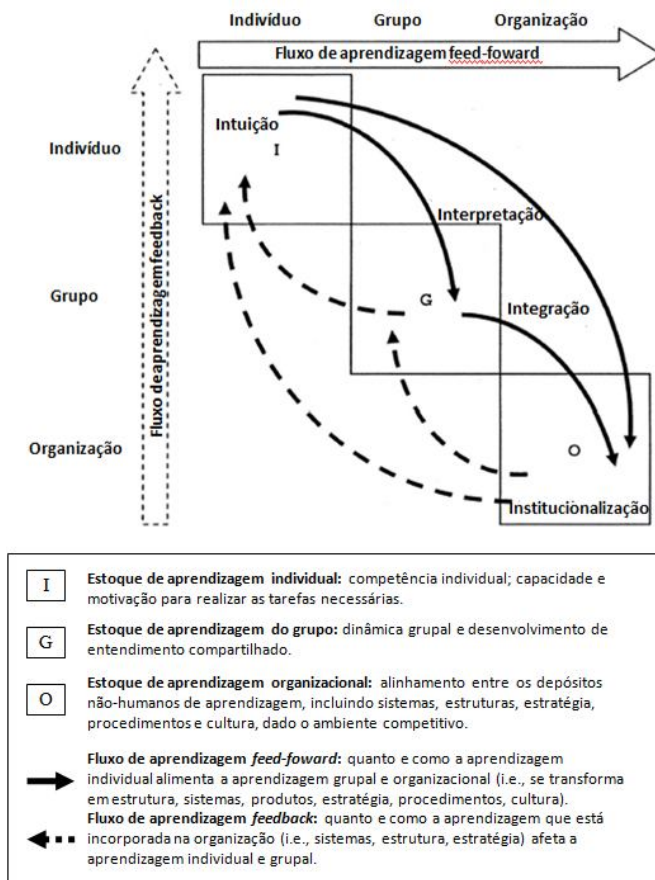


Figura 14 - Modelo 4I de Aprendizagem Organizacional

Fonte: traduzido de Vera; Crossan, 2004.

A jusante são quatro principais processos que desenvolvem a aprendizagem: (i) intuição é o processo subconsciente que ocorre no nível do indivíduo; (ii) a interpretação capta elementos dessa aprendizagem individual e compartilha no nível do grupo; (iii) integração segue para transformar o entendimento coletivo do grupo e o leva ao nível de toda a organização; (iv) por fim, institucionalização

incorpora esse aprendizado ao longo da organização ao incorporá-lo nos seus sistemas, estruturas, rotinas e práticas.

O desenrolar desse processo de desenvolvimento e sua consumação no momento atual possui um caráter histórico difícil de ser captado por uma pesquisa nos moldes do presente estudo. Ainda assim, observa-se claramente que novas ideias, modelos e práticas acerca do fazer pedagógico são constantemente trazidas para o contexto do grupo e da escola, através dos diversos mecanismos de interação citados. A abertura para o novo e o estímulo à inovação por parte da direção e da supervisão contribuem para esse fenômeno. Além disso, já foram citados os esforços da administração central da rede em promover capacitações aos professores, de modo a difundir práticas e metodologias que acabam por ser incorporadas ao fazer da escola e se institucionalizam, terminando por se tornarem práticas comuns do dia a dia.

Sendo assim, é possível constatar a presença de um longo período de institucionalização da aprendizagem, de tal modo que o fazer educacional conta com o amparo de uma estrutura de práticas consolidadas. As formas de planejar e organizar o trabalho docente, os métodos aplicados e os princípios subjacentes são em grande medida estabelecidos em caráter institucional, gerando assim alto grau de eficiência operacional e sinergia estratégica. Professores que iniciam são rapidamente introduzidos na cultura e nos processos estabelecidos, de modo a garantir a manutenção do ativo intangível desenvolvido, sem, no entanto, gerar inércia organizacional.

Esse fenômeno tem implicação altamente relevante para os objetivos do estudo, na medida em que constitui ponto nevrálgico do processo da estratégia organizacional nas escolas estudadas. A estratégia se desenvolve incrementalmente de modo a adaptar a organização aos desafios impostos pelo ambiente, em um processo que está amparado por uma infraestrutura gerencial e uma cultura organizacional capazes de catalisá-lo.

4.3.3 Síntese dos fatores geradores de alto desempenho no Ideb

Quanto aos fatores resultantes em alto desempenho na avaliação do Ideb, apresenta-se uma síntese das características gerais observadas e o nível de intensidade presente em cada uma das escolas estudadas (Quadro 21):

Quadro 21: síntese da intensidade dos fatores em cada escola

Aspecto	Escola				
	A	B	C	D	E
Ambiente socioeconômico favorável	Forte	Forte	Forte	Forte	Forte
Sistema de gestão pedagógica	Forte	Forte	Forte	Forte	Forte
Comprometimento com o propósito	Forte	Forte	Forte	Forte	Forte
Cultura voltada para resultados	Muito forte	Muito forte	Forte	Forte	Forte
Liderança facilitadora	Forte	Forte	Moderado	Moderado	Forte
Aprendizagem organizacional	Forte	Forte	Forte	Forte	Forte

Fonte: elaborado pelo autor.

Conforme já mencionado, houve grande homogeneidade de resultados nas escolas estudadas. A maior divergência foi em relação ao item liderança facilitadora. Tanto na escola C quanto na escola D as supervisoras em exercício estavam há pouco tempo no cargo e tiveram dificuldades de adaptação em virtude de substituírem outra pessoa que exerceu por muitos anos a função. A resistência a uma nova autoridade é sempre mais pronunciada quando a anterior gozava de prestígio e legitimidade perante o grupo em questão, e a baixa mobilidade dentro dos quadros funcionais do serviço público agrava esse aspecto das relações sociais no trabalho, uma vez que cargo e pessoa acabam por serem inextrincavelmente conectadas no nível do simbólico.

Quanto à cultura voltada para resultados, observou-se que nas escolas A e B há práticas ainda mais intensas de avaliação de aprendizagem e busca por excelência no desempenho escolar. As supervisoras escolares aplicam testes elaboradas por elas mesmas com os alunos, sistematizam os resultados obtidos e discutem mensalmente com os professores estratégias para melhorar o desempenho observado. Essa prática permite aos próprios professores uma segunda perspectiva sobre seu trabalho com os alunos, o que auxilia na busca de formas alternativas de realizar o trabalho docente. Na escola A também são aplicados simulados da Prova Brasil, de modo a preparar os alunos para a dinâmica da prova, e são utilizados os resultados do Ideb como insumo para melhoria nas práticas pedagógicas adotadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação de qualidade, em caráter público, gratuito e universal é direito constitucionalmente garantido, fruto de um longo processo histórico de reivindicação de diversos movimentos sociais.

Só muito recentemente o Brasil vem consolidando os esforços para definir e avaliar com mais precisão a qualidade da educação oferecida pelos estabelecimentos públicos e privados de ensino. No que tange à educação fundamental, a criação do Ideb é um marco de destaque, pois permitiu pela primeira vez uma avaliação sistemática dos resultados no nível da unidade escolar, permitindo assim aos administradores uma atuação mais localizada.

A avaliação pública de resultados faz parte de um paradigma de administração do Estado denominado Nova Administração Pública, em contraposição com os paradigmas anteriores (burocrático e patrimonialista). A responsabilidade dos gestores públicos passa de simples cumprimento de normas burocráticas para o atingimento de resultados, traduzidos em indicadores capazes de mensurar o grau de desempenho obtido pelas organizações públicas.

Disposição pública dos resultados promovida pelo Ideb permitiu identificar quais escolas apresentam resultados acima da média esperada, abrindo assim novas oportunidades para pesquisas capazes de descobrir fatores geradores de desempenho superior na educação básica. Nesse sentido, o presente estudo buscou identificar como foram formuladas e implementadas as estratégias que levaram a cinco escolas públicas a obterem nota superior na avaliação do Ideb.

Como o Ideb se estrutura em níveis de ensino, escolheu-se o recorte das séries iniciais para a condução do estudo, por entender o pesquisador que é justamente nesse ciclo inicial de formação que está o cerne do desenvolvimento cognitivo do aluno ao longo de sua vida escolar.

A pesquisa fundamentou-se em elementos teóricos e empíricos, partindo especialmente do pensamento de autores nas áreas de estratégia, educação e gestão escolar. A ênfase foi naturalmente de caráter gerencial, haja vista a circunscrição do projeto no campo da Administração, mas sem negligenciar ou ignorar aspectos sociológicos e pedagógicos que eventualmente se mostraram relevantes para responder ao problema de pesquisa formulado.

Segundo as categorias de tipos de estratégia propostas por Mintzberg e Waters (apud. Mintzberg, 2001), pode-se afirmar que o macroprocesso da estratégia segue uma lógica mista entre estratégia

guarda-chuva – onde os objetivos e metas gerais são estabelecidos claramente por uma autoridade superior, mas onde as ações e táticas específicas ficam a cargo dos atores da base, diretamente responsáveis pela operação – e estratégia de processo – onde a liderança controla os aspectos processuais da estratégia, neste caso específico, a alocação e capacitação de supervisoras e diretoras, o estabelecimento de padrões de trabalho e metodologias de acompanhamento do desempenho. Sendo assim, considerou-se a estratégia deliberadamente emergente, uma vez que decisões de maior abrangência são tomadas pelas lideranças institucionais para permitir que o alto desempenho seja obtido no nível da ação.

No nível micro da estratégia, pode-se afirmar que as estratégias são constituídas de um sequenciamento de planos de curto prazo conectados e orientados para as metas maiores estabelecidas, sem que necessariamente haja um plano de longo prazo. Esses planos e ações são deliberados, sempre visando o cumprimento dos objetivos estabelecidos nas matrizes curriculares e metas em geral. Nesse contexto, cabe ressaltar que o projeto político-pedagógico – instrumento de gestão apontado na literatura como principal balizador das práticas, políticas e estratégias escolares – é pouco ou quase nada usado no cotidiano dos sujeitos da pesquisa, reforçando assim a conclusão de que não há uma estratégia deliberada propriamente dita no longo prazo. O único elemento que provê sentido e constância de ação ao longo do tempo é o propósito sobre o qual essas escolas estão fortemente conectadas, a missão de educar e a responsabilidade para com a aprendizagem dos alunos.

Outro elemento relevante para a compreensão do objeto de estudo é a aprendizagem organizacional, fortemente presente nos ambientes estudados. Embora a pesquisa não tenha sido capaz de identificar as origens históricas desse processo, fica nítido que está estabelecido um ciclo de aprendizagem há muito tempo, de tal modo que já foram institucionalizados um conjunto de práticas, métodos e cursos de ação mobilizadores de resultados superiores, dado o referencial de análise adotado. Professores e supervisores participam ativamente desse processo se apropriando desse “estoque” de conhecimento acumulado, ao mesmo tempo em que inovam e socializam novas formas de fazer educacional, perpetuando um ciclo de refinamento e melhoria contínua. As estratégias, aqui entendidas como as ações empreendidas com vistas a aprendizagem dos alunos, são assim continuamente refinadas para dar conta dos novos desafios que surgem, em caráter incremental e não de ruptura.

Essa aprendizagem também se dá em um nível interorganizacional, uma vez que as mesmas práticas, valores e visões foram encontradas em diferentes escolas, muitas geograficamente distantes e sem uma relação direta de trabalho entre seus professores e dirigentes. As evidências encontradas apontam que a origem desse fenômeno está na atuação da Secretaria Municipal de Educação, que além de definir as matrizes curriculares promove frequentemente espaços de formação onde são difundidas práticas pedagógicas adotadas por todas as escolas estudadas, atuando como centro difusor dos conhecimentos acumulados em cada unidade escolar.

A pesquisa confirmou o que a literatura em geral e o próprio Ministério da Educação já reconheciam: as condições socioeconômicas a que as escolas estão expostas influencia fortemente o grau de aprendizagem e desempenho escolar dos alunos. Praticamente todos os entrevistados apontaram essa característica, o que permite constatar que em grande parte o desempenho no Ideb está relacionado a aspectos externos e não diretamente influenciáveis pela escola, seus professores e dirigentes. Faz-se necessário destacar esse aspecto do fenômeno para que não se incorra no erro de exacerbar o grau de influência que tem os atores envolvidos sobre o mesmo.

De qualquer forma, também não se pode negligenciar o grau de influência dos aspectos sob os quais a escola tem maior poder de atuação – as práticas pedagógicas e gerenciais adotadas, a organização da equipe pedagógica, a capacitação e integração dos docentes. Observa-se que essa outra dimensão do fenômeno organizacional é igualmente relevante para sua compreensão. Nessa seara, o estudo buscou identificar, a partir dos casos estudados, quais fatores são geradores de alto desempenho na avaliação do Ideb, chegando a uma lista de características bastante homogênea, de presença pronunciada em todas ou quase todas as escolas estudadas. São elas:

- Sistema de gestão pedagógica estruturado com foco nos resultados do trabalho pedagógico;
- Professores comprometidos genuinamente com sua missão profissional (o propósito de educar);
- Cultura organizacional voltada para os resultados, com forte preocupação com a aprendizagem de todos os alunos;
- Supervisoras que atuam como lideranças facilitadoras do fazer pedagógico, apoiando com competência os professores nas suas necessidades diárias;

- Institucionalização da aprendizagem organizacional, cristalizada em práticas, valores e formas de atuar capazes de levar ao alto desempenho.

Deve-se ressaltar que esses fatores não surgiram ao acaso: são fruto de um longo processo de desenvolvimento que tem o seu cerne uma administração central da rede de ensino joinvillense que foi capaz de estabelecer continuidade nas suas políticas ao longo de mais de duas décadas, a despeito das mudanças na configuração político-partidária pelo qual o município passou ao longo das gestões. Essa continuidade nas políticas permitiu a institucionalização de um sistema de trabalho que, por sua vez, condicionou as práticas e a cultura organizacional das escolas estudadas, gerando melhorias incrementais e contínuas nos resultados escolares. Dentro da tipologia de mudança organizacional estabelecida por Johnson, Scholes e Whittington (2007), o que se observa é um longo processo de adaptação, onde a mudança é acomodada dentro do paradigma atual e ocorre incrementalmente. As alterações são de amplitude reduzida e não alteram a estratégia vigente, apenas promovem pequenos alinhamentos.

Também cabe destacar que a criação do Ideb teve como principal influência sobre as escolas estudadas a elevação da moral da equipe, por meio da divulgação pública dos seus resultados superiores em relação às demais unidades escolares do estado e do município. Essa influência atua como um estímulo reforçador das práticas e formas de atuar dos professores e supervisores, promovendo assim a manutenção e/ou melhoria incremental do status quo, ao invés de uma revolução estratégica ou redefinição de modelos mentais compartilhados.

É evidente que, dada a limitação da pesquisa, essas características não devem ser generalizadas indiscriminadamente. Cada escola vive um contexto social e organizacional próprio, contexto esse que deve ser levado em consideração quando da busca de meios para promover melhoria no seu desempenho frente a avaliação do Ideb ou qualquer outra referência de performance que for adotada. Algumas características comuns das escolas estudadas devem ser levadas em consideração na eventual aplicação dos métodos ou resultados obtidos para outros contextos:

- Contexto socioeconômico favorável, tanto no que se refere às condições materiais dos alunos, quanto ao ambiente cultural e familiar ao qual estão expostos;

- Escolas com condições materiais e estruturais adequadas ao ensino, incluindo biblioteca, auditório, equipamento audiovisual, salas de informática e afins;
- Forte alinhamento das escolas, seus gestores e seus professores com as diretrizes emanadas do órgão gestor – Secretaria Municipal de Educação;
- Continuidade nas políticas públicas para a educação no município de Joinville, com progressos incrementais acumulados ao longo de mais de vinte anos;

5.1 RECOMENDAÇÕES

Espera-se que o presente estudo tenha contribuído para a compreensão do fenômeno da estratégia nas escolas estudadas e, com isso, gerado resultados passíveis de certo grau de generalização acerca dos aspectos gerenciais que levam a uma escola obter alto desempenho na avaliação do Ideb. Ainda assim, as próprias limitações da pesquisa, devido ao seu cronograma de aplicação, referencial teórico adotado, recorte de pesquisa definidos e escolha dos objetos e sujeitos implicam a elaboração de algumas recomendações.

Com relação ao referencial teórico, a presente pesquisa pode ser complementada por uma investigação mais aprofundada das condições sociais, políticas, culturais e econômicas aos quais a comunidade escolar e a equipe pedagógica estão submetidas, enriquecendo assim a compreensão do fenômeno por meio da análise de aspectos não contemplados no presente estudo. Também se faz necessária uma investigação de caráter pedagógico para que as práticas educacionais adotadas sejam melhor compreendidas à luz das teorias sobre educação e aprendizagem.

Quanto ao recorte de pesquisa, o Ideb é segmentado pelos ciclos de ensino determinados na legislação. A investigação abrangendo as demais quatro séries do ensino fundamental poderia trazer uma compreensão mais holística sobre o processo de formação da estratégia nas escolas estudadas, permitindo identificar diferenças significativas entre o fazer docente nas séries iniciais e nas séries finais.

Por fim, recomenda-se que seja feito um estudo utilizando como objeto de pesquisa as escolas que, apesar de se localizarem em comunidades de similar nível socioeconômico, apresentem desempenho no Ideb substancialmente inferior ao registrado nas avaliações das

escolas da amostra, de modo a identificar contratos que permitam compreender, dadas as mesmas condições.

REFERÊNCIAS

- AKTOUF, Omar. **A administração entre a tradição e a renovação**. São Paulo: Atlas, 1996
- ANDREWS, Kenneth R. O conceito de estratégia empresaria. In: MINTZBERG, Henry;
- ANSOFF, H. Igor. **Estratégia empresarial**. São Paulo: McGraw-Hill, 1977
- AVANCINI, Marta. Revista Educação - Edição 136. "Afogados em números". Acesso em: 20 de março de 2011. Postado em: 2008. Disponível em:
<http://revistaeducacao.uol.com.br/textos.asp?codigo=12488>
- BARRETTO, Elba S. de S. **A avaliação na educação básica entre dois modelos**. *Educ. Soc.*, Ago 2001, vol.22, no.75, p.48-66.
- BARRON, David. The evolutionary theory. In: FAULKNER, D. O.; CAMPBELL, A. In: **The Oxford handbook of strategy** (Volume I: A strategy overview and competitive strategy). New York: Oxford University Press, 2003.
- BEVERIDGE, T. **No Child Left Behind and Fine Arts Classes**. *Arts Education Policy Review*, 111(1), 2010.
- BOWER, J. L.; GILBERT, C. G. Como as decisões rotineiras dos gerentes criam – ou destroem – a estratégia. In: **Harvard Business Review**. Renovação da estratégia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição [da] Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura, Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 23 dez. 1996. Seção 1, p.27833-27841.
- BRASIL. Ministério da Educação. PDE : Plano de Desenvolvimento da Educação : Prova Brasil : ensino fundamental : matrizes de referência, tópicos e descritores. Brasília : MEC, SEB; Inep, 2008.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública. Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - 250 e 500 Pontos; Brasília; MP, SEGES 2009. Disponível em:
http://www.gespublica.gov.br/ferramentas/pasta.2010-04-26.6448349404/iagp_250_500_web.pdf

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma da gestão e avanço social em uma economia semi-estagnada.** In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro A. Gestão pública no Brasil contemporâneo. São Paulo: FUNDAP: Casa Civil, 2005.
- BUSSMANN, Antônia C. **O projeto político-pedagógico e a gestão da escola.** In: VEIGA, Ilma P. A (org). Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível. Campinas: Papyrus, 2000.
- CHISTENSEN, C. M.; MARX, M.; STEVENSON, H. H. As ferramentas de cooperação e da mudança. In: **Harvard Business Review.** Renovação da estratégia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CHENG, Yin Cheong. **A Topology of Three-Wave Models of Strategic Leadership in Education.** International Studies in Educational Administration (Commonwealth Council for Educational Administration & Management (CCEAM)), 2010, Vol. 38 Issue 1, p35-54.
- COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. Ensaio: aval.pol.públ.Educ. [online]. 2008, vol.16, n.59, pp. 229-258.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação básica como direito.** Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008
- DAVIES, Barbara J.; DAVIES, Brent. **Strategic leadership.** School Leadership & Management, Feb2004, Vol. 24 Issue 1, p29-38, 10p.
- DAVIES, Brent. **Processes Not Plans Are the Key to Strategic Development.** Management in Education (Education Publishing Worldwide Ltd), 2006, Vol. 20 Issue 2, p11-15.
- DeGEUS, A. Planejamento como aprendizado. IN STARKEY, K. **Como as organizações aprendem.** São Paulo: Futura, 1997
- DEMO, P. **Qualidade da educação:** tentativa de definir conceitos e critérios de avaliação. Estudos em Avaliação Educacional. São Paulo: FCC, n.2, p.11-26, jul./dez. 1990.
- DEMO, Pedro. **Pobreza política.** 3.ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.
- EACOTT, Scott. **Strategy as Leadership:** An Alternate Perspective to the Construct of Strategy. International Studies in Educational Administration (Commonwealth Council for Educational Administration & Management (CCEAM)), 2010, Vol. 38 Issue 1, p55-65, 11p.
- FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia.** São Paulo: Atlas, 1993. 153 p.

- FEITOSA, R., M., M. in: GRACIANO, M. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. São Paulo : Ação Educativa, 2007 (Em Questão, v. 4).
- FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.
- FERNANDES, R. Revista Educação - Edição 136. **Afogados em números**. Acesso em: 20 de março de 2011. Postado em: 2008. Disponível em:
<http://revistaeducacao.uol.com.br/textos.asp?codigo=12488>
- FLETCHER, Philip R. **Propósitos da avaliação educacional: uma análise das alternativas**. Estudos em Avaliação Educacional. São Paulo: FCC, n. 11, p. 93-112, jan./jun. 1995.
- FREIRE, P. M. **A importância do ato de ler**. São Paulo: Cortez, 1982.
- GAJ, Luis. **Administração estratégica**. 2. ed São Paulo: Atica, 1993.
- GAJ, Luis. **Administração estratégica**. 2. ed São Paulo: Atica, 1993.
- GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental**. 7. ed Petropolis: Vozes, 1999.
- GLANZ, Jeffrey. **Justice and Caring: Power, Politics and Ethics in Strategic Leadership**. International Studies in Educational Administration (Commonwealth Council for Educational Administration & Management (CCEAM)), 2010, Vol. 38 Issue 1, p66-86, 21p.
- GREY, A. (2010). **No Child Left Behind in Art Education Policy: a review of key recommendations for Arts language revisions**. Arts Education Policy Review, 111(1), 8–15.
- HREBINIAK, Lawrence G. **Fazendo a estratégia funcionar: o caminho para uma execução bem-sucedida**. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- INEP. **Aprova Brasil : o direito de aprender : boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil/ [parceria entre] Ministério da Educação ; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira ; Fundo das Nações Unidas para a Infância**. – 2. ed. – Brasília : Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2007.
- [INEP. Índice da Educação Básica. O que é o Ideb. Acesso em: 22 de março de 2011 \(a\). Disponível em:](http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=)
http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=

[article&id=45&Itemid= 5](#)

JOHNSON, G.; SCHOLLES, K.; WHITTINGTON, R. **Explorando a estratégia corporativa: texto e casos**. 7 ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização orientada para a estratégia: the strategy-focused organization** : como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios. 14. ed Rio de Janeiro: Campus, 2001.

KAY, J.; MCKIERNAN.; FAULKNER, D. The history of strategy and some thoughts about the future. In: **The Oxford handbook of strategy** (Volume I: A strategy overview and competitive strategy). New York: Oxford University Press, 2003.

LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro A. **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP: Casa Civil, 2005.

LIMA, Paulo D. B. **Organizações públicas de qualidade**. In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro A. **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP: Casa Civil, 2005.

LÜDKE, M. **O Administrador escolar entre o mito da avaliação e os desafios de sua prática**. Estudos em Avaliação Educacional. São Paulo: FCC, n.12, p.51-7, jul./dez. 1995.

LÜDKE, M., ANDRÉ, E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LUECKE, R. **Estratégia**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

MANKINS, M. C.; STEELE, R. Pare de fazer planos; comece a tomar decisões. In: **Harvard Business Review: Renovação da estratégia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Minas. IDEB e Prova Brasil. Postado em: 10 de julho de 2008. Acesso em: 20 de março de 2011. Disponível em:

<https://www.educacao.mg.gov.br/imprensa/noticias/317-minas-ideb-e-prova-brasil>

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. São Paulo: Atlas, 1995. 304p.

MINTZBERG, Henry. Os 5 Ps da estratégia. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3. ed Porto Alegre: Bookman, 2001a.

_____. A função do gerente. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3. ed Porto Alegre: Bookman, 2001b.

_____. A organização maquinal. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3. ed Porto Alegre: Bookman, 2001d.

_____. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

_____. Estratégia artesanal. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3. ed Porto Alegre: Bookman, 2001c.

_____. A estruturação das organizações. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3. ed Porto Alegre: Bookman, 2001d.

MINTZBERG, Henry.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safari de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3. ed Porto Alegre: Bookman, 2001.

NEVES, Carmen M. de C. Autonomia da escola pública: em enfoque operacional. In: VEIGA, Ilma P. A (org). Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível. Campinas: Papirus, 2000.

NICOLAU, Isabel. **O conceito de estratégia**. ISCTE, Setembro de 2001 Refª: 01 – 01 20.09.2001.

OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Avaliações de Políticas Nacionais de Educação: Estado de Santa Catarina** (2010). Disponível em:

<http://www.oecd.org/dataoecd/36/45/46390673.pdf>. Acesso em: 02 de abril de 2011.

OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **What makes school systems perform? Seeing school systems through the prism of PISA**. 2004.

OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). OECD Programme for International Students Assessment (PISA). Disponível em: <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 5. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PASCALE, Richard T. O efeito honda. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3. ed Porto Alegre: Bookman, 2001.

PEREIRA, M. F. **Planejamento Estratégico: teorias, modelos e processos**. São Paulo: Atlas, 2010.

PEREIRA, Sueli Menezes. **Políticas de Estado e organização político-pedagógica da escola**: entre o instituído e o instituinte. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 16, n. 60, p. 337-358, jul./set. 2008.

■ Sueli

PERRENEUD, Philippe. **Dez Novas Competências para Ensinar**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2000.

PLANK, D. N.; AMARAL SOBRINHO, J.; XAVIER, A. C. R. **Uma estratégia para a qualidade do ensino fundamental**: os padrões mínimos de oportunidades educacionais. Estudos em Avaliação Educacional. São Paulo: FCC, n.2, p.33-40, jul./dez. 1990.

PORTER, Michael. A hora da estratégia: entrevista com Michael Porter. In: **Estratégia e Planejamento: autores e conceitos imprescindíveis**. Coletânea HSM Management, São Paulo: Publifolha, 2002.

QUINN, J. B.; VOYER, J. Incrementação lógica: administrando a formação da estratégia. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3. ed Porto Alegre: Bookman, 2001.

QUINN, James Brian. Estratégias para a mudança. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3. ed Porto Alegre: Bookman, 2001.

QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3. ed Porto Alegre: Bookman, 2001.

REZENDE, Flávio da C. **Tendências da gestão pública nos países da OCDE**. In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro A. Gestão pública no Brasil contemporâneo. São Paulo: FUNDAP: Casa Civil, 2005.

SCHWARTZMAN, Simon. **Desempenho e controle na reforma administrativa**. Texto para Discussão, Enap, n.8, 2001 (outubro).

SERRA. In: ANGELONI, Maria Terezinha; MUSSI, Clarissa Carneiro. **Estratégias: formulação, implementação e avaliação**: o desafio das organizações contemporâneas. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muzkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed Florianópolis: Laboratório de ensino à distância da UFSC, 2001. Disponível em: <http://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia%20da%20Pesquisa%203a%20edicao.pdf>. Acesso em 21 de Agosto de 2009.

SIMON, Herbert Alexander. **Comportamento administrativo : estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. 3. ed Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1979.

STEINER, George Albert. **Strategic Planning**. New York: The Free Press, 1979.

TROSA, S. **Gestão pública por resultados**: quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan, 2001

VEIGA, I. P. A. **Projeto político-pedagógico da escola**: uma construção coletiva. In: VEIGA, I. P. A (org). Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível. Campinas: Papirus, 2000..

VEIGA, Ilma P. A (org). **Projeto político-pedagógico da escola**: uma construção possível. Campinas: Papirus, 2000.

VIANNA, Herald. M. **Medida da qualidade em educação**: apresentação de um modelo. Estudos em Avaliação Educacional. São Paulo: FCC, n.2, p.99-104, jul./dez. 1990.

WEBER, Max. **Essays in Sociology**. New York: Oxford University Press, 1946.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

WHIPP, Richard. Managing Strategic Change. In: **The Oxford handbook of strategy** (Volume II: corporate strategy). New York: Oxford University Press, 2003.

WHITTINGTON, Richard. **O que é estratégia?** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

WRAPP, E. W. Bons gerentes não tomam decisões de política. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3. ed Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

Apêndice A - Roteiro de entrevista (diretor)

BLOCO I) Contextualização da organização	
1	Como é a organização interna e rotina de funcionamento da escola (cargos/funções, número de colaboradoras, horários de funcionamento, serviços prestados, públicos atendidos, regime, divisão de períodos)?
2	Quais são e como são implementados os procedimentos pedagógicos (planejamento, avaliação, recuperação)?
3	Quais são e como são implementados os procedimentos administrativos (alocação de recursos, manutenção das instalações físicas, compra de materiais)?
4	Como funciona o processo de supervisão e orientação escolar?
BLOCO II) Contextualização do entrevistado	
5	Poderia fazer um breve histórico da sua atuação (na escola e em outras instituições)?
6	Há quanto tempo ocupa o cargo de Diretora na escola?
7	Quais são suas principais atribuições como Diretora da escola?
8	O que te motivou a assumir o cargo de Diretora da escola?
BLOCO III) Avaliação do contexto organizacional	
9	Qual é a sua avaliação sobre a atuação dos professores e demais colaboradores na escola?
10	Qual é a sua avaliação sobre o desempenho e postura dos alunos?
11	Qual é a sua avaliação sobre a participação dos pais e familiares no ambiente escolar?
12	Qual é a sua avaliação sobre a relação com a Secretaria Municipal de Educação?
13	Qual é a sua avaliação sobre a recursos à disposição e o apoio oferecido pela Prefeitura?
BLOCO IV) Processo de formulação e implementação da estratégia	
14	Quais são e como são definidos os objetivos e metas escolares? *Destacar: qual é o papel da Direção; como os professores e demais colaboradores são envolvidos; como os resultados da avaliação do Ideb são utilizados.
15	Quais são e como são definidos e implementados os programas, projetos e práticas educativas? *Destacar: qual é o papel da Direção; como os professores e demais colaboradores são envolvidos; como os resultados da avaliação do Ideb são utilizados.
16	Como você avalia o processo de formulação e implementação dos objetivos, metas e planos de ação?
BLOCO V) Avaliação da influência do Ideb e dos aspectos que levaram à obtenção de alto desempenho	
17	Na sua opinião, quais foram os principais fatores que levaram a escola a obter alto desempenho na avaliação do Ideb?
18	A criação do Ideb influenciou de alguma forma a escola? Como?

Apêndice B - Roteiro de entrevista (supervisor)

BLOCO II) Contextualização do entrevistado	
1	Poderia fazer um breve histórico da sua atuação (na escola e em outras instituições)?
2	Há quanto tempo trabalha como supervisor na escola?
BLOCO III) Avaliação do contexto organizacional	
3	Qual é a sua avaliação sobre a atuação da Direção escolar?
4	Qual é a sua avaliação sobre a atuação dos professores e demais colaboradores na escola?
5	Qual é a sua avaliação sobre o desempenho e postura dos alunos?
6	Qual é a sua avaliação sobre a participação dos pais e familiares no ambiente escolar?
BLOCO IV) Processo de formulação e implementação da estratégia	
7	Quais são e como são definidos os objetivos e metas escolares?*
	<i>*Destacar: qual é o papel da Direção; como os professores e demais colaboradores são envolvidos; como os resultados da avaliação do Ideb são utilizados.</i>
8	Quais são e como são definidos e implementados os programas, projetos e práticas educativas?
	<i>*Destacar: qual é o papel da Direção; como os professores e demais colaboradores são envolvidos; como os resultados da avaliação do Ideb são utilizados.</i>
BLOCO V) Avaliação da influência do Ideb e dos aspectos que levaram à obtenção de alto desempenho	
9	Na sua opinião, quais foram os principais fatores que levaram a escola a obter alto desempenho na avaliação do Ideb?
10	A criação do Ideb influenciou de alguma forma a escola? Como?

Apêndice C - Roteiro de entrevista (professor)

BLOCO II) Contextualização do entrevistado	
1	Poderia fazer um breve histórico da sua atuação (na escola e em outras instituições)?
2	Há quanto tempo trabalha como professor na escola?
BLOCO III) Avaliação do contexto organizacional	
3	Qual é a sua avaliação sobre a atuação da Direção e supervisão escolar?
4	Qual é a sua avaliação sobre a atuação dos professores e demais colaboradores na escola?
5	Qual é a sua avaliação sobre o desempenho e postura dos alunos?
6	Qual é a sua avaliação sobre a participação dos pais e familiares no ambiente escolar?
BLOCO IV) Processo de formulação e implementação da estratégia	
7	Quais são e como são definidos os objetivos e metas escolares?*
	<i>*Destacar: qual é o papel da Direção; como os professores e demais colaboradores são envolvidos; como os resultados da avaliação do Ideb são utilizados.</i>
8	Quais são e como são definidos e implementados os programas, projetos e práticas educativas?
	<i>*Destacar: qual é o papel da Direção; como os professores e demais colaboradores são envolvidos; como os resultados da avaliação do Ideb são utilizados.</i>
BLOCO V) Avaliação da influência do Ideb e dos aspectos que levaram à obtenção de alto desempenho	
9	Na sua opinião, quais foram os principais fatores que levaram a escola a obter alto desempenho na avaliação do Ideb?
10	A criação do Ideb influenciou de alguma forma a escola? Como?